



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

AÑO IV N°. 2938 DIRECTOR: DANILSON GUEVARA VILLABÓN. NOVIEMBRE 02 DEL AÑO 2019

## TABLA DE CONTENIDO

Pág.

<b>PROYECTO DE ACUERDO N° 385 DE 2019 PRIMER DEBATE</b> “POR EL CUAL SE CREA EL DÍA DE LAS MASCOTAS EN LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS DISTRITALES”.....	7354
<b>PROYECTO DE ACUERDO N° 386 DE 2019 PRIMER DEBATE</b> “POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN ACCIONES ENCAMINADAS AL REGISTRO E IDENTIFICACIÓN DE ANIMALES DE COMPAÑÍA EN EL DISTRITO CAPITAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.....	7372
<b>PROYECTO DE ACUERDO N° 387 DE 2019 PRIMER DEBATE</b> “POR EL CUAL SE EXPIDEN NORMAS SUSTANCIALES TRIBUTARIAS, SE EXTIENDEN Y AMPLÍAN UNOS BENEFICIOS TRIBUTARIOS, Y SE MODIFICAN ALGUNAS DISPOSICIONES PROCEDIMENTALES TRIBUTARIAS”.....	7390
<b>PROYECTO DE ACUERDO N° 388 DE 2019 PRIMER DEBATE</b> “POR EL CUAL SE FORTALECE LA PARTICIPACION, EN MATERIA DE LIDERAZGO Y EMPODERAMIENTO EN LAS NIÑAS, “JUNTOS POR LAS NIÑAS” EN EL DISTRITO CAPITAL”.....	7420

## PROYECTO DE ACUERDO N° 385 DE 2019

### PRIMER DEBATE

“POR EL CUAL SE CREA EL DÍA DE LAS MASCOTAS EN LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS DISTRITALES”

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

#### OBJETO DEL PROYECTO

La presente iniciativa tiene como objeto establecer en el Distrito Capital, el día de las mascotas en las instituciones educativas distritales, el 04 de octubre de cada año, de conformidad con la celebración mundial del día de los animales.

#### I. MARCO DE REFERENCIA

Con el propósito de exponer la influencia positiva que los animales cultivan en la vida cotidiana de los niños, se procederá a comprobar con distintos factores, la forma como influye en el desarrollo afectivo, de aprendizaje y de comportamiento de los infantes las relaciones en diferentes etapas de la infancia con los animales.

Los innumerables beneficios de esta interacción, son del todo verificables ya es algo real y experimentado por el hombre desde tiempos remotos. Se trata de concientizar y aprovechar al máximo los aspectos positivos de la relación del niño con las mascotas y desarrollar una cultura de conocimiento de los animales desde diferentes enfoques sociales para cultivar el amor, el respeto y la autoconciencia en las políticas educativas distritales a través de mecanismos creativos.

Un niño que aprende a cuidar de un animal y a tratarlo con cariño y con paciencia adquiere una formación invaluable de aprendizaje, en cuanto a tratar a las personas de igual manera. Por el contrario, el tratamiento inadecuado hacia los animales no es saludable tanto para el animal como para el niño, elemento valioso para contribuir a la formación de estrategias preventivas de atención psicológica a los menores.

El potencial de esta iniciativa radica en el desarrollo del menor, desde el enfoque de la interacción con los animales, los cuales propician el actuar autónomo en sus actividades habituales, adquiriendo progresivamente seguridad afectiva y emocional, desarrollando de igual manera capacidades de iniciativa y confianza en sí mismos. En consecuencia, estas prácticas crean escenarios perfectos para establecer relaciones sociales en un ámbito cada vez más amplio, aprendiendo a articular progresivamente los propios intereses, puntos de vista y aportaciones con los de los demás en un ambiente controlado con la seguridad, alegría y cariño que solo promueven con tanta eficacia las mascotas.

En consecuencia, mediante la iniciativa se establecerán vínculos fluidos de relación con los animales y con otros niños, respondiendo a los sentimientos de afecto, respetando la diversidad y desarrollando actitudes de ayuda y colaboración a través de estrategias pedagógicas y psicológicas innovadoras.

## II. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

El presente Proyecto de Acuerdo demostrara mediante una serie de argumentos los beneficios de incentivar la relación de mascotas con estudiantes de los Colegios Distritales que ayudaran a los niños, con dificultades afectivas, de aprendizaje y de comportamiento, ya que por medio de los animales, los niños pueden desarrollar habilidades para reforzar su confianza y relaciones en su futura vida cotidiana.

La importancia de los animales en la vida humana, tiene origen desde el inicio de la humanidad, las relaciones de los humanos con los animales han tenido siempre un sentido que ha ido más allá de la mera relación alimenticia, de utilidad para el progreso o para las guerras. Los seres humanos y los animales han desarrollado un intercambio y comunicación en más áreas de las que normalmente alcanzamos a ver.

De conformidad con la edad de los infantes, estas relaciones con las mascotas facilitan el entendimiento del lenguaje no verbal; a través de las expresiones, los gestos, el olor o el sonido.

Siendo así esta interacción facilita la correspondencia del menor con las demás personas y el medio ambiente que lo rodea. Es por este motivo que la presente iniciativa representa una herramienta educativa que ayuda al desarrollo y la comunicación del niño, es importante ver esta estrategia desde un plano general y entender los cambios que son favorables en la intervención con niños con dificultades de aprendizaje en el desarrollo de sus habilidades cognoscitivas, emocionales y afectivas.

Avanzando en la exposición de motivos, es bien conocido en el campo de las terapias asistidas con animales, los resultados de investigaciones que han demostrado la influencia positiva de los animales en la salud de las personas. Desde 1960 con los primeros estudios, se han registrado beneficios físicos, como la reducción de la presión arterial, el fortalecimiento de los músculos, aumento de la movilidad o la mejora de los problemas cardiacos.

Desde el plano más psicológico, el trato con animales disminuye la ansiedad y el estrés, mejora el estado de ánimo, disminuye la depresión y favorece sentimientos como la vitalidad o el interés por la vida, elementos esenciales en la construcción del plan de vida de los infantes y su adaptación a la sociedad.

Acorde con las tendencias internacionales, entre las problemáticas reiteradas para la investigación en las aulas de clase, se evidencia la urgencia de reforzar los temas pedagógicos; entendiendo por estos, principalmente, la verificación pedagógica de las teorías de la enseñanza desde: atributos de clases efectivas, espacio de aprendizaje, uso del tiempo en actividades varias, organización, planeación de lecciones, organización y manejo del salón de clases, manejo de conductas perturbadoras, instrucción y solución de problemas,<sup>1</sup> de esta forma la iniciativa se abre camino en innovar y poner en discusión los anteriores atributos pedagógicos que no han sido atendidos desde las políticas públicas.

Por último, en cuanto a los aspectos sociales, se ha detectado que este tipo de estrategias facilitan la interacción con otras personas y estimula el diálogo. Esta diversidad en los beneficios ha propiciado que este tipo de programas se oriente hacia objetivos de muy distinta índole; desde centros penitenciarios o de reinserción de delincuentes juveniles o personas marginadas, hasta lugares geriátricos, hospitales psiquiátricos, centros para disminuidos psíquicos o para niños con problemas de comportamiento, con trastornos psicológicos o problemas emocionales.

## 1. Animales domésticos y el desarrollo del niño<sup>2</sup>

Los animales pueden jugar un papel importante en el desarrollo del niño. Algunos autores han sugerido que los niños que nunca han tenido la oportunidad de verse involucrados en algún aspecto de la vida animal son niños con privaciones en su desarrollo.

<sup>1</sup> cf. Restrepo, B.; 1997; Págs. 37 y 38

<sup>2</sup> (R. d. Godwin, Trines in the ownership of domestic pets in Great Britain>>, 1975.) LIBRO: ANIMALES DOMESTICOS – PSICOLOGIA DE SUS SUEÑOS

AUTOR: BARRIER GONTER EDITORIAL: PAIDOS – BARCELONA SABERES COTIDIANOS 2002 BIBLOTECA: LUIS ANGEL ARANGO

Hay que mencionar, además que los niños que interactúan de manera espontánea con los animales domésticos jugando con ellos, hablándoles o acariciándoles. Suelen ser más activos que reactivos al relacionarse con estos. Suelen buscar al perro de la casa y empezar a comunicarse con él con mayor frecuencia de la que el perro buscara al niño. Esto se ha observado incluso en niños pequeños, menores de cinco años. Una clara iniciativa del niño para acercarse al animal.

Relacionarse con animales proporciona una gran y profunda experiencia emocional, lo que no quiere decir que todas las personas deban tener una mascota, puesto que hay otras formas de disfrutar la naturaleza y la vida animal por lo que la iniciativa ofrece la oportunidad de interactuar con mascotas a los menores que no la tienen sus casas. La concientización sobre la necesidad de proveer cuidados de forma inteligente, asumir la responsabilidad que supone tener animales y sentir un afecto genuino hacia ellos no son cosas que dependan de haber tenido animales una sola vez.

Podemos condensar lo dicho hasta aquí al ver la relevancia de las mascotas en el desarrollo del niño enfatizando la importancia del desarrollo psicológico al propiciar la actividad social y emocional, adicionalmente cabe aclarar que este tipo de desarrollos en los menores en las Instituciones Educativas constituyen actividades innovadoras de educación desde el enfoque de los avances cognoscitivos de los menores, elementos importantes para el desarrollo cultural y educativo.

## 2. Animales domésticos y consolidación de la identidad<sup>3</sup>

Tener animales domésticos cuando se es niño y a lo largo de toda la adolescencia puede jugar un papel importante en el establecimiento de una identidad propia. En otras palabras, vivir con una mascota nos ayuda a ver con más claridad el tipo de persona que somos. Por una parte, tener un animal como un perro con el que establecemos una relación estrecha y afectiva puede ayudarnos a sentirnos mejor con nosotros mismos. Nos damos cuenta no solo de que podemos dar cariño a los animales, sino de que somos capaces de recibir el afecto incondicional de nuestra leal y siempre agradecida mascota.

En algunos estudios se ha demostrado el efecto que tiene la tenencia de mascotas en la capacidad de los adolescentes de sentir empatía y en la confianza interpersonal. Al igual que otros objetos de transición, la mayor parte de las conductas compartidas entre animales y niños son más táctiles que verbales. De este modo, las mascotas pueden suplir las necesidades de contacto físico con su entorno, que tienen los niños a esa edad, evitando los miedos que estos mismos presentan al relacionarse con otros seres humanos, funcionando como terapia para muchos de ellos. Los animales pueden convertirse en amigos especiales para los niños, ya que siempre pueden confiar en ellos y depender de esa amistad.

De esta forma se posibilita la creación de una nueva fuente de información y la creación de una matriz de investigación para los docentes y psicólogos que atienden a los menores, teniendo a su disposición una nueva forma de evidenciar conductas singulares de los infantes, de conformidad el

<sup>3</sup> (H. Bridger, <<The changing role of pets in society>>, 1985) LIBRO: ANIMALES DOMESTICOS – PSICOLOGIA DE SUS SUEÑOS  
AUTOR: BARRIER GONTER EDITORIAL: PAIDOS – BARCELONA SABERES COTIDIANOS 2002 BIBLOTECA: LUIS ANGEL ARANGO

personal educador tendrá una eficiente herramienta preventiva que permite identificar las afecciones psicológicas de los menores. Al evidenciar conductas atípicas como agresividad, inseguridad, miedo o frustraciones, se podrá prevenir y actuar con mayor prudencia en el tratamiento y asistencia de los menores en el plano psicológico.

### 3. Animales o medicamentos

*“Las mejores medicinas no siempre vienen en forma de cápsulas o de inyecciones, sino que a veces tienen cuatro patas y son muy peludas”*<sup>4</sup>. Los científicos han demostrado que si se está atravesando una situación estresante el mejor remedio es buscar consuelo en los animales de compañía. Estas mascotas, que nunca juzgan a su amo y le quieren incondicionalmente han probado servir de apoyo y solución incluso a la hora de bajar la presión arterial a los familiares y amigos con los que conviven.

*«El animal resulta ser algo mágico que estimula al niño»* Gingles

En Medicina se han convertido en eficientes co-terapeutas capaces de ayudar a los enfermos convalecientes por el mero hecho de estar presentes. Incontables perros y gatos han estado participando en los últimos años en programas especiales para devolver la sonrisa a los deprimidos, calmar a los violentos o fortalecer a los enfermos. Han servido a niños autistas, a personas con cardiopatías, a enfermos de sida y en general, a marginados por la edad, la enfermedad, la Justicia o la soledad.<sup>5</sup>

La investigadora Karen Allen declaró que cuando se les pedía a los participantes que realizaran tareas evaluativas, como dar una charla o hacer cálculos aritméticos, su presión arterial se disparaba si quien les acompañaba era su pareja. Sin embargo, permanecía inalterada cuando les acompañaba su perro o su gato. «Creemos que este efecto se debe a que los animales no emiten juicios, como las personas», declaró al diario el “EL MUNDO” esta especialista. «Pero para obtener este beneficio hay que estar unido al animal, quererlo, y no tenerlo en casa como un adorno». Siendo así esta característica representa un enorme potencial para formar confianza en el conocimiento de los niños.<sup>6</sup>

### 4. Beneficios de las actividades con animales

La comunidad educativa, en cabeza del personal educador es la encargada de generar y aplicar estrategias que propicien acciones productivas con los diversos miembros de la comunidad, interna y externa en las instituciones educativas, Estas estrategias deben incidir en el ejercicio de la

<sup>4</sup> La influencia positiva de los animales en los niños, que tienen procesos de desarrollo afectivo, cognoscitivos y de comportamiento, Fanneth flores Fernández, universidad de san buenaventura, facultad de educación, licenciatura en educación preescolar, Bogotá, mayo de 2008

<sup>5</sup> La influencia positiva de los animales en los niños, que tienen procesos de desarrollo afectivo, cognoscitivos y de comportamiento, Fanneth flores Fernández, universidad de san buenaventura, facultad de educación, licenciatura en educación preescolar, Bogotá, mayo de 2008

<sup>6</sup> PSICOLOGIA Y CLINICA n° reg. Nacional de Asoc. 586796 / CIF: G84843895.E-mail: ANDAS@animalesdeasistencia.com

educación y tener como objetivo la formación integral del ser humano para su desarrollo pleno y convivencia en sociedad. Tanto la familia, los colegios y la comunidad componen empalmes de interacción continua que son necesarios para la formación de procesos educativos integrales y solo con la articulación de estos componentes se elevara la calidad de la educación.<sup>7</sup>

La participación integral de estos empalmes configura un espacio de enseñanza, aprendizaje y evaluación permanente, en la que los encargados de velar por la protección y desarrollo de los menores, pueden conjuntamente efectuar un análisis concerniente a los aciertos y desaciertos que pueden generar las creencias y concepciones que tienen sobre la reinención de las formas y procesos de aprendizaje, por lo que en cualquier estrategia de desarrollo pedagógico y psicológico que se implemente en las Instituciones Educativas es menester la socialización y participación de toda la comunidad educativa.<sup>8</sup>

Como se mencionan en el párrafo anterior es una tarea de todos mejorar los procesos educativos, por lo tanto, es preciso identificar con los padres de familia, los educadores, el personal directivo y los estudiantes, los beneficios, barreras y retos que representaría la implementación de esta iniciativa.

El anterior análisis debe partir de la empatía de los niños y la forma como se identifican con los animales; en razón a que es más fácil enseñar a un niño a sentir empatía por un animal que por un humano. Esto se debe a que es más sencillo determinar los sentimientos de un animal a través de lenguaje corporal que el de una persona. Los animales pueden abrir un cauce de comunicación emocionalmente segura entre su terapeuta y el paciente.

Los animales ayudan a darle un aire de seguridad emocional a las sesiones de las actividades en los colegios y las terapias que se adelanten con niños en particular. La presencia de los animales puede abrir un camino para eliminar o disminuir la resistencia inicial que tiene los niños para comenzar una conversación. Es muy probable que con esta iniciativa los infantes proyecten sus sentimientos y experiencias hacia un animal y de esta manera sea capitalizado por los profesionales competentes con más facilidad.

Dentro de los beneficios de las actividades con animales se encuentran, los ya mencionados y otra serie de investigaciones concernientes al mismo tema:

Por ejemplo estas técnicas de terapia pueden ser implementadas en las Instituciones educativas, desde el enfoque de formación de confianza, de empatía, de desarrollo comunicacional y de seguridad en los menores, además de constituir un motor de interacción social que tanto hace falta en la realidad de los jóvenes Bogotanos.

<sup>7</sup> Desarrollo de procesos educativos. Diseño de programas innovadores, editorial planeta 2008 (RAE 34).

<sup>8</sup> Desarrollo de procesos educativos. Diseño de programas innovadores, editorial planeta 2008 (RAE 38).<sup>8</sup>

La presencia de mascotas en las Instituciones educativas Distritales por lo menos ofrece, un entretenimiento para las personas. Incluso aquellas que no les gustan los animales, observan sus reacciones y movimientos. Especialmente en instituciones de salud en donde la persona tiene que permanecer por un período largo de tiempo (Ej. asilos, geriátricos) todas las personas, incluyendo al personal, son entretenidas por el animal de alguna manera. Los estudios han demostrado que las visitas que los animales hacen a las instituciones, ofrecen mayor socialización entre las personas que se encuentran en el sitio, las personas se muestran más alegres, más sociales para con los demás, disminuye la ansiedad y estrés, mejora el estado de ánimo. De esta forma se evidencia que todos los presentes en un sitio donde haya mascotas se verán inducidos a una misma actividad, reforzando así los lazos existentes.<sup>9</sup>

La presencia de estos aumenta la sociabilidad entre las personas de tres maneras:

- 1) Entre los estudiantes.
- 2) Entre los estudiantes y el personal docente.
- 3) Entre los estudiantes, el personal docente, familiares y otros actores dentro de las Instituciones Educativas Distritales.

En el caso de las terapias con animales en centros médicos, los miembros del equipo de trabajo (enfermeras, terapeutas, médicos, etc.), han reportado que es más fácil hablar con los residentes durante y después de las visitas. Los miembros de la familia prefieren hacer las visitas durante la presencia de los animales puesto que han reportado que es un momento especialmente confortable y placentero, por el ambiente cálido que puede proporcionar este tipo de visita. Razón por la cual existe un paralelo lo suficientemente sólido que sirva de comparativo para evidenciar la eficacia que tendría al presente iniciativa en los centros educativos de acuerdo con la referencia citada.<sup>10</sup>

También se ha evidenciado en estas investigaciones que surge una estimulación mental porque se incrementa la comunicación con otras personas, ayudando a la evocación de recuerdos. En instituciones con pacientes con depresión o que están institucionalizados, la presencia de un animal ayuda a aclarar la atmósfera de las realidades de las personas, incrementando la distracción, alegría y el juego. Estas son distracciones positivas que pueden ayudar a que las personas disminuyan sus sentimientos de aislamiento o alineación. Los niños que no tienen un contacto físico permanente, no desarrollan buenas relaciones con otras personas y a menudo fracasan en su crecimiento psicológico. Para algunas personas se les dificulta o no les agrada el contacto físico con otras personas, sin embargo el toque peludo, tibio de un gato o un perro si les agrada y genera confianza.

---

<sup>9</sup> La influencia positiva de los animales en los niños, que tienen procesos de desarrollo afectivo, cognoscitivos y de comportamiento, Fanneth flores Fernández, universidad de san buenaventura, facultad de educación, licenciatura en educación preescolar, Bogotá, mayo de 2008

<sup>10</sup> La influencia positiva de los animales en los niños, que tienen procesos de desarrollo afectivo, cognoscitivos y de comportamiento, Fanneth Flores Fernández, Universidad de San Buenaventura, facultad de educación, Licenciatura en Educación Preescolar, Bogotá, mayo de 2008.

Existen programas para personas que han sido abusadas física y/o sexualmente en las que, al personal médico se le tiene prohibido el contacto físico, en estos casos, sostener a un animal para tocarlo y/o acariciarlo puede hacer un mundo de diferencia para estas personas que, no ven el contacto físico como algo positivo y apropiado. Cuando las personas interactúan con animales sienten una sensación de unidad con la vida y con la naturaleza; a pesar que es difícil de explicar, algunos autores han descrito las relaciones con los animales como parte de energía de la vida y también como parte de la relación y comunión con Dios.<sup>11</sup>

A través de las visitas, es posible llegar en forma más eficiente a la rehabilitación del paciente, debido a que generan la motivación que las personas necesitan, a través de este vínculo especial y cálido que las mascotas son capaces de brindar.

Las visitas con animales pueden ayudar a que los estudiantes se sientan menos solos y menos deprimidos. Proporciona un cambio positivo en sus rutinas, comienzan a ser más activas y sensibles, antes, durante y después de las visitas. Ofrece un entretenimiento o una distracción de su dolor o enfermedad. Frecuentemente las personas hablan con sus mascotas y comparten con ellos sus pensamientos y sentimientos. Las visitas les proveen algo por lo que esperar con ansia y tratándose de niños que compartirán con sus amigos de clase estarán especialmente ansiosos y contentos de participar en esta actividad.

Los beneficios continúan aún después de la visita, debido a que ésta deja en sus memorias no sólo la visita, sino una experiencia que en un futuro compartirá con otras personas; beneficios como:

- 1) Actividad física
- 2) Bienestar al tocarlo
- 3) Amor, lealtad y afecto
- 4) Experiencia con la pérdida, si un animal se pierde o se muere.

Un investigador, interrogó a 88 niños en edad preescolar y a sus familias con el ánimo de determinar la influencia de las mascotas en el desarrollo de los menores. Concluyó que los niños provenientes de familias que tenían mascotas presentaban puntajes superiores en materia de desarrollo motor, social y cognoscitivo. Además del puro estímulo sensorial que proporcionan los animales, una mascota bien domesticada también significa para los pequeños un mayor sentido de seguridad.

En otro estudio realizado por la Universidad Estatal de Kansas, se pidió a niños de tercero de primaria que nombraran sus cinco relaciones principales y mencionaron a los perros con tanta frecuencia como a sus padres, anotando además que consideraban que los animales los reconfortaban más que un amigo cuando estaban asustados o enfermos. De igual modo, se demostró que, en una región de Croacia azotada por la guerra, los niños que tenían mascotas presentaban los niveles más bajos de trastornos postraumáticos por estrés.

---

<sup>11</sup> La influencia positiva de los animales en los niños, que tienen procesos de desarrollo afectivo, cognoscitivos y de comportamiento, Fanneth Flores Fernández, Universidad de San Buenaventura, facultad de educación, Licenciatura en Educación Preescolar, Bogotá, mayo de 2008.

Al examinar la relación entre los niños y las mascotas, los investigadores tratan de determinar el grado de apego del niño al animal. Una de las herramientas más populares de medición es la escala de vinculación afectiva al animal acompañante, creada por Robert Poresky. En una escala de siempre a nunca, el niño responde que tanto se responsabiliza del animal. ¿Le da de comer y luego limpia? ¿Con que frecuencia acaricia o mima al animal y con que frecuencia duerme este en la habitación con el niño? Otras preguntas califican la cercanía de la relación.

En el estudio de Poresky con niños de preescolar, a mayor puntaje en la escala, mayor también el puntaje en todas las mediciones de desarrollo y de empatía. Y cuando a los papas se les pidió que calificaran las habilidades sociales de sus hijos, los que tuvieron altos puntajes en la escala también obtuvieron los puntajes más altos en cuanto a su capacidad de tranquilizarse y a ser buenos colaboradores. Es claro pues, que mientras más contacto general tenga el niño con la mascota, más cercano siente el vínculo afectivo. Si el niño también asume la responsabilidad de cuidar a su mascota, el vínculo afectivo se hace aún más fuerte.

*“Algunos autores han recomendado a los colegios que asuman el papel de ayudar a los niños a entender el mundo real de los animales. Los colegios pueden llenar el vacío de conocimientos y enseñar a los niños temas sobre el medio ambiente y las características de los animales. Cuidándolos en clase o en casa, los niños aprenden los rudimentos de las responsabilidades de la gente hacia a los animales y el lazo que pueden formar con ellos al tener la deliciosa experiencia de sujetar algo cálido y peludo”.<sup>12</sup> (Proyecto Faneth, pagina 17, año 2018)*

Razón por la cual, el proceso por el que los niños se vuelven sensibles no solo al mundo animal sino también a las consecuencias morales de los actos animales (y por implicación de actos humanos similares) es un paso importante para establecer el vínculo animal – humano. La sensibilidad y apreciación de un niño hacia las mascotas se amplía después a través de relatos ficticios sobre animales en escenarios más realistas. Las investigaciones han demostrado que las actitudes de los niños hacia los animales se desarrollan a lo largo de una serie de fases.

Entre la edad de 6 y 9 años existe un marcado aumento en el grado de afecto que los niños muestran hacia a los animales, siempre que se les haya dado la oportunidad de conocer a alguno. Durante la fase de 10 a 13 años, el conocimiento y entendimiento de los animales puede experimentar un importante aumento. De los 13 a los 16 años, hay un aumento dramático en las preocupaciones éticas sobre las especies animales, que forman parte de una conciencia más amplia sobre temas ecológicos y medioambiente.

Mediante la experiencia de desarrollo de los niños con los animales a lo largo de su crecimiento, es necesario comprender que los infantes confían en que el mundo les de alimento, cariño y afecto. Una mascota no les da el primero, pero su respuesta coherente a las dos siguientes si llena sus

---

<sup>12</sup> La influencia positiva de los animales en los niños, que tienen procesos de desarrollo afectivo, cognoscitivos y de comportamiento, Fanneth flores Fernández, universidad de san buenaventura, facultad de educación, licenciatura en educación preescolar, Bogotá, mayo de 2008

expectativas de que serán amados y valorados. Al convivir con mascotas desarrollamos un sentido positivo de nuestro yo – nuestra identidad – a partir de las interacciones que nos hacen sentir reconocidos, aceptados y admirados, y de las experiencias que tienen en cuenta nuestras acciones y sentimientos.

Adicionalmente las mascotas ofrecen todo esto sin restricción de tiempo. Los padres usualmente están demasiado ocupados con su rutina diaria, no pueden ofrecerles a sus hijos toda la confianza que necesitan, pero las mascotas siempre los escuchan y siempre tienen tiempo para jugar.

Los niños de edad preescolar creen que los animales los escuchan, los comprenden y les comunican sus sentimientos. De hecho, algunos estudios han demostrado que niños de tres años creen en la reciprocidad del amor que sienten por sus mascotas. En un estudio, cuando los niños de primaria clasificaron sus relaciones más significativas, las mascotas recibieron los más altos puntajes por entrañar las más altas posibilidades de estar presentes “pase lo que pase”.

Los niños reciben muchos cuidados, orientaciones y protección, pero pocas veces tienen la oportunidad de retribuirlo, a menos que sean responsables de su propia mascota. Un momento importante de transición en el desarrollo de un joven ocurre cuando empieza a depender menos de sus padres y, mediante sus propios esfuerzos, logra tener una sensación de dominio. Cerca del 99 por ciento de los menores de tres a trece años dicen querer una mascota. Eso significa que el 99 por ciento de esos niños desean realizar las desagradables tareas de recoger los excrementos del perro o cambiarles la arena a los gatos, comprobando que si no lo hacen no reciben todo el beneficio que pueden obtener del vínculo afectivo con sus mascotas.

Cuando los niños describen su relación con sus mascotas, hablan de cómo las cuidan y de que rutinas siguen. De esta forma, la cercanía con los animales fomenta la autoestima, el autocontrol y la autonomía. El acto de criar – que significa alimentar, educar o entrenar, además de ayudar a crecer – implica que los niños lean y entiendan señales no verbales. Así, las mascotas animan a los niños a sentirse competentes de maneras mucho más complejas que lo que se logra aprendiendo a ir al baño, a comerse las verduras o a marrarse los zapatos.

Los niños del todo el mundo acuden a sus mascotas en los momentos de tensión emocional. Un estudio realizado en Alemania demostró que la mayoría de los estudiantes de cuarto año encuestados afirmaron recurrir a sus animales antes que a otros niños en momentos de tristeza. Otro estudio realizado en Michigan en 1985 determinó que el 75% por ciento de los niños de diez a catorce años, acudía a sus mascotas en los momentos de infelicidad. Los niños dieron altos puntajes a los animales por su capacidad de escuchar, tranquilizar, demostrar agradecimiento y servir de compañía.

Aunque la mayoría de los niños son gentiles y apropiados con los animales domesticados, algunos pueden ser bruscos y hasta abusivos. Si tal comportamiento persiste, este puede ser una señal de problemas emocionales significativos. Cualquier niño que abusa, tortura o mata animales debe de ser referido a un psiquiatra de niños y adolescentes para una evaluación comprensiva y preventiva.

*“Creo que podría retornar y vivir con los animales, son tan plácidos y autónomos. Me detengo y los observo largamente. Ellos no se impacientan, ni se lamentan de su situación. No lloran sus pecados en la oscuridad del cuarto. No me fastidian con sus discusiones sobre sus deberes. Ninguno está descontento. Ninguno padece la manía de poseer objetos. Ninguno se arrodilla ante otro ni ante los antepasados que vivieron hace milenios. Ninguno es respetable o desdichado en toda la faz de la tierra. Así me muestran su relación conmigo y yo la acepto”* <sup>13</sup>Fragmento hojas de Hierba.

### III. MARCO LEGAL

#### 1. Normativa internacional aplicable:<sup>14</sup>

Legislación	Organismo/ Año	Descripción
Declaración Universal de los Derechos del Animal	Organización de las Naciones Unidas, 1978	Adaptación de la Declaración Universal de los Derechos de Hombre. Son 12 artículos que propenden por el reconocimiento de otras especies animales con iguales derechos de existencia y trato digno que los hombres. Relaciona el respeto de los humanos hacia los animales con el respeto que debe existir entre los humanos mismos. La educación implica enseñar, desde la infancia, a observar, comprender, respetar y amar a los animales
Declaración Universal sobre el Bienestar Animal (DUBA)	Sociedad Mundial para la Protección Animal (WSPA), 2007	Señala un conjunto de principios que animarían a los gobiernos a crear o mejorar las iniciativas y legislaciones de protección a los animales, entre ellos: • Establece el bienestar animal como un tema internacional. • Reconocer que el bienestar animal es un factor clave en el diseño de políticas humanitarias y ambientales. • Animar a las industrias que usan animales a mantener el bienestar a la vanguardia. • Reconocer los riesgos que factores medioambientales como el cambio climático, la pérdida del hábitat y la polución causan a los animales. • Crear una actitud global más compasiva hacia el bienestar animal, incluyendo necesidades y hábitats.
Carta Mundial para la Naturaleza	Organización de Naciones Unidas, 1982	Busca proteger la naturaleza y promover la cooperación internacional en esta esfera. Proclama principios generales como, por ejemplo, garantizar la

<sup>13</sup> <http://www.epdlp.com/texto.php?id2=1543> Fragmento hojas de Hierba

<sup>14</sup> La revolución de los animales No- Humanos, su lugar en el derecho. Mónica Cecilia Jaramillo Palacio. Universidad de Antioquia, Facultad de Derecho y Ciencias políticas

		supervivencia de todas las especies, silvestres y domesticadas, manteniendo un nivel por lo menos suficiente de su hábitat, y conceder protección especial a aquellas de carácter singular, a los ejemplares representativos de todos los diferentes tipos de ecosistemas y a los hábitats de las especies o en peligro.
Código Sanitario para los Animales Terrestres	Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE), 1968 - 1995	Contienen recomendaciones fundadas en principios científicos para la notificación de enfermedades, su prevención y control, con el fin de garantizar la seguridad sanitaria de los intercambios internacionales de animales terrestres (mamíferos, aves y abejas) y acuáticos (anfibios, peces, crustáceos y moluscos) y de sus derivados. Para ello, se especifican las medidas sanitarias que los Servicios Veterinarios y otras autoridades competentes de los países importadores y exportadores deben tomar con respecto a las enfermedades animales, zoonosis incluidas. La correcta aplicación de tales medidas permite evitar la introducción y propagación, a través de los animales y sus productos, de agentes patógenos a los animales o las personas.

## 2. Principal normatividad vigente en Colombia asociada con los animales.<sup>15</sup>

Normativa	Concepto
Código Civil, Ley 57 de 1887	El Código Civil comprende las disposiciones legales sustantivas que determinan especialmente los derechos de los particulares, por razón del estado de las personas, de sus bienes, obligaciones, contratos y acciones civiles. En relación al tema, establece criterios en relación a la propiedad y responsabilidad sobre los animales y sus productos, y define que son animales bravíos, domésticos o domesticados; y establece algunas disposiciones para su caza como ocupación.
Ley 5 de 1972	Crea las Juntas Defensoras de Animales en todos los municipios del país. Determina que las mismas serán coordinadas por un comité e indica su integración; señala sus funciones, las sanciones que eventualmente pueden imponer, forma de destinar sus ingresos y financiación.
Decreto 497 de 1973	Reglamenta la Ley 5 de 1972. Señala la misión de las mismas, los comportamientos considerados como malos tratos, los lugares y

<sup>15</sup> La revolución de los animales No- Humanos, su lugar en el derecho. Mónica Cecilia Jaramillo Palacio. Universidad de Antioquia, Facultad de Derecho y Ciencias políticas

	gastos para su funcionamiento y las sanciones y procedimientos que pueden imponer.
Ley 17 de 1981	Por la cual se aprueba la “Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres”.
Ley 84 de 1989	Por medio de la cual se adopta el Estatuto Nacional de Protección de los Animales, señala los deberes para con los animales, crea contravenciones, situaciones de crueldad, penas, agravantes, sacrificio de animales, utilización de animales en experimentos, transporte de animales, caza, pesca, cómplices en hechos contravencionales, recursos, reincidencia, multas, competencias y procedimientos, y le atribuye unas facultades a las sociedades protectoras de animales.
<b>Constitución Política de 1991</b>	En la Constitución Política de Colombia no se utiliza el término “animal” o “animales” sino que indirectamente alude al tema de protección animal a través del artículo 79, que señala que el Estado ha de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines
Decreto 1840 de 1994	Preservar los recursos naturales (preservación, erradicación y manejo de enfermedades. Control Sanitario).
Decreto 205 de 1996	Planificar y reducir las amenazas a la diversidad biológica para mantener el entorno natural
Ley 576 de 2000	Expide el Código de Ética para el ejercicio profesional de la medicina veterinaria y zootecnia. Según esta ley, Art. 1º, “La medicina veterinaria y la zootecnia, son profesiones basadas en una formación científica técnica y humanística que tienen como fin promover una mejor calidad de vida para el hombre, mediante la conservación de la salud animal, el incremento de las fuentes de alimento de origen animal, la protección en de la salud pública, la protección del medio ambiente, la biodiversidad y el desarrollo de la industria pecuaria del país”.
Ley 611 de 2000	Reglamenta el manejo sostenible de fauna silvestre y acuática en la caza comercial.
Ley 769 de 2002	Establece el Código Nacional de Tránsito Terrestre. En el artículo 98 ordena la erradicación de los vehículos de tracción animal, que posteriormente es modificada a sustitución
Ley 746 de 2002	Regula la tenencia y registro de perros potencialmente peligrosos en las zonas urbanas y rurales del territorio nacional, con el fin de proteger la integridad de las personas, la salubridad pública y el bienestar del propio animal. Se consideran perros potencialmente peligrosos aquellos que presenten una o más de las siguientes características: a) Perros que han tenido episodios de agresiones a personas u otros perros. b) Perros que han sido adiestrados para el

	ataque y la defensa. c) Perros que pertenecen a una de las siguientes razas o a sus cruces o híbridos: American Staffordshire Terrier, Bullmastiff, Dóberman, Dogo Argentino, Dogo de Burdeos, Fila Brasileiro, Mastín Napolitano, Pit Bull Terrier, American Pit Bull Terrier, De presa canario, Rottweiler, Staffordshire Terrier, Tosa Japonés.
Resolución 1172 de 2004	Se establece el Sistema Nacional de Identificación y Registro de la Fauna Silvestre en condiciones ex situ.
<b>Plan Nacional de Salud Pública 2012-2022, Adoptado por el Ministerio de Salud Pública y Protección Social a través de la Resolución 1842 de 2013</b>	Promueve la gestión intersectorial, educativa y de participación social y comunitaria, con los propósitos de generar corresponsabilidad social en la tenencia de animales de compañía, producción, y protección de ecosistemas de fauna silvestre; así como fortalecer la prevención, detección oportuna y control de las enfermedades zoonóticas.
Ley 1659 de 2013	Adopta el Sistema Nacional de Identificación, Información y Trazabilidad Animal. "(...) como un Sistema integrado por un conjunto de instituciones, normas, procesos, datos e información, desarrollado para generar y mantener la trazabilidad en las especies de interés económico pertenecientes al eslabón de la producción primaria y a través del cual se dispondrá de información de las diferentes especies, para su posterior integración a los demás eslabones de las cadenas productivas hasta llegar al consumidor final" (Art. 1º).
Ley 1638 de 2013	Prohíbe el uso de animales silvestres, nativos y exóticos, en circos fijos e itinerantes.
Sentencia C-284 de 2014 de la Corte Constitucional	Ratifica la Ley 1638 de 2013
Decreto 5 0 7 DE 2013 "Por el cual se modifica la Estructura Organizacional de la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá, D.C.	Funciones: Artículo 1 g. Formular y ejecutar el plan de atención básica y coordinar con los sectores y la comunidad las acciones que en salud pública se realicen para mejorar las condiciones de calidad de vida y salud de la población.
Política Nacional en Salud Mental, Resolución 2358 de 1998	Establece factores condicionantes de salud de diversa índole: biológica, ambiental, comportamental, social, política, económica, cultural. Asimismo estableció mediciones del nivel de salud a través de la estructura de la morbilidad, la mortalidad y la discapacidad específicas por grupo etario y por género.
Ley 1098 de 2006	Por la cual se expide el Código de la Infancia y de la Adolescencia.

Normativa	Concepto
<p>Decreto 1236 de 1997 Por el cual se reestructurar la Secretaría de Educación de Santa Fe de Bogotá, D.C.</p>	<p><b>ARTÍCULO 1.</b> Corresponde a la Secretaría de Educación del Distrito Capital ejercer en coordinación con las autoridades nacionales, y de conformidad con las políticas y metas fijadas para el servicio educativo, las siguientes funciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Asegurar la calidad y cobertura de la Educación en el Distrito Capital;</li> <li>2. Establecer las políticas, planes y programas Distritales de Educación;</li> <li>4. Fomentar la investigación, innovación y desarrollo de currículos, métodos y medios pedagógicos;</li> <li>5. Diseñar y poner en marcha los programas que se requieren para mejorar la eficiencia, la calidad y la cobertura de la Educación;</li> <li>10. Evaluar el servicio educativo en el Distrito;</li> <li>13. Establecer un sistema Distrital de información Educativa en coordinación con lo dispuesto en los artículos 75 y 148 de la Ley General de Educación.</li> <li>14. Consolidar y analizar la información educativa Distrital, y remitirla al Ministerio de Educación Nacional y al DANE, de acuerdo a los estándares fijados por ello.</li> </ol>
<p>Decreto 546 de 2016 <i>Por medio del cual se crea el Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal – IDPYBA</i></p>	<p><b>Artículo 5°. Funciones.</b> Para el cumplimiento del objeto, el Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal – IDPYBA -, cumplirá las siguientes funciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Implementar, desarrollar, coordinar, vigilar, evaluar y efectuar el seguimiento a la Política de Protección y Bienestar Animal, efectuar la coordinación intersectorial e interinstitucional, generar los espacios de participación ciudadana y emitir los conceptos técnicos que las autoridades requieran para estos efectos.</li> <li>3. Coordinar y promover con las Secretarías Distritales de Salud, Ambiente, Gobierno y Educación la realización de actividades relacionadas con el bienestar y la protección animal, en asocio con las organizaciones sin ánimo de lucro protectoras de animales, facultades de medicina veterinaria y Zootecnia, instituciones educativas oficiales y privadas, y demás instituciones interesadas, para la celebración de la Semana Distrital de la Protección y Bienestar Animal.</li> <li>4. Crear, fomentar, coordinar e implementar programas de capacitación y educación con entidades Distritales, asociaciones defensoras de animales legalmente constituidas, la comunidad y demás entidades relacionadas con este proceso, con el ánimo de</li> </ol>

	<p>generar una cultura ciudadana, basada en la compasión, protección y cuidado hacia los animales.</p> <p><b>5.</b> Diseñar estrategias de articulación para el desarrollo de proyectos de interés común con las diferentes instancias y organizaciones de los gobiernos nacionales y distrital, con el fin de promover una sana convivencia entre la fauna y la comunidad.</p> <p><b>6.</b> Proponer y promover proyectos de investigación que contribuyan a generar conocimiento y hábitos de respeto de los ciudadanos hacia los animales.</p> <p><b>9.</b> Hacer parte del Consejo Distrital de Protección Animal y asumir la Secretaría Técnica.</p> <p><b>11.</b> Diseñar herramientas y procesos de innovación y tecnología que mejoren las condiciones de vida de los animales.</p> <p><b>12.</b> Las demás que le sean asignadas y correspondan a su objeto.</p>
--	---

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

De conformidad con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 “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”.

#### V. IMPACTO FISCAL

Teniendo en cuenta lo anterior, hay que aclarar que la presente iniciativa no genera costos fiscales, dado que su implementación no implica incurrir en gastos adicionales diferentes a los que ya tienen la entidad en cumplimiento de su misionalidad y de los programas de su competencia en cumplimiento de las metas establecidas en el Plan de Desarrollo Distrital 2016 – 2019.

Cordialmente,

**HOSMAN YAITH MARTÍNEZ MORENO**  
CONCEJAL DE BOGOTÁ

**EDWARD ANIBAL ARIAS**  
CONCEJAL DE BOGOTÁ

**LUCIA BASTIDAS**  
CONCEJALA DE BOGOTÁ

**MARÍA CLARA NAME RAMÍREZ**  
CONCEJALA DE BOGOTÁ  
VOCERA DEL PARTIDO ALIANZA VERDE

**MARÍA FERNANDA ROJAS**  
CONCEJALA DE BOGOTÁ

**JORGE TORRES**  
CONCEJAL DE BOGOTÁ

## **PROYECTO DE ACUERDO N° 385 DE 2019**

### **PRIMER DEBATE**

#### **“POR EL CUAL SE CREA EL DÍA DE LAS MASCOTAS EN LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS DISTRITALES”**

El Concejo de Bogotá D.C., en uso de las facultades legales que le confiere el Decreto Ley 1421 de 1993 artículo 12, el Acuerdo Distrital 348 de 2008, en sus artículos 3, 34, 35 y 36 y La ley 1801 de 2016 en su artículo 122.

### **ACUERDA**

**ARTÍCULO 1.-** Declárase el día el 04 de octubre de cada año, como “Día Distrital de las Mascotas en las Instituciones Educativas Distritales”, de conformidad con la celebración mundial del día de los animales, en el cual se le permitirá y fomentará a los estudiantes y sus familiares a participar con sus mascotas en esta actividad.

Parágrafo. La Administración Distrital fortalecerá el “Día Distrital de las Mascotas en las Instituciones Educativas Distritales” como espacio que impulsa la promoción adecuada del bienestar infantil y animal en el Distrito Capital. Las entidades distritales competentes suministrarán información y anualmente entregarán los análisis de antecedentes y las formas de gestión de las mismas dando cuenta de los avances de la implementación del presente Acuerdo.

**ARTICULO 2.-** El Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal –IDPYBA- en coordinación con la Secretaría de Salud, la Secretaría Distrital de Educación y las Instituciones Educativas Distritales coordinarán las actividades del “Día Distrital de las Mascotas en las Instituciones Educativas Distritales”, con el objeto fomentar en los estudiantes la convivencia y protección de los animales.

**ARTICULO 3.-** El Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal –IDPYBA- dentro del marco de sus funciones capacitará a la comunidad educativa y promoverá una sana convivencia entre los estudiantes y los animales, fomentará la participación de los estudiantes en la protección animal y orientará los procesos de innovación que mejoren las condiciones de vida de los animales en el marco de las instituciones educativas distritales.

Parágrafo: El Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal –IDPYBA- dentro del programa de “Adopción de animales de compañía” coordinará el acompañamiento de los animales a los centros educativos, con el propósito de facilitar el acercamiento de los animales a los estudiantes que no tienen mascotas.

**ARTÍCULO 4.-** La Secretaría Distrital de Educación dentro del marco de sus funciones coordinará con las Instituciones Educativas Distritales los espacios institucionales para realizar las actividades respectivas.

Parágrafo: La Secretaria Distrital de Educación consolidará una matriz de información respecto a los beneficios de las actividades con mascotas en las instituciones educativas distritales, con el propósito de crear políticas, planes y programas Distritales de Educación basados en la investigación y la innovación que mejoren los currículos y métodos pedagógicos.

**ARTÍCULO 5.-** La Secretaría de Salud del Distrito Capital capacitará y orientará a los sectores que integran esta iniciativa con el propósito de aprovechar la relación de los menores y mascotas para la investigación e integración de las evidencias surgidas de este proceso a la Política Distrital de Salud Mental.

Parágrafo: La Secretaría de Salud compilará y desarrollará la política distrital de salud mental en el marco de las instituciones educativas distritales bajo los parámetros de atención primaria en salud mental, promoción de la salud mental, prevención y las demás que considere pertinentes con el propósito de contribuir a mejorar las condiciones de calidad de vida y salud de la población estudiantil de las instituciones educativas distritales.

**ARTICULO 6.-** Las Instituciones Educativas Distritales contarán con un término no mayor a seis (6) meses luego de la aprobación de este Acuerdo, para presentar un diagnóstico sobre la factibilidad de realizar estas actividades en las instalaciones de las instituciones educativas en caso de considerar que no es viable la realización de la actividad por la infraestructura de las instituciones, solicitará al Instituto Distrital de Recreación y Deporte –IDRD- concepto sobre los parques y zonas aledañas donde se puede realizar esta actividad.

El Instituto Distrital de Recreación y Deporte –IDRD- publicará un listado de las áreas en las cuales es viable desarrollar las actividades y será el responsable de adecuar los espacios para la correcta y segura prestación del servicio.

**ARTÍCULO 7.- VIGENCIA.** El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación.

### **PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dado en Bogotá, D.C., a los \_\_\_\_ días del mes \_\_\_\_ de 2019

## **PROYECTO DE ACUERDO N° 386 DE 2019**

### **PRIMER DEBATE**

#### **“POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN ACCIONES ENCAMINADAS AL REGISTRO E IDENTIFICACIÓN DE ANIMALES DE COMPAÑÍA EN EL DISTRITO CAPITAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

##### **OBJETO DEL PROYECTO**

El presente proyecto tiene el propósito de legitimar las acciones que vienen siendo implementadas para el registro e identificación de animales de compañía en el Distrito Capital a través del Sistema de identificación “Ciudadano de 4 Patas” para caninos y felinos que permitirá la tenencia responsable de animales.

##### **I. MARCO DE REFERENCIA**

###### **1. ¿Qué es el Sistema de Identificación – “Ciudadano de 4 patas”?**

El sistema de identificación “Ciudadano de 4 Patas” es un programa de la Política Pública Distrital de Protección y Bienestar Animal – PPDPYBA que se encuentra incluido entre los 16 proyectos priorizados en el Plan de Desarrollo de la “Bogotá Mejor para Todos”; este permitirá identificar, registrar y realizar seguimiento a los animales de compañía que habitan en la ciudad.

###### **2. ¿Cómo Funciona?**

Mediante la implantación de un microchip de identificación de 15 dígitos, se realizará un registro y activación web por parte tanto del tenedor/cuidador del animal de compañía como del centro implantador previamente capacitado y certificado por el Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal – IDPYBA. De esta manera, el distrito podrá realizar seguimiento de cada animal activo dentro del sistema según información relacionada por parte de sus cuidadores/tenedores.

Para los estratos 1, 2 y 3 se realizan jornadas de identificación transversales a todos los programas de atención de animales; y para los estratos 4, 5 y 6 el IDPYBA capacita y avala a establecimientos veterinarios previamente inscritos.

###### **3. Objetivos del Sistema de Identificación**

- ✓ Fase educativa:
  1. Los ciudadanos conocerán el por qué se debe identificar a un animal de compañía y sus beneficios.
  2. Capacitación a los establecimientos veterinarios con el fin de certificarlos como implantadores de microchips de identificación.

3. Capacitación de manejo y entrega de lectores/escáneres a entidades lectoras autorizadas por el IDPYBA como lo son las Alcaldías locales, Estaciones de policía, CAI'S de policía y Policía Ambiental y Ecológica.

La implementación del microchip aumentará la posibilidad de encontrar animales perdidos; en donde la apropiación del cuidador/ Tenedor de su mascota permitirá notificarlos en caso de abandono en espacio público, desestimulando el hurto y la posterior venta de caninos y felinos. De esta manera, se pretende mantener actualizada la información sanitaria y comportamental de cada animal registrado.

#### 4. Meta de Implantación

El IDPYBA a través del proyecto 7520 tiene como meta implantar 700.000 caninos con un microchip discriminados año por año así:

Tabla No. 1 – Meta de Implementación de microchips 2017- 2020

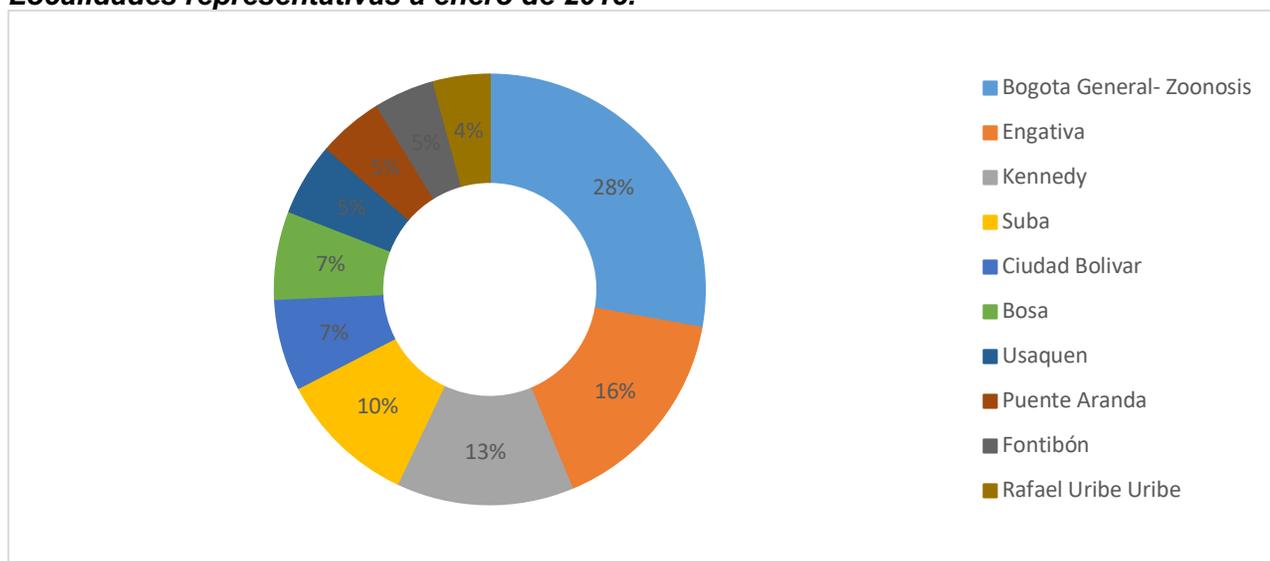
Año	Meta
2017	56.000 microchips
2018	260.000 microchips
2019	318.000 microchips
2020	66.000 microchips

Fuente: Elaboración propia, datos tomados del Proyecto 7520

#### 5. Animales Registrados a enero de 2018

A la fecha en la plataforma de registro “ciudadano de 4 patas” se tiene un total de 31.346 animales identificados mediante la implantación de microchip.

Grafico No. 1- Animales registrados en el sistema de identificación "Ciudadano de 4 patas"- Localidades representativas a enero de 2018.



Fuente: Elaboración propia con datos tomados del D.P. radicado No. 2018ER000064 del Concejo de Bogotá D.C.

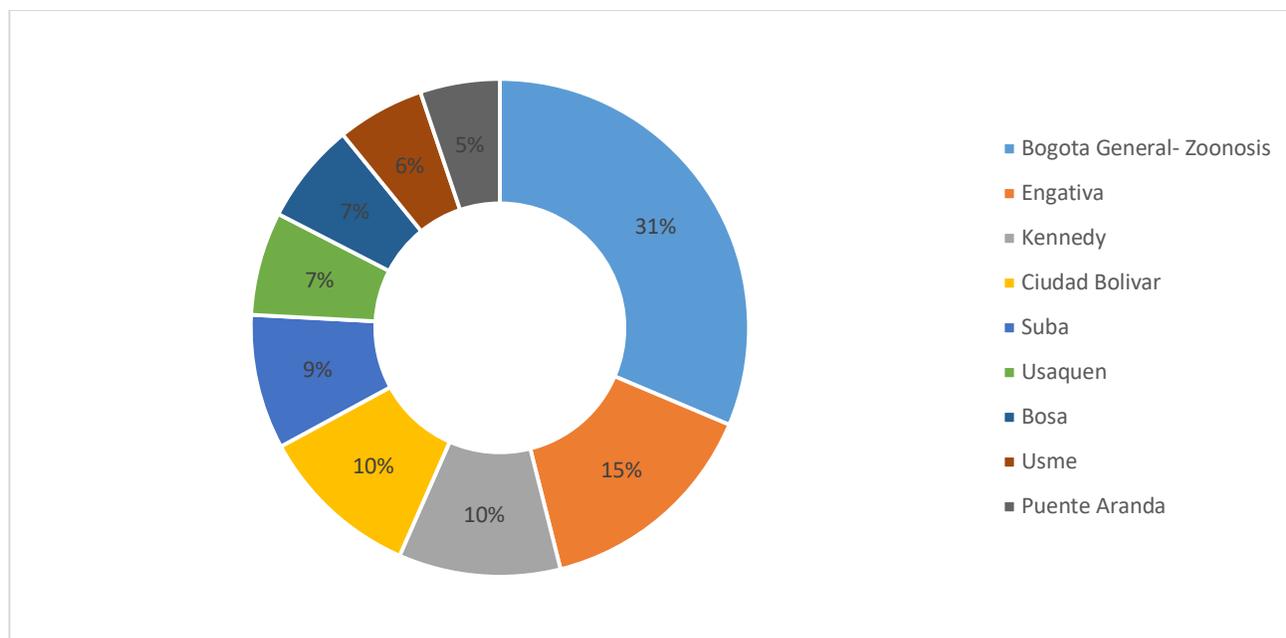
En primera instancia, el Centro de Zoonosis de la Secretaria Distrital de Salud encontramos la mayor cantidad de animales registrados. Seguidos por las Localidades de Engativá y Kennedy, donde la mayor representación de inscritos es de caninos con un 78% y de felinos del 22%. El menor porcentaje de inscritos es la localidad de Candelaria.

## 6. Animales Implantados

En cuanto a los animales identificados en el 2017, cabe anotar que se tiene un registro inicial de 2.000 animales identificados con microchip en la jornada de implantación masiva del día 28 de mayo de 2017.

Mientras que, para las jornadas de identificación llevadas a cabo por el grupo de identificación, registro y monitoreo de animales domésticos, se observan los siguientes datos a partir del mes de enero de 2018:

**Grafico No. 2- Animales implantados y registrados en el sistema de identificación "Ciudadano de 4 patas"- Localidades representativas a enero de 2018.**



Fuente: Elaboración propia con datos tomados del D.P. radicado No. 2018ER000064 del Concejo de Bogotá D.C.

A enero de 2018, solo el 33% de los animales registrados tienen implantado el microchip de identificación en la plataforma de Ciudadano de 4 patas. Siendo el Centro de Zoonosis y la localidad de Engativá, los puntos donde más se han implantado los microchips debido a la alta demanda por la implementación y el control de los animales de compañía en estos sectores de la ciudad.

La implementación permanente de este mecanismo de identificación permitirá el aumento progresivo de la identificación de los animales domésticos de la ciudad, logrando en el corto plazo la estabilización del censo distrital y la toma de decisiones de acuerdo a las necesidades que se

presenten en los hogares de los ciudadanos de la capital con respecto a los animales, en busca de la mejora de las condiciones de los mismos.

## II. JUSTIFICACIÓN:

De acuerdo a información suministrada por el Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal, con el radicado No. 2018ER000064 del Concejo de Bogotá D.C. En la actualidad están registrados 1.588 Establecimientos médicos veterinarios y afines, de los cuales 360 (23%) realizan comercialización de animales.

Estos establecimientos han sido objeto de intervención por la Secretaría Distrital de Salud por ser parte de la línea de elementos transmisibles de Origen Zoonótico- ETOZ.

Nuestro objetivo es aportar a la protección y control de animales de compañía, en corresponsabilidad con la sociedad y con las organizaciones que promueven su cuidado, para así reducir la población de animales callejeros, la contaminación ambiental, el maltrato, el abandono y los riesgos que pueda sufrir la ciudadanía por enfermedades de tipo zoonótico o mordeduras.

Con respecto al maltrato animal, el proyecto de acuerdo 135 de 2013 en su exposición de motivos nos aporta las siguientes cifras y conceptos que justifican el presente proyecto de acuerdo:

*Según un reporte de la Secretaria de Salud del Distrito Capital, se calcula que en Bogotá existen aproximadamente 1.227.905 animales abandonados, clasificados entre perros y gatos de la siguiente manera: 905.331 mil perros y 322.574 mil gatos que deambulan por las calles de la ciudad.*

*Lo anterior es producto de la falta de tenencia responsable por parte de los propietarios o poseedores; al igual que la ausencia de efectividad en las estrategias y programas en pro de ello. Otro factor que influye, es la falta de presupuesto en las campañas de esterilizaciones en el Distrito Capital, lo que genera que muchos de estos animales sigan sueltos sin ningún tipo de cuidado y protección.*

*Se reconoce que en nuestro país en especial en el Distrito Capital, el tema de la protección animal, ha tomado gran importancia. Un ejemplo de ello, es el tema relacionado con la aprobación del proyecto de Ley 244 de 2012 autoría del Representante Augusto Posada del Partido de la U "Por medio del cual se prohíbe el uso de animales en circos itinerantes", proyecto que establece la prohibición para utilizar animales en circos y que al mismo tiempo busca proteger especies de animales que en algunos casos están en vía de extinción.*

*Así mismo se han evidenciado grandes esfuerzos que en los últimos años a través de proyectos, campañas, movilizaciones, no podemos dejar de lado las altas cifras en lo que respecta al maltrato de animales, animales abandonados, vehículos de tracción animal, tráfico de especies silvestres entre otras, representan algunas de las formas en la que se muestra el maltrato hacia los mismos. A continuación, se presentan algunas cifras que lo hacen notorio:*

1. Según la Secretaria de Salud, en el año 2012 se reportaron 5.392 sacrificios y de un total aproximado de 720.479 animales, se esterilizaron 26.223.
2. Según un reporte del Hospital de Chapinero de 2012 de los locales que comercializan animales domésticos el 83% tiene concepto desfavorable.
3. Según el IPES existen aproximadamente 12 mil animales comercializándose en las diferentes plazas de mercado como son la del 20 de julio, Kennedy, Trinidad Galán, Las Ferias, 12 de octubre y 7 de Agosto.<sup>16</sup>

Desde lo anterior, la aplicación de un sistema informático, que registre a los animales de compañía (perros y gatos), al igual que a sus propietarios y a los establecimientos dedicados a la producción, reproducción, adiestramiento, acalamiento, custodia, compraventa, diagnóstico y tratamiento de enfermedades y a cualquier otro lugar donde se tengan los animales de compañía, así como la Unidad de Cuidado Animal como entidad dependiente del Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal, la cual tiene entre sus servicios la atención médica, recuperación, rehabilitación y adopción de los animales de compañía ingresados mediante los programas de urgencias y escuadrón anti crueldad. Este sistema permite una base de datos completa, con la finalidad de identificar de forma más efectiva los casos de abandono y maltrato animal, al igual que aporta herramientas para estimular los procesos de adopción de los animales sin hogar en la ciudad.

La instalación del microchip de identificación, como elemento principal del sistema, tiene como función brindar seguridad para los animales. El procedimiento de implantación es bastante sencillo y poco doloroso, donde se introduce el microchip (que tiene el tamaño similar al de un grano de arroz) mediante una aguja, la cual se introduce de manera subcutánea; este dispositivo cuenta con todos los elementos necesarios para evitar reacciones adversas o enfermedad después de su colocación.

Con esto, se pretende tener un sistema informático que cuente con una base de datos completa de los animales que se encuentran en la ciudad. Será una plataforma interactiva para los ciudadanos y para las autoridades, en la que se puede consultar datos de los animales que han sido recogidos en las calles y que se encuentran disponibles para adopción.

Igualmente, con esta base de datos, las autoridades lograrán tener un registro completo de los establecimientos públicos con autorización para comerciar, tratar y prestar servicios relacionados con animales de compañía. Para que así se puedan garantizar de forma más efectiva el cumplimiento de las normas referentes al bienestar y la protección animal.

Así mismo, su implementación aportaría herramientas efectivas a las autoridades policiales de la ciudad para garantizar la protección animal, mediante fácil identificación de los animales extraviados, acción que permitirá disminuir drásticamente la cifra anual de animales callejeros y extravíos de mascotas.

<sup>16</sup> PROYECTO DE ACUERDO DE 2013, "Por Medio Del Cual Se Establece El Código Único De Llamadas En La Línea 123 Para La Protección De Los Animales En El Distrito Capital Y Se Dictan Otras Disposiciones", Consulta de la Norma, <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=53689> recuperado el 6 de octubre de 2014.

### III. ANTECEDENTES DEL PROYECTO:

En el año 2013 se presentó el PROYECTO DE ACUERDO No. 135 DE 2013, en conjunto entre 22 concejales, “Por Medio Del Cual Se Establece El Código Único De Llamadas En La Línea 123 Para La Protección De Los Animales En El Distrito Capital Y Se Dictan Otras Disposiciones”. Este proyecto buscaba que la línea 123 sirviera como código para dar conocimiento a las autoridades sobre el maltrato, abandono y descuido de la población animal en la ciudad.

Por otra parte, el concejal Carlos Roberto Sáenz Vargas, presentó también en el año 2013, el Proyecto de Acuerdo No. 082 “Por medio del cual se establecen los lineamientos para la formulación de la Política Pública de Protección y Bienestar Animal para el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones” el cual pretendía diagnosticar las problemáticas asociadas a las diversas especies de animales que habitan en Bogotá, además de definir las estrategias pertinentes para implementar programas para prevenir, atender y erradicar las fuentes y problemáticas de maltrato animal en la ciudad.

### IV. MARCO JURÍDICO

#### 1. Leyes Internacionales:

#### **Declaración Universal de los Derechos de los Animales aprobada por la ONU en 1989:**

✓ **Artículo No. 1**

Todos los animales nacen iguales ante la vida y tienen los mismos derechos a la existencia.

✓ **Artículo No. 2**

a) Todo animal tiene derecho al respeto.

b) El hombre, como especie animal, no puede atribuirse el derecho de exterminar a los otros animales o de explotarlos, violando ese derecho. Tiene la obligación de poner sus conocimientos al servicio de los animales.

c) Todos los animales tienen derecho a la atención, a los cuidados y a la protección del hombre.

✓ **Artículo No. 3**

a) Ningún animal será sometido a malos tratos ni a actos crueles.

b) Si es necesaria la muerte de un animal, ésta debe ser instantánea, indolora y no generadora de angustia.

✓ **Artículo No. 4**

a) Todo animal perteneciente a una especie salvaje tiene derecho a vivir libre en su propio ambiente natural, terrestre, aéreo o acuático y a reproducirse.

b) Toda privación de libertad, incluso aquella que tenga fines educativos, es contraria a este derecho.

✓ **Artículo No. 5**

a) Todo animal perteneciente a una especie que viva tradicionalmente en el entorno del hombre tiene derecho a vivir y crecer al ritmo y en las condiciones de vida y de libertad que sean propias de su especie.

b) Toda modificación de dicho ritmo o dichas condiciones que fuera impuesta por el hombre con fines mercantiles es contraria a dicho derecho.

✓ **Artículo No. 6**

a) Todo animal que el hombre haya escogido como compañero tiene derecho a que la duración de su vida sea conforme a su longevidad natural.

b) El abandono de un animal es un acto cruel y degradante.

✓ **Artículo No. 7**

Todo animal de trabajo tiene derecho a una limitación razonable del tiempo e intensidad del trabajo, a una alimentación reparadora y al reposo.

✓ **Artículo No. 8**

a) La experimentación animal que implique un sufrimiento físico o psicológico es incompatible con los derechos del animal, tanto si se trata de experimentos médicos, científicos, comerciales, como de otra forma de experimentación.

b) Las técnicas alternativas deben ser utilizadas y desarrolladas.

✓ **Artículo No. 9**

Cuando un animal es criado para la alimentación debe ser nutrido, instalado y transportado, así como sacrificado, sin que ello resulte para él motivo de ansiedad o dolor.

✓ **Artículo No. 10**

a) Ningún animal debe ser explotado para esparcimiento del hombre.

b) Las exhibiciones de animales y los espectáculos que se sirvan de animales son incompatibles con la dignidad del animal.

✓ **Artículo No. 11**

Todo acto que implique la muerte de un animal sin necesidad es un suicidio, es decir, un crimen contra la vida.

✓ **Artículo No. 12**

a) Todo acto que implique la muerte de un gran número de animales salvajes es un genocidio, es decir, un crimen contra la especie.

b) La contaminación y la destrucción del ambiente natural conducen al genocidio.

✓ **Artículo No. 13**

- a) Un animal muerto debe ser tratado con respeto.
- b) Las escenas de violencia, en las cuales los animales son víctimas, deben ser prohibidas en el cine y en la televisión, salvo si ellas tienen como fin dar muestra de los atentados contra los derechos del animal.

✓ **Artículo No. 14**

- a) Los organismos de protección y salvaguarda de los animales deben ser representados a nivel gubernamental.
- b) Los derechos del animal deben ser defendidos por la ley, como lo son los derechos del hombre.<sup>17</sup>

## 2. Constitución Nacional

**Art. 1º.** Colombia es un Estado Social de Derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

**Art. 2º.** Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

**Art. 16.** Todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico.

**Art. 25.** El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.

**Art. 26.** Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. (...)

**Art. 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.

---

<sup>17</sup>Declaración Universal de los Derechos de los Animales, 1989,  
<http://www.me.gov.ar/efeme/diaanimal/derecho.html>.

**Art. 82.** Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.

(...)

**Art. 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:

(...)

8. Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano; (...)

### 3. Leyes Nacionales

- ✓ **Ley 1774 de 2016** "Por medio de la cual se modifican el código civil, la ley 84 de 1989, el código penal, el código de procedimiento penal y se dictan otras disposiciones"
- ✓ **Artículo 1°. Objeto.** Los animales como seres sintientes no son cosas, recibirán especial protección contra el sufrimiento y el dolor, en especial, el causado directa o indirectamente por los humanos, por lo cual en la presente ley se tipifican como punibles algunas conductas relacionadas con el maltrato a los animales, y se establece un procedimiento sancionatorio de carácter policivo y judicial.
- ✓ **Artículo 2°.** Modifíquese el artículo 655 del Código Civil, así:

*Artículo 655. Muebles. Muebles son las que pueden transportarse de un lugar a otro, sea moviéndose ellas a sí mismas como los animales (que por eso se llaman semovientes), sea que sólo se muevan por una fuerza externa, como las cosas inanimadas.*

*Exceptúense las que siendo muebles por naturaleza se reputan inmuebles por su destino, según el artículo 658.*

*Parágrafo. Reconózcase la calidad de seres sintientes a los animales.*

- ✓ **Artículo 3°. Principios.**
  - a) Protección al animal. El trato a los animales se basa en el respeto, la solidaridad, la compasión, la ética, la justicia, el cuidado, la prevención del sufrimiento, la erradicación del cautiverio y el abandono, así como de cualquier forma de abuso, maltrato, violencia, y trato cruel;
  - b) Bienestar animal. En el cuidado de los animales, el responsable o tenedor de ellos asegurará como mínimo:
    1. Que no sufran hambre ni sed,
    2. Que no sufran injustificadamente malestar físico ni dolor,
    3. Que no les sean provocadas enfermedades por negligencia o descuido;
    4. Que no sean sometidos a condiciones de miedo ni estrés;
    5. Que puedan manifestar su comportamiento natural;

c) Solidaridad social. El Estado, la sociedad y sus miembros tienen la obligación de asistir y proteger a los animales con acciones diligentes ante situaciones que pongan en peligro su vida, su salud o su integridad física.

Asimismo, tienen la responsabilidad de tomar parte activa en la prevención y eliminación del maltrato, crueldad y violencia contra los animales; también es su deber abstenerse de cualquier acto injustificado de violencia o maltrato contra estos y denunciar aquellos infractores de las conductas señaladas de los que se tenga conocimiento.

✓ **Artículo 4°.** El artículo 10 de la Ley 84 de 1989 quedará así:

Artículo 10. Los actos dañinos y de crueldad contra los animales descritos en la presente ley que no causen la muerte o lesiones que menoscaben gravemente su salud o integridad física de conformidad con lo establecido en el título XI-A del Código Penal, serán sancionados con multa de cinco (5) a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

✓ **Artículo 5°.** Adiciónese al Código Penal el siguiente título:

#### TÍTULO XI-A: DE LOS DELITOS CONTRA LOS ANIMALES

##### CAPÍTULO ÚNICO

Delitos contra la vida, la integridad física y emocional de los animales Artículo 339A. El que, por cualquier medio o procedimiento maltrate a un animal doméstico, amansado, silvestre vertebrado o exótico vertebrado, causándole la muerte o lesiones que menoscaben gravemente su salud o integridad física, incurrirá en pena de prisión de doce (12) a treinta y seis (36) meses, e inhabilidad especial de uno (1) a tres (3) años para el ejercicio de profesión, oficio, comercio o tenencia que tenga relación con los animales y multa de cinco (5) a sesenta (60) salarios mínimos legales vigentes.

Artículo 339B. Circunstancias de agravación punitiva. Las penas contempladas en el artículo anterior se aumentarán de la mitad a tres cuartas partes, si la conducta se cometiere:

- a) Con sevicia;
- b) Cuando una o varias de las conductas mencionadas se perpetren en vía o sitio público;
- c) Valiéndose de inimputables o de menores de edad o en presencia de aquellos;
- d) Cuando se cometan actos sexuales con los animales;
- e) Cuando alguno de los delitos previstos en los artículos anteriores se cometiere por servidor público o quien ejerza funciones públicas.

Parágrafo 1°. Quedan exceptuadas de las penas previstas en esta ley, las prácticas, en el marco de las normas vigentes, de buen manejo de los animales que tengan como objetivo el cuidado, reproducción, cría, adiestramiento, mantenimiento; las de beneficio y procesamiento relacionadas con la producción de alimentos; y las actividades de entrenamiento para competencias legalmente aceptadas.

Parágrafo 2°. Quienes adelanten acciones de salubridad pública tendientes a controlar brotes epidémicos, o transmisión de enfermedades zoonóticas, no serán objeto de las penas previstas en la presente ley.

Parágrafo 3°. Quienes adelanten las conductas descritas en el artículo 7° de la Ley 84 de 1989 no serán objeto de las penas previstas en la presente ley.

- ✓ **Artículo 6°.** Adiciónese el artículo 37 del Código de Procedimiento Penal con un numeral del siguiente tenor:  
Artículo 37. De los Jueces Penales Municipales. Los Jueces Penales Municipales conocen:  
(...)  
7. De los delitos contra los animales.  
(...)
- ✓ **Artículo 7°.** Competencia y Procedimiento. El artículo 46 de la ley 84 de 1989 quedará así:  
Artículo 46. Corresponde a los alcaldes, a los inspectores de policía que hagan sus veces, y en el Distrito Capital de Bogotá a los inspectores de policía, conocer de las contravenciones de que trata la presente ley. Para el cumplimiento de los fines del Estado y el objeto de la presente ley, las alcaldías e inspecciones contarán con la colaboración armónica de las siguientes entidades, quienes además pondrán a disposición los medios y/o recursos que sean necesarios en los términos previstos en la Constitución Política, la Ley 99 de 1993 y en la Ley 1333 del 2009: El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos a los que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, los establecimientos públicos de que trata el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

Parágrafo. Los dineros recaudados por conceptos de multas por la respectiva entidad territorial se destinarán de manera exclusiva a la formulación, divulgación, ejecución y seguimiento de políticas de protección a los animales, campañas de sensibilización y educación ciudadana y constitución de fondos de protección animal, vinculando de manera activa a las organizaciones animalistas y juntas defensoras de animales o quien haga sus veces para el cumplimiento de este objetivo.

- ✓ **Artículo 8°.** Adicionar a la Ley 84 de 1989 un nuevo artículo del siguiente tenor:  
Artículo 46A. Aprehensión material preventiva. Retención Preventiva. Cuando se tenga conocimiento o indicio de la realización de conductas que constituyan maltrato contra un animal, o que de manera vulneren su bienestar físico, la Policía Nacional y las autoridades policivas competentes podrán aprehender preventivamente en forma inmediata y sin que medie orden judicial o administrativa previa, a cualquier animal. Toda denuncia deberá ser atendida como máximo en las siguientes veinticuatro (24) horas.

**Parágrafo.** Cuando se entregue en custodia el animal doméstico a las entidades de protección animal el responsable, cuidador o tenedor estará en la obligación de garantizar los gastos de manutención y alimentación del animal sin perjuicio de las obligaciones legales que les corresponden a los entes territoriales.

En caso de no cancelarse las expensas respectivas dentro de un plazo de quince (15) días calendario, la entidad de protección podrá disponer definitivamente para entregar en adopción el animal.

- ✓ **Artículo 9°.** Las multas a las que se refieren los artículos 11, 12 Y 13 se aumentarán en el mismo nivel de las establecidas en el artículo anterior, así:

- ✓ **Artículo 11.** Multas de siete (7) a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
- ✓ **Artículo 12.** Multas de diez (10) a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
- ✓ **Artículo 13.** Multas de nueve (9) a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Parágrafo. Las sanciones establecidas en el presente artículo se impondrán sin perjuicio de las sanciones penales que esta u otra ley establezca.

- ✓ **Artículo 10.** El Ministerio de Ambiente en coordinación con las entidades competentes podrá desarrollar campañas pedagógicas para cambiar las prácticas de manejo animal y buscar establecer aquellas más adecuadas al bienestar de los animales.
- ✓ **Artículo 11.** Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

#### 4. Normatividad Distrital

- **Ley 1801 de 2016** “Por la cual se expide el código nacional de policía y convivencia”
- **La Declaración universal de los derechos del animal**, aprobada por la ONU en el año de 1978
- **La ley 84 de 1989** "Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Protección de los Animales y se crean unas contravenciones y se regula lo referente a su procedimiento y competencia"
- **La ley 746 de 2002** "por la cual se regula la tenencia y registro de perros potencialmente peligrosos."
- La Jurisprudencia establecida en la **Sentencia T-035 DE 1997** en la que se señala la importancia que tiene para los seres humanos su relación afectiva con los animales.
- **Decreto 546 de 2016** “Por medio del cual, se crea el Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal -IDPYBA- “
- **El Decreto 1214 de 1969** "Por el cual se reglamenta expedición de certificado de vacunación antirrábica en el Distrito Especial de Bogotá".
- El **Acuerdo 10 de 1905** "Por el cual se establece una contribución sobre perros y se dispone la manera de hacerla efectiva"
- **Acuerdo 79 de 2003**, Código de Policía, en su artículo 34 determina los comportamientos favorables para la salud y protección de los animales
- El **Acuerdo 36 de 1911** " Por el cual se asignan unas atribuciones a los Alcaldes Locales, Directores de hospitales, Comandantes de Policía Locales, Director del Centro de Zoonosis de la Secretaria de Salud de Santa Fe de Bogotá, se reglamenta la tenencia transitoria o permanente de algunas especies animales”.

- El **Acuerdo 84 de 2003** "Por el cual se promueve la implementación de talleres educativos para el aprendizaje de las reglas de protección de los animales y deberes de sus propietarios, tenedores o poseedores"
- El **Acuerdo 645 de 2016**, "PLAN DE DESARROLLO BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS..."
- **Acuerdo 509 de 2012**, "Por medio del cual se promueven acciones responsables para la comercialización de pequeños animales domésticos de compañía en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones"
- **Acuerdo 524 de 2013**, "Por medio del cual se definen los lineamientos para la creación del Consejo Distrital y Consejos Locales de Protección y Bienestar Animal"
- **Proyecto de Acuerdo No. 240 de 2012**, "Por medio del cual se implementa el Centro de Bienestar Animal del Distrito Capital, se establece el programa de esterilización a su barrio y se dictan otras disposiciones" (aprobado en segundo debate).
- **Decreto 85 de 2013**, "Por medio del cual se ordena adecuar en el Distrito Capital el Centro Ecológico Distrital de Protección y Bienestar Animal -CEA- "Casa Ecológica de los Animal.

## V. COMPETENCIA DEL CONCEJO

El Concejo Distrital tiene la competencia para aprobar este proyecto según lo señalado en el numeral 1 del artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993, el cual establece 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.  
(...)
2. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.

## VI. CONSIDERACIONES GENERALES

Desde el plano internacional, se han adelantado diversas iniciativas para la protección animal, de las cuales la más relevante es la Declaración Universal de Derechos de los Animales, igualmente han surgido propuestas complementarias como Declaración Universal sobre Bienestar Animal – DUBA, que pretende un acuerdo entre las naciones con la finalidad de reconocer que: 1º Los animales

sienten y pueden sufrir. 2º Las necesidades de bienestar de los animales deben ser respetadas. 3º La crueldad animal debe ser erradicada.<sup>18</sup>

En este sentido, Colombia y Bogotá no deben ser ajenas a los deberes que tiene la sociedad para la protección de los animales y tampoco a la responsabilidad como especie dominante y racional del planeta.

Los animales como seres vivos, con la capacidad de sentir, son vulnerables frente a las actuaciones de los humanos. Por tanto, dentro del concepto de dignidad reconocido constitucionalmente, se encuentra inmersa la prohibición de causar daños y/o maltrato a los seres vivos, teniendo presente que el predominio del hombre significa responsabilidad frente a los animales.

Así pues, el cuidado, protección y bienestar de los animales se fundamenta en la necesidad de garantizar sus derechos, lo que al mismo tiempo ha dado lugar a una reflexión moral que constituye el sustrato de cómo en la contemporaneidad se concibe nuestra relación con los seres humanos y con los no humanos. Se habla por eso ahora de una ética animal, campo dentro del cual se destacan algunas corrientes teóricas: (1) Utilitarismo, (2) De ontologismo, que incluye la teoría de los derechos y el abolicionismo, (3) Intuicionismo, (4) Ética del cuidado [en inglés 'ethics of care'], (5) Eco feminismo y (6) Aproximación por las capacidades.

De dichas corrientes sobresalen en el utilitarismo Peter Singer con su obra la Liberación animal; Tom Reagan en el De ontologismo con su obra "El caso de los derechos animales" y Gary Francione con su obra "La protección animales y la ley"; en el intuicionismo con Steve Sapontzis con su texto "Morales, razón y animales"; en la ética del cuidado y el eco feminismo sobresalen los puntos de vista de Carol Gilligan y B. Luke quienes sostienen que el cuidado y la capacidad para la empatía de la mujer como fundamento de la ética animal y la aproximación a las capacidades que tiene en M. Nussbaum y Amartya Sen sus más sobresalientes representantes.

Nussbaum y Sen proponen también para los no-humanos un inventario de diez capacidades que, desde su punto de vista, también serían susceptibles de promocionar. Ellas son:

1. La vida, a menos que el dolor o la decrepitud no hagan de su vida un mal; en consecuencia, sería aceptable matar un ser vivo si el dolor que produce no es aceptable No está justificado, pues, matar por deporte o por lujo (para hacernos un abrigo de martas, por ejemplo), pero es perfectamente moral usar pieles de animales para evitar el frío.
2. La salud corporal, que incluye la alimentación correcta de los animales domésticos
3. La integridad corporal, lo cual supone el derecho a no ser esterilizados y no ser privados mediante cirugía de partes de su cuerpo

---

<sup>18</sup> [http://www.worldanimalprotection.cr/nuestro\\_trabajo/duba/](http://www.worldanimalprotection.cr/nuestro_trabajo/duba/) - Recuperado el 01 de agosto de 2014.

4. El uso de los sentidos, 5, la imaginación y 6, el pensamiento, que incluye la libertad de movimientos y el derecho de los animales domésticos a aprender a ser limpios, puesto que todos los animales lo son en libertad. Un animal doméstico tiene derecho a ser educado.
7. Las emociones, incluyendo el derecho buscar pareja, a cuidar de las crías, a que los animales no-humanos no sean asustados, etc.
8. La razón práctica, es decir, los proyectos propios de algunas especies no deben ser interferidos
9. La capacidad para tener relaciones con otras especies.
10. El juego, con el cual consiguen estabilidad emocional y se desarrollan.

Según Nussbaum y Sen, el desarrollo de estas diez capacidades en los no-humanos debieran ser reconocidas por las leyes, e incluso por la Constitución.<sup>19</sup>

En el ámbito hispano, el reconocido filósofo Fernando Savater también ha sostenido que es deseable la existencia de esos derechos, aunque precisando que son derechos que los humanos les hemos conferido a los animales, tal como se puede ver en su *Tauroética*, a propósito del candente debate que se ha despertado en los últimos años en Cataluña, España, respecto a la prohibición o aceptación de las corridas de toros, debate que ha llevado a su prohibición y entrada en vigor en Cataluña a partir de enero de 2012.

Savater controvierte los argumentos que se han presentado para prohibir la fiesta taurina en Cataluña y en el fondo la avala, pero advierte y acepta que “la crueldad contra las bestias es un mal síntoma y probablemente el preludio de comportamientos aún peores con el prójimo; por el contrario, la compasión engrandece nuestra vida moral –la excepcionalidad humana por excelencia– y nos acerca a lo que Nietzsche llamó bellamente <<la estética de la generosidad>>” (2013, p.34)

Cuando se niega o restringe derechos y capacidades a los no humanos y también a discapacitados con severas limitaciones físicas y mentales, al igual que a extranjeros, y se acepta para los que no tienen estas condiciones, se está agenciando normas excluyentes que vulneran la igualdad y la libertad de otros.

Por tanto, cabe decir que cuando proponemos derechos para el bienestar y la protección animal, se lo hace porque partimos de que los derechos no sólo son para quienes son dueños de racionalidad, sino para los seres vivos que sufren y sienten el dolor, es decir para los que, no teniendo racionalidad, son como los humanos, también dueños de emociones y capaces de sentir.

---

<sup>19</sup> (<http://www.alcoberro.info/planes/eticanimal3.html>: recuperado en julio 5 de 2013).

Pero también vale la pena recordar lo que Nussbaum plantea a propósito de justificar derechos y bienestar para los no humanos, cuando sostiene que

“La concepción aristotélica ve al ser humano como un <<animal político>>, es decir, no sólo como un ser moral y político, sino como un ser que tiene cuerpo animal, y cuya dignidad humana, en lugar de oponerse a su naturaleza animal, es inherente a ella y a su trayectoria temporal. Los seres humanos nacen siendo bebés, crecen lentamente y necesitan mucha asistencia durante su crecimiento. Sólo cuando están en la plenitud de su vida tienen las necesidades <<normales>> que incorpora típicamente el modelo del contrato social, pero también pueden tener otras necesidades derivadas de accidentes o de enfermedades que los sitúen en una posición de dependencia asimétrica durante un período más o menos largo de tiempo. Si viven hasta una edad avanzada, necesitan típicamente mucha asistencia otra vez, y es probable que desarrollen discapacidades, ya sean físicas, mentales, o de ambos tipos.

Es más, muchos seres humanos padecen discapacidades durante toda su vida. En algunas especies discapacidades como la ceguera, la sordera, la parálisis o una severa limitación cognitiva condenan con toda probabilidad a la criatura que las padece a una vida corta y penosa, pero no es así en el caso de la especie humana, o al menos no tiene por qué ser así. Uno de los dividendos del considerable control que ha logrado nuestra especie sobre su entorno es la capacidad de disponer los medios para que estos miembros de la especie puedan participar en la vida social”<sup>20</sup>

Se cree pues, que existen sobradas razones para justificar una regulación que provea unas mejores condiciones para los animales, que les den más garantías frente a humanos. Pero, en cualquier caso, cabe destacar que la defensa y protección de los animales y los no humanos se circunscribe también en las nuevas corrientes del derecho que prescriben la necesidad de correr las fronteras de la justicia más allá de los seres humanos que son constituyentes de las sociedades políticas del presente. Sostienen quienes suscriben y plantean esta visión que son tenedores de derechos también los discapacitados físicos y mentales, los extranjeros y los no humanos, dentro de los que están de manera precisa los animales en general.

Quiere decir entonces que brindar un Sistema de Protección, Garantías y Bienestar Animal obedece a un asunto de justicia con los animales, en especial con perros y gatos en particular, que son los animales domésticos más acogidos en nuestra cultura como animales de compañía.

Regular el cómo deben tratarse perros y gatos y animales en general en la ciudad es en consecuencia construir un tipo de derecho que amplíe el contrato social más allá de las restricciones históricas que hasta la fecha ha modulado sus límites, de tal suerte que queden cubiertos como sujetos de derechos los no humanos. Es también, por supuesto, un elemento más de la construcción de una cultura ciudadana democrática y sensible por los seres vivos no humanos que facilita el desarrollo emocional, social y político de los humanos.

<sup>20</sup> (Las fronteras de la justicia, 2012, pp.98-99)

De este modo y con base en los argumentos expuestos, ponemos a consideración del Honorable Concejo de la Ciudad el presente Proyecto de Acuerdo.

## **VII. IMPACTO FISCAL**

El presente proyecto de acuerdo, no tiene impacto fiscal. Los gastos que genere la presente iniciativa pueden ser atendidos con los presupuestos previstos en el Plan Bogotá Mejor para Todos y en los Planes Operativos Anuales de Inversión de las entidades competentes. Las normas para Protección Animal requieren básicamente optimizar y reordenar los recursos de instancias como el Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal, la Secretaría Distrital de Salud y la Secretaría de Gobierno Distrital.

Cordialmente,

**HOSMAN YAITH MARTÍNEZ MORENO**  
CONCEJAL DE BOGOTÁ

**MARÍA CLARA NAME RAMÍREZ**  
CONCEJALA DE BOGOTÁ  
VOCERA DEL PARTIDO ALIANZA VERDE

**EDWARD ANIBAL ARIAS**  
CONCEJAL DE BOGOTÁ

**MARÍA FERNANDA ROJAS**  
CONCEJALA DE BOGOTÁ

**LUCIA BASTIDAS**  
CONCEJALA DE BOGOTÁ

**JORGE TORRES**  
CONCEJAL DE BOGOTÁ

**PROYECTO DE ACUERDO N° 386 DE 2019**

**PRIMER DEBATE**

**“POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN ACCIONES ENCAMINADAS AL REGISTRO E IDENTIFICACIÓN DE ANIMALES DE COMPAÑÍA EN EL DISTRITO CAPITAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

**EL CONCEJO DE BOGOTÁ**

En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales y, en especial, la que le confiere el numeral 1 y 19 del Artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993.

**ACUERDA**

**ARTÍCULO 1:** El Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal - IDPYBA implementará las acciones necesarias para que los tenedores de animales de compañía implanten en el animal un microchip de identificación y registren la información de su cuidado y tenencia en una plataforma única de identificación administrada por el IDPYBA.

**Parágrafo:** Las acciones a implementarse, se harán extensivas a los animales en estado de abandono y calle.

**ARTÍCULO 2:** El Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal “IDPYBA” en razón a su naturaleza, objeto y funciones, será la entidad encargada de liderar, coordinar, desarrollar y ejecutar las acciones que sean necesarias para el cumplimiento del artículo 1ro del presente Acuerdo.

**ARTICULO 3. VIGENCIA.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

**PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dado en Bogotá, D.C., a los \_\_\_\_ días del mes \_\_\_\_ de 2019

## **PROYECTO DE ACUERDO N° 387 DE 2019**

### **PRIMER DEBATE**

#### **“POR EL CUAL SE EXPIDEN NORMAS SUSTANCIALES TRIBUTARIAS, SE EXTIENDEN Y AMPLÍAN UNOS BENEFICIOS TRIBUTARIOS, Y SE MODIFICAN ALGUNAS DISPOSICIONES PROCEDIMENTALES TRIBUTARIAS”.**

### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

#### **I. Objeto del proyecto:**

El presente proyecto de acuerdo tiene por objeto avanzar en temas de simplificación tributaria mediante: i) la inclusión de nuevos límites de crecimiento para el impuesto predial unificado -unos fijados por la Ley 1995 de 2019 y otros propuestos por la administración distrital-, ii) la extensión y ampliación de beneficios tributarios en los impuestos predial unificado y delineación urbana, iii) el establecimiento de mecanismos adicionales de control para el impuesto de delineación urbana y iv) el ajuste del procedimiento al régimen tributario distrital conforme las nuevas necesidades en materia procedimental.

La presente exposición de motivos está compuesta por seis secciones. En la segunda de ellas se presentan los nuevos límites de crecimiento al impuesto predial unificado que se fijan a partir de la entrada en vigor de la Ley 1995 de 2019, y se presentan dos límites de crecimiento del impuesto adicionales propuestos por la Administración Distrital. La tercera sección se ocupa de presentar la extensión y la ampliación de beneficios tributarios a los impuestos predial unificado y delineación urbana. En la cuarta sección se presentan los nuevos mecanismos para ejercer control en el impuesto de delineación urbana. En la quinta sección se abordan las modificaciones propuestas al procedimiento tributario, y en la sexta y última sección se presenta el impacto fiscal del proyecto de acuerdo.

#### **II. Nuevos topes de crecimiento al impuesto predial unificado.**

En relación con el impuesto predial unificado, el Congreso de la República expidió recientemente la Ley 1995 de 2019, en la que se establecen, entre otros, nuevos límites de crecimiento del impuesto ajustado de un año a otro. Lo anterior, buscando garantizar un alivio en la tributación de los obligados del citado impuesto.

La citada ley establece que los predios actualizados, que en el caso de Bogotá corresponden al 99% aproximadamente, tendrán límite de crecimiento del impuesto de un año a otro del 100% de la variación del IPC más 8 puntos porcentuales. Los predios conservados tendrán como límite de crecimiento del impuesto el 50% del impuesto ajustado liquidado en la vigencia inmediatamente anterior, y se mantiene un límite de crecimiento del impuesto de carácter preferencial para los predios residenciales de estratos 1 y 2 con avalúo catastral menor o igual a 135 SMMLV equivalente al 100% de la variación del IPC.

Seguidamente, por iniciativa de la administración distrital, se proponen 3 límites de crecimiento del impuesto ajustado permanentes en los siguientes casos. El primer caso establece que los predios

residenciales de estratos 1, 2 y 3, y los predios rurales residenciales de todos los estratos, que en las vigencias anteriores hayan sufrido mutaciones físicas por cambios en el área construida, tendrán límite de crecimiento del impuesto ajustado del 25% del impuesto ajustado de la vigencia anterior. El segundo caso establece que los predios residenciales de estratos 4, 5 y 6, y los predios no residenciales -incluyendo rurales no residenciales-, que en la vigencia anterior hayan sufrido mutaciones físicas por cambios en el área construida, tendrán límite de crecimiento del impuesto ajustado del 100% del impuesto ajustado de la vigencia anterior. El tercer y último caso establece que los predios que hayan sufrido disminución del avalúo catastral de un año a otro tendrán límite de crecimiento del impuesto ajustado equivalente al 100% de la variación del IPC.

Ahora bien, en razón a que la Ley 1995 de 2019 no define el período de la tasa de inflación que se debe tener en cuenta para efectos de fijar el límite de crecimiento del impuesto predial, se propone que la variación del índice de precios al consumidor (IPC) a considerar para calcular el citado límite de crecimiento del impuesto sea la causada de noviembre a noviembre del año anterior fundamentado en dos argumentos basilares: el primero, la certeza jurídica, y el segundo, la condición más beneficiosa para el contribuyente.

El primer argumento, referido a la certeza jurídica, indica que es necesario para el contribuyente y para la administración tributaria, conocer en el momento de causación del tributo el valor que por concepto de tributo se debe pagar. En razón a lo anterior, debe considerarse entonces que el impuesto predial unificado se causa el 01 de enero de la vigencia, y por ello se debe conocer en ese momento del tiempo el valor determinable del tributo en desarrollo del principio de seguridad y certeza jurídica.

Sin embargo, debido a que la variación anual del índice de precios al consumidor correspondiente al año anterior no se conoce sino hasta pasados varios días de enero, esto es, después del período de causación del tributo, el contribuyente no podría tener certeza del valor que le corresponde pagar en la vigencia actual, y la administración tributaria no podría tener liquidadas las facturas igualmente en la fecha de causación del impuesto.

En lo que respecta al impacto fiscal de los límites de crecimiento del impuesto predial unificado establecidos en la Ley 1995 de 2019, la Dirección de Impuestos de Bogotá ha evidenciado los siguientes impactos en la recaudación futura:

**Cuadro 1.** Impacto en el impuesto predial unificado 2019 con adopción de los límites- los límites de la Ley 1995 de 2019

Destino	Estrato	Predios	Impuesto Límites Acuerdo 648 de 2016	Impuesto Límites Ley 1995 de 2019	Impacto en \$	Impacto %
<b>Residencial Rural</b>		871	\$ 1.209	\$ 1.286	-\$ 77	-6,37%
<b>Residencial</b>	1	111.827	\$ 10.036	\$ 9.247	\$ 789	7,86%
	2	528.195	\$ 100.344	\$ 93.620	\$ 6.724	6,70%
	3	565.376	\$ 423.795	\$ 402.769	\$ 21.026	4,96%
	4	286.263	\$ 467.910	\$ 460.124	\$ 7.786	1,66%
	5	94.773	\$ 320.587	\$ 315.491	\$ 5.095	1,59%

	6	74.934	\$ 501.410	\$ 492.641	\$ 8.769	1,75%
<b>Comercial</b>		267.700	\$ 1.373.342	\$ 1.347.829	\$ 25.513	1,86%
<b>Financiero</b>		2.678	\$ 105.879	\$ 102.103	\$ 3.776	3,57%
<b>Industrial</b>		12.837	\$ 136.881	\$ 134.268	\$ 2.613	1,91%
<b>Depósitos y parqueaderos</b>		534.382	\$ 78.211	\$ 76.684	\$ 1.527	1,95%
<b>Dotacionales</b>		13.933	\$ 207.192	\$ 203.340	\$ 3.851	1,86%
<b>Lotes</b>		20.650	\$ 200.607	\$ 200.607	\$ 0	0,00%
<b>Pequeña propiedad rural</b>		3.909	\$ 1.256	\$ 1.494	-\$ 238	- 18,94%
<b>No urbanizable</b>		12.038	\$ 2.541	\$ 2.426	\$ 115	4,52%
<b>Rural</b>		7.857	\$ 4.003	\$ 4.356	-\$ 354	-8,84%
<b>Áreas protegidas</b>		289	\$ 714	\$ 739	-\$ 24	-3,41%
<b>TOTAL</b>		<b>2.538.512</b>	<b>\$ 3.935.915</b>	<b>\$ 3.849.025</b>	<b>\$ 86.891</b>	<b>2,21%</b>

Fuente: Emisión Predial 2019. Cifras en millones de pesos a precios corrientes.

Cálculos y elaboración: Dirección de Impuestos de Bogotá – Secretaría Distrital de Hacienda.

Ahora bien, sobre el efecto fiscal de los límites de crecimiento del impuesto predial propuestos para los predios que sufrieron mutaciones físicas, se estimó el siguiente impacto en la recaudación futura:

**Cuadro 2.** Impacto en el impuesto predial unificado 2019 con adopción de los límites de crecimiento del impuesto propuesto para mutaciones

Destino	Estrat o	Predios	Impuest o Acuerdo 648 de 2016	Impuest o Proyecto de Acuerdo	Impacto \$	Impacto %
<b>Residenciales Rurales</b>		26	\$118	\$87	\$31	26,28%
<b>Residenciales</b>	1	2.828	\$731	\$298	\$432	59,20%
	2	9.952	\$5.878	\$2.865	\$3.012	51,25%
	3	4.267	\$8.349	\$6.427	\$1.923	23,03%
	4	323	\$4.409	\$3.409	\$1.000	22,67%
	5	215	\$2.848	\$2.449	\$400	14,03%
	6	65	\$1.823	\$1.776	\$47	2,60%
<b>Comerciales</b>		4.584	\$36.632	\$36.632	\$-	0,00%
<b>Financieros</b>		7	\$7.502	\$7.502	\$-	0,00%
<b>Industriales</b>		286	\$2.707	\$2.707	\$-	0,00%
<b>Depósitos y parqueaderos</b>		174	\$17	\$17	\$-	0,00%
<b>Lotes</b>		212	\$8.625	\$8.625	\$-	0,00%
<b>Pequeña propiedad rural</b>		2	\$1	\$1	\$-	0,00%
<b>No urbanizables</b>		75	\$42	\$42	\$-	0,00%

<b>Rurales</b>		2	\$0	\$0	\$-	0,00%
<b>Áreas protegidas</b>		1	\$4	\$4	\$-	0,00%
<b>TOTAL</b>		<b>23.019</b>	<b>\$79.686</b>	<b>\$72.841</b>	<b>\$6.845</b>	<b>8,59%</b>

Fuente: Emisión Predial 2019. Cifras en millones de pesos a precios corrientes.

Cálculos y elaboración: Dirección de Impuestos de Bogotá – Secretaría Distrital de Hacienda.

Así, el menor recaudo esperado derivado de los límites de crecimiento del impuesto aprobados por el gobierno nacional, mediante la Ley 1995 de 2019 asciende a \$87 mil millones de pesos, que representan un alivio en la tributación de los bogotanos.

Se propone al honorable Concejo de la ciudad una cláusula de condición más beneficiosa al contribuyente, referida a señalar que durante la vigencia de la Ley 1995, la cual se define en 5 años, también se encuentran vigentes los límites adoptados por el Acuerdo 648 de 2016 y por el presente proyecto. Lo anterior se explica en la medida en que eventualmente pueden existir casos donde los límites que el Distrito Capital tiene adoptados son más favorables que los límites de crecimientos adoptados por la Ley 1995.

De no incorporar tal garantía, puede tener lugar un mayor incremento en vigencia de la ley 1995 que en vigencia del Acuerdo 648 de 2016 y de los límites del presente proyecto de acuerdo.

Finalmente, es importante resaltar que, si bien se espera una menor facturación del impuesto como consecuencia de los nuevos límites de crecimiento del impuesto, se espera igualmente que este alivio en la tributación de los hogares bogotanos se refleje en una mayor tasa de cumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes obligados al pago de este tributo. Lo anterior, por cuanto esta medida busca alinear la capacidad de pago de los hogares con el nivel nominal del tributo a pagar, a la vez que se cuentan con medidas de alivio de flujo de caja como el Sistema de Pago Alternativo por Cuotas Voluntario (SPAC) incluido en el Acuerdo Distrital 648 de 2016. En el corto y mediano plazo, este tipo de impactos en la tasa de cumplimiento son positivos para la ciudad porque el cumplimiento voluntario de las obligaciones de los contribuyentes es el mejor indicador de eficiencia de la administración tributaria.

### III. Beneficios tributarios

Los incentivos tributarios han sido tradicionalmente empleados como herramienta de la política pública para corregir reducir las imperfecciones del mercado. De acuerdo con la teoría tributaria, cualquier exención de una tarifa general debe justificarse bien sea porque hace más equitativa la estructura impositiva, bien porque promueve la producción de bienes con externalidades positivas. En este sentido, y con el fin de: promover inversiones en vivienda de interés social, promover medidas que garanticen la preservación del patrimonio arquitectónico de la ciudad, y aliviar la carga tributaria de un conjunto de bienes de interés cultural, entre otros, el presente proyecto de acuerdo propone la extensión y ampliación de los siguientes beneficios tributarios.

Las exenciones vigentes al impuesto de delimitación urbana se constituyen en un conjunto de herramientas que fomentan la construcción de unidades habitacionales para los habitantes con menor capacidad de pago en la ciudad. Lo anterior, en línea con las políticas públicas de vivienda y hábitat incluidas en el más reciente Plan de Desarrollo Distrital.

Una de las problemáticas que aqueja a la ciudad de Bogotá tiene que ver con el déficit habitacional -cualitativo y cuantitativo- que padecen cientos de miles de hogares como consecuencia de la

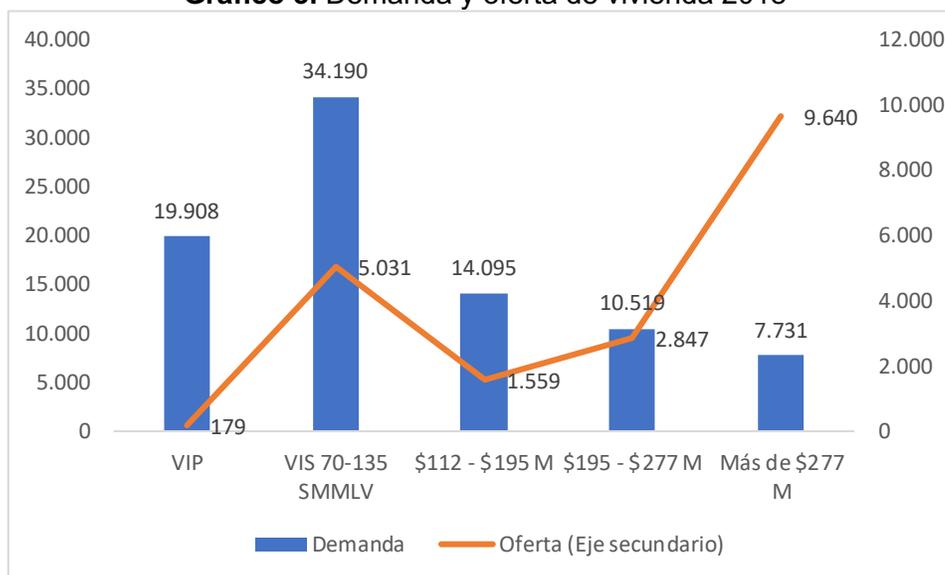
limitada capacidad de pago que tienen en función de sus ingresos, y también de la insuficiente oferta de viviendas de interés social a las que acceder.

Con el fin de mitigar la problemática habitacional de la ciudad mediante la implementación de incentivos a la construcción de unidades habitacionales para la población de menor ingreso, se propone extender las exenciones al impuesto de delineación urbana por el término de los próximos diez años a partir del 01 de enero de 2020.

Según cifras de la Cámara Colombiana de la Construcción – Camacol, actualmente en Bogotá se encuentran disponibles para la venta 19.257 unidades de vivienda, de las cuales un 27% (5.200) corresponde al segmento social, esto es, viviendas con un avalúo comercial desde 0 hasta 135 SMMLV. El estudio de oferta y demanda de destinos habitacionales y no habitacionales realizado igualmente por Camacol en 2018, estima que cerca de 86 mil hogares demandan una solución habitacional, y que, de estos, el 63% podría acceder únicamente a una vivienda social.

En el siguiente gráfico se observa la disparidad existente entre la oferta y la demanda de VIS como consecuencia de la escasa oferta de vivienda social en la ciudad. Esto plantea entonces la necesidad de establecer esquemas de incentivos que favorezcan la construcción de viviendas en este segmento, permitiendo así, reducir el déficit habitacional de la ciudad.

**Gráfico 3. Demanda y oferta de vivienda 2018**

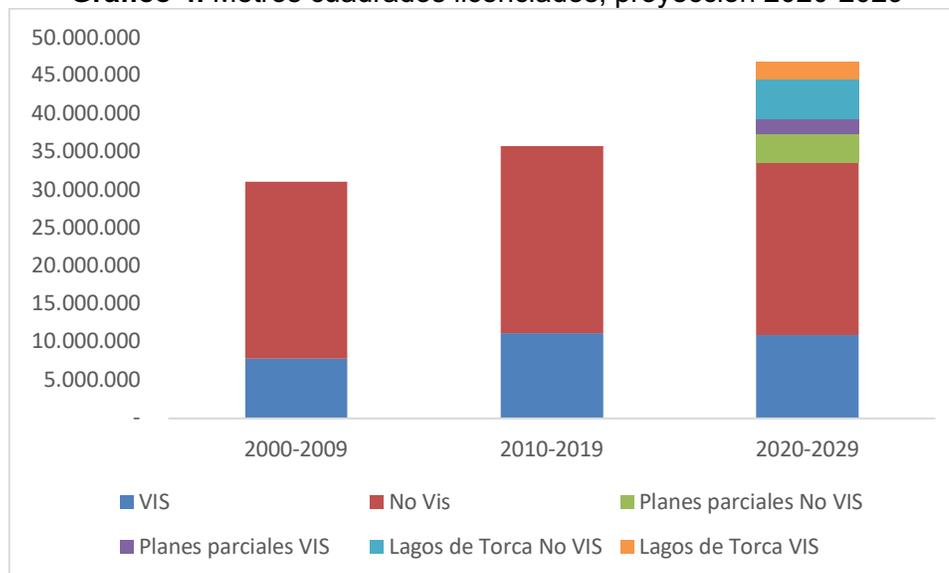


Fuente: Estudio de Oferta y Demanda Camacol

El mercado VIS por su parte ha mantenido un comportamiento destacable en la medida en que ha ganado participación dentro del stock de nuevas viviendas ofertadas para compra. Según cifras del DANE entre enero de 2008 y marzo de 2019 se han aprobado licencias de construcción equivalentes a 56,7 millones de metros cuadrados para destinos residenciales y no residenciales, de los cuales la vivienda social participó en promedio con un 23,3% del total de metros licenciados, es decir, 13,2 millones de metros cuadrados. En el primer trimestre de 2019 la VIS participa con un 33,4% del total de metros licenciados, lo cual refleja un destacable mejoramiento frente al promedio de participación de los últimos diez años.

Es preciso destacar que estimaciones de Camacol sugieren que en los próximos diez años el licenciamiento de vivienda podría llegar a los 46,7 millones de metros cuadrados, considerando un efecto combinado de la inercia del mercado, el potencial de construcción que tienen los treinta planes parciales que se encuentran adoptados actualmente y que representan alrededor de 100 mil nuevas unidades de vivienda, y el megaproyecto Lagos de Torca. Los destinos no residenciales, por su parte, se estima que tendrán un licenciamiento cercano a los 12,8 millones de metros cuadrados en el mismo periodo.

**Gráfico 4. Metros cuadrados licenciados, proyección 2020-2029**



Fuente: Cámara Colombiana de la Construcción – Camacol. Departamento de Estudios Económicos e Información.

El mercado VIS tiene la particularidad de tener una respuesta rápida a impulsos específicos como choques de demanda y oferta, por lo que no continuar con la exención de delineación urbana a la vivienda social, se puede traducir en una reacción negativa del mercado y afectar a los hogares que desean adquirir una vivienda por contracciones en la oferta, y al sector edificador por un aumento en el costo de los proyectos.

El impacto fiscal de esta exención asciende, según cálculos de la Secretaría Distrital de Hacienda para el año 2018 a \$3.362 millones de pesos lo cual no afecta el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

El impuesto de delineación urbana tiene como hecho generador la ejecución de obras o construcciones a las cuales se les haya expedido y notificado licencia de construcción y sus modificaciones, en sus modalidades de obra nueva, ampliación, adecuación, modificación, restauración, reforzamiento estructural, demolición y cerramiento de nuevos edificios, en el Distrito Capital de Bogotá, previstas en el Decreto Nacional 1469 de 2010, compilado por el Decreto 1077 de 2015.

Así mismo, constituye hecho generador el acto de reconocimiento de la existencia de edificaciones en el Distrito Capital de Bogotá, de que trata el artículo 64 del Decreto Nacional 1469 de 2010, compilado por el Decreto 1077 de 2015.

A su turno el artículo 9 del Acuerdo 352 de 2008, señala:

*“Exenciones. Estarán exentas del pago del impuesto de delineación urbana hasta el año 2019, las siguientes obras:*

*a) En la modalidad de obra nueva, las obras correspondientes a los programas y soluciones de vivienda de interés social con sus correspondientes áreas comunes construidas en los estratos 1, 2 y 3.*

*b) Las obras de autoconstrucción de vivienda, de estratos 1 y 2, que no excedan los topes definidos por la ley para el valor de la vivienda de interés social.*

*c) Las ampliaciones, modificaciones, adecuaciones o reparación de los inmuebles de los estratos 1, 2 y 3 de uso residencial, con avalúo catastral vigente inferior a 135 SMLMV.*

*d) Las obras que se realicen para reparar o reconstruir los inmuebles afectados por actos terroristas o catástrofes naturales ocurridos en el Distrito Capital, en las condiciones que para el efecto se establezcan en el decreto reglamentario.*

*e) Las obras de restauración y conservación en los bienes inmuebles de interés cultural.”*

Dichas exenciones tributarias son razonables y consecuentes con los principios de equidad vertical y progresividad del tributo, a la vez que honran el principio de la vivienda digna de los ciudadanos, por lo que se tiene a bien mantener la vigencia de la exención por otros 10 años más conforme al artículo 38 de la Ley 14 de 1983-

Ahora bien, el proyecto de acuerdo que nos ocupa, propone prorrogar por 10 años la exención en el impuesto predial unificado de la que gozan los bienes de interés cultural. Esta medida promueve y gestiona la preservación y sostenibilidad del patrimonio cultural de Bogotá, con el fin de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos patrimoniales y culturales de la ciudadanía y afianzar el sentido de apropiación social del patrimonio cultural.

Según lo establece la UNESCO en sus múltiples documentos sobre preservación cultural, la cultura tiene el poder de transformar las sociedades. El patrimonio constituye una seña de identidad y favorece la cohesión de las comunidades. Esto contribuye a la edificación de sociedades abiertas, inclusivas y pluralistas. El patrimonio y la creatividad contribuyen a la construcción de sociedades del conocimiento dinámicas, innovadoras y prósperas. En tal sentido, tiene especial preponderancia para las políticas públicas culturales del Distrito Capital mantener la vigencia de la señalada exención por los motivos anteriormente descritos.

La exención en el impuesto predial unificado que gozan los predios catalogados como bienes de interés cultural fue acogida por el Acuerdo 426 de 2009, y cuya vigencia fue prorrogada hasta el 31 de diciembre de 2019 por el Acuerdo 543 de 2013.

Sobre el particular vale la pena señalar que el artículo 38 de la Ley 14 de 1983, los municipios sólo podrán otorgar exenciones de impuestos municipales por un plazo limitado, que en ningún caso excederá de diez años, todo de conformidad con los planes de desarrollo municipal.

En el Capítulo II del Acuerdo 645 de 2016 *“Por el cual se adopta El Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2016 - 2020 “Bogotá Mejor Para Todos”* se incluye el pilar de democracia urbana el cual se relaciona al mantenimiento de los espacios públicos, sobre el cual reviste especial importancia la prórroga de la exención de los bienes de interés cultural.

De conformidad con lo anterior, y en razón a que la exención vigente expira el 31 de diciembre de 2019, se hace necesario adoptarla nuevamente conforme con las condiciones existentes y con algunos matices que se explicarán a continuación.

Para abordar los antecedentes históricos de la exención aquí planteada, debemos iniciar desde el año de 1994, en el cual el Distrito reconoció la carga que para el particular implica la titularidad de un bien de interés cultural, expidiendo el Decreto Distrital 678 de 1994 *“Por el medio del cual se reglamenta el Acuerdo 6 de 1990 y se asigna el Tratamiento Especial de Conservación Histórica al Centro Histórico y a su sector sur del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones”*.

En virtud de esta disposición el pago de servicios públicos de los bienes clasificados en la categoría de conservación integral o tipológica se equiparó al estrato uno.

Posteriormente, se expidió el Acuerdo 105 de 2003, modificado parcialmente por el Acuerdo 185 de 2005 *“Por el cual se adecuan las categorías tarifarias del impuesto predial unificado al Plan de Ordenamiento Territorial y se establecen y racionalizan algunos incentivos”*. En el artículo 4 derogado por el artículo 7 del Acuerdo 426 de 2009 se otorgaba la exención del impuesto predial para los bienes de interés cultural que hayan sido declarados como tal, en el Plan de Ordenamiento Territorial en las categorías de conservación monumental, integral o tipológica, al expresar:

*“Como incentivo para su conservación tendrán derecho a exención del impuesto predial unificado, hasta el 31 de diciembre de 2009, los predios que de acuerdo con las definiciones establecidas en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá hayan sido declarados Inmuebles de Interés Cultural en las categorías de conservación monumental, integral o tipológica ...”*

Este artículo 4 del Acuerdo 105 de 2003, derogado por el artículo 7 del Acuerdo 426 de 2009, contenía como incentivo para la conservación de los bienes de interés cultural tendrán derecho a exención del impuesto predial unificado, hasta el 31 de diciembre de 2009, los predios que de acuerdo con las definiciones establecidas en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá hayan sido declarados Inmuebles de Interés Cultural en las categorías de conservación monumental, integral o tipológica, en los siguientes porcentajes de impuesto a cargo que se establecen de acuerdo con una tabla, que tiene las siguientes especificidades; reconoce inmueble hasta 5 pisos, con porcentajes de exención así:

Para la categoría monumental: dotacional 100 %, residencial estratos 1 y 2: 100%, estratos 3 y 4: 85%. Otros: 70%.

Para categoría integral; dotacional 80%; residencial, estratos 1 y 2: 80% estratos 3 y 4: 65% Otros: 50%.

Para categoría tipológica: dotacional 60 %, residencial estratos 1 y 2: 60%, estratos 3 y 4: 45% y otros: 30%.

Para inmuebles con pisos superiores a cinco: dotacional: 40% residencial, estratos 1 y 2: 40% estratos 3 y 4: 25% y otros: 10%.

Como característica del acuerdo, inicialmente se pensó que no existía ningún reconocimiento para los estratos 5 y 6, pero el Consejo de Estado<sup>21</sup> expresó que:

*"En consecuencia, la Sala considera que todos los predios declarados de interés cultural en el Distrito Capital están incluidos dentro de la tabla de exenciones; y que la definición de porcentajes para los estratos 1, 2, 3 y 4 la hizo el Concejo Distrital teniendo en cuenta la capacidad contributiva de los propietarios; para los restantes, es decir para los residenciales de estratos 5 y 6, además de los predios comerciales, financieros, industriales, depósitos y parqueaderos y en general todos aquellos no clasificados como dotacionales o predios residenciales de los estratos 1 al 4, los incluyó en la columna "otros", como lo expone el concepto demandado.*

*"No es de recibo que si a los predios distintos a los clasificados en la tabla, residenciales estratos 5 y 6, les corresponde el mismo porcentaje de exención, deban repetirse las columnas para cada uno de ellos, cuando lo que se está indicando en la columna "otros" es un mismo porcentaje de exención para un grupo de predios, cuyos usos y estratos no están incluidos dentro de los dotacionales o los residenciales estratos 1 a 4.*

*"Una interpretación contraria llevaría a concluir que, los predios de los estratos 5 y 6 carecen de exención, inferencia injusta y equivocada a juicio de la Sala, según el tenor literal del artículo 4º, que incluye todos los predios que sean declarados de interés cultural y precisamente es esa la razón por la cual de manera taxativa el Concejo contempló una casilla y una tarifa especial denominada "otros", para incluir allí todos los bienes inmuebles declarados de interés cultural, distintos de los dotacionales y residenciales estratos 1 a 4.*

*"La anterior posición de la Sala se edifica sobre los principios de equidad y progresividad propios del régimen fiscal colombiano, que precisamente sirvieron al Concejo de Bogotá para asignar los porcentajes según la capacidad contributiva de los administrados, de tal manera que quienes tengan mayor capacidad económica, deben contribuir en mayor grado a las cargas del sostenimiento del Estado, prueba de ello es que los predios con mayor aprovechamiento (industriales, comerciales, financieros, parqueaderos) o mayor capacidad de pago (estratos 5 y 6) gozan de un menor porcentaje de exención."*

Finalmente, el artículo 4 derogado contemplaba un Parágrafo Primero que exponía: "Los predios que de acuerdo con las definiciones establecidas en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá hayan sido declarados Inmuebles de Interés Cultural en las categorías de conservación monumental, integral o tipológica en los cuales se desarrollen usos mixtos y dentro de ellos se encuentren los usos relacionados a continuación, aplicarán como porcentaje de exención del impuesto a cargo el que corresponda según la categoría de inmueble y tipo de conservación en el siguiente orden de uso: dotacional con cualquier otro uso aplica porcentaje de exención que corresponda al uso dotacional de su categoría; industrial y/o comercial con cualquier otro uso excepto dotacional, aplica porcentaje de exención que corresponda al uso otros de su categoría".

<sup>21</sup>

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia del 14 de agosto de 2008, Expediente 16003, Magistrado Ponente Dr. Héctor J. Romero Díaz.

Posteriormente, el Acuerdo 426 de 2009 *"Por medio del cual se modifica parcialmente el Acuerdo 201 de 2005 y se adoptan medidas en materia de Impuesto Predial Unificado"*, derogó el artículo 4 del Acuerdo 105 de 2003 consagrando una exención del impuesto predial para aquellos bienes declarados como monumentos nacionales o inmuebles de interés cultural del ámbito nacional o distrital.

Este Acuerdo incluyó los siguientes criterios:

1. Disminución del monto de la exención.
2. Nuevos criterios de acceso y permanencia a la exención para garantizar la conservación del inmueble: Pago oportuno, -Uso residencial, comercial, dotacional, industrial o financiero, -Máximo 5 pisos construidos, -Equiparación al estrato 1 para pago de servicios.
3. Establecimiento de un sistema coordinado y eficiente de competencias entre las autoridades, con asignación de recursos previstos en el presupuesto anual y girados por la Secretaría de Hacienda de Bogotá, directamente al Instituto Distrital de Patrimonio Cultural o quien haga sus veces.
4. Exención para los estratos 5 y 6 en edificaciones de hasta 3 pisos, exención para los estratos 5 y 6 en edificaciones de 4 y 5 pisos.
5. Reconocimiento de la exención para dotacionales privados, comercio y servicios industriales y financieros del 10%.

Finalmente, en el artículo 6 del Acuerdo 426 de 2009 se dispuso la vigencia de dicha exención, la cual aplicaría desde el 1 de enero de 2010 hasta el 31 de diciembre de 2013.

El Acuerdo 543 de 2013, señaló que la exención prevista en el presente Acuerdo para los bienes de interés cultural estará vigente a partir del 1° de enero de 2010 y hasta el 31 de diciembre de 2019.

Considerando entonces que tal exención tributaria está prevista para la preservación de los bienes de interés cultural que guardan la memoria histórica de la ciudad se hace necesario mantener la misma y prorrogarla por otros 10 años más, según lo dispuesto en la Ley 14 de 1983.

Ahora de presente la necesidad de prorrogar las mencionadas exenciones tributarias, vale mencionar lo contenido al particular en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019 -2029, en el cual se incluyen en el costo fiscal las exenciones que se prorrogan.

**Cuadro 4. Costo Fiscal de las Exenciones 2017-2018. Millones de pesos**

Concepto	2017	2018	Var. %
<b>Exenciones</b>	<b>12.943</b>	<b>28.116</b>	<b>117,2%</b>
<b>Predial Unificado</b>	<b>12.010</b>	<b>24.754</b>	<b>106,1%</b>
Bien de interés cultural o de conservación histórica	12.010	17.052	42,0%
Predios Banco de Suelos Distrital	-	7.702	N.A.
<b>Delineación Urbana</b>	<b>933</b>	<b>3.362</b>	<b>260,3%</b>
Obras nuevas VIS estratos 1, 2 y 3	882	3.320	276,4%
Obras de autoconstrucción de vivienda, de estratos 1 y 2 que no excedan los topes definidos por la ley para el valor de la vivienda de interés social.	22	12	-45,5%
Ampliaciones, modificaciones, adecuaciones o reparaciones inmuebles. Residenciales estrato 1, 2 y 3. Avalúo catastral inferior a 135 SMMLV	29	25	-13,8%
Obras de restauración y conservación en bien inmueble de interés cultural	-	6	N.A.

Fuente: Secretaria Distrital de Hacienda – Marco Fiscal de Mediano Plazo

De presente lo anterior, vale señalar el marco jurídico de la exención en impuesto predial para los Bienes de Interés Cultural, para ello la Constitución Política, sobre el Patrimonio Cultural establece:

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

(...)

*“ARTICULO 70. El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional.*

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

*ARTICULO 71. La búsqueda del conocimiento y la expresión artística son libres. Los planes de desarrollo económico y social incluirán el fomento a las ciencias y, en general, a la cultura. El Estado creará incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales y ofrecerá estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan estas actividades.*

*ARTICULO 72. El patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la*

*identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. La ley establecerá los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares y reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica”.*

*“ARTICULO 313. Corresponde a los concejos:*

*4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.*

*9. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio”.*

*“ARTICULO 317. Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización.*

*La ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción”.*

Finalmente, la administración distrital propone la inclusión de una exención en el impuesto predial unificado del 50% para los predios dotacionales privados en los que de forma exclusiva, habitual o continua se desarrollen actividades de las artes escénicas o que estén ocupados por museos. Esta exención tiene por objeto la reducción de la carga tributaria de un par de sectores que generan una externalidad positiva, que funcionan sin ánimo de lucro, y que por estar ubicados en bienes de interés cultural tienen la responsabilidad adicional de garantizar la preservación del patrimonio arquitectónico de la ciudad.

En general, se observan teatros y museos que operan a distinta escala, es decir, los hay pequeños, medianos y grandes, teniendo estos últimos a nivel de creación, como de industria y desarrollo, un objetivo más comercial que los primeros. Tanto es esto que generan una capacidad económica importante en sus ingresos por taquilla, la cual está ligada igualmente a la demanda que tienen de su portafolio de servicios. Esta característica permite que su aporte a la economía nacional, en comparación a otros servicios culturales, sea mayor; por lo tanto, la teoría económica sugiere que este tipo de servicios culturales son capaces de generar mayores contribuciones para el desarrollo del sector (Diagnóstico económico de los espectáculos públicos de las artes escénicas en Bogotá: teatro, danza, música y circo, 2006).

En este sentido, existe una relación piramidal entre los pequeños, medianos y grandes servicios culturales, encontrándose los primeros en la base por ser los que mayor número de presentaciones realizan. Sin embargo, a pesar de ser los pequeños y medianos los de mayor número de presentaciones, son los de menores ingresos. Los grandes, por el contrario, realizan menos presentaciones, pero ostentan una mayor demanda lo cual les genera una mayor cantidad de ingresos (Diagnóstico económico de los espectáculos públicos de las artes escénicas en Bogotá: teatro, danza, música y circo, 2006). Esto es, los pequeños teatros y museos que se encuentran ubicados en bienes de interés cultural tienen la obligación de garantizar la preservación del patrimonio histórico de la ciudad del cual hacen parte, pero la actividad que desarrollan es poco o

nada lucrativa lo que imposibilita el cumplimiento de las obligaciones tributarias sustanciales a su cargo. Por ello, bien valdría la pena que el Distrito en aras de buscar garantizar la adecuada y debida preservación del patrimonio cultural de la ciudad, asuma una parte de la carga tributaria de estos contribuyentes.

En este sentido, los grandes teatros y museos, debido a su alta capacidad de generación de ingresos, deben aportar un porcentaje mayor para el mismo sector; así mismo las exenciones tributarias para dichos servicios culturales deben ser reducidas o eliminadas. Con esto se corrigen las externalidades negativas que puedan producirse con este mecanismo de financiación de la cultura.

Se establece la obligación para la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte de reportar a la Secretaría Distrital de Hacienda el listado de predios en los que funcionan los teatros y museos que cumplen con las condiciones del Acuerdo para acceder a la exención del impuesto predial unificado.

La SHD no puede identificar a partir de la información catastral y de la información que reportan terceros las condiciones necesarias para acceder a la citada exención, así como los predios en los que funcionan los teatros o museos.

Para establecer el tipo de propiedad pública de los bienes de interés cultural, se propone establecerlo a partir del listado de entidades públicas que reportan información a la Contaduría General de la Nación.

Dicho tipo de propiedad se establece actualmente a partir de la información catastral, pero la administración tributaria ha identificado errores en dicha información, lo que podría generar una indebida asignación de la exención a predios que no son públicos. Por ende, se propone recurrir a una fuente oficial como la Contaduría General de la Nación para definir este elemento.

En cuanto al impacto fiscal de esta exención, la administración distrital pudo establecer que en el primer año ascendería a \$500 millones de pesos, es decir, el 0,02% del total del recaudo anual del impuesto predial, por lo que se puede afirmar que esta exención no tiene impacto fiscal en las finanzas de la ciudad.

#### **IV. Impuesto de delineación urbana**

Con relación al impuesto de delineación urbana, se propone la inclusión de dos artículos que permitan a la administración tributaria facilitar el control respecto de este tributo. En primer lugar, se establece la obligación para la Secretaría Distrital de Planeación de actualizar cada cinco años los costos mínimos de construcción con los que los contribuyentes del impuesto de delineación urbana calculan el presupuesto de obra respecto del que se liquidan el anticipo del impuesto. Debido a que el anticipo no es una declaración tributaria, se entiende que corresponde únicamente a un pago, por lo que no puede ser objeto de control de fiscalización por parte de la administración tributaria. En tal sentido, en la medida en que los costos mínimos de construcción por metro cuadrado estén actualizados, se garantiza que el recaudo del impuesto de delineación urbana a título de anticipo sea correcto.

Se propone que estos costos se actualicen cada cinco años, y que mensualmente la Secretaría Distrital de Hacienda realice la indexación de los valores a partir del índice de costos de construcción de vivienda (ICCV) que publica el DANE.

Se propone la creación por parte de las curadurías urbanas del Código Único de Delineación Urbana – CUD, con el fin de generar una trazabilidad en las obras de construcción desde el momento en el que se solicita la licencia de construcción, hasta la terminación de la obra o al último pago o abono en cuenta de los costos y gastos imputables a la misma o al vencimiento del término de la licencia incluida su prórroga, lo que ocurra primero.

La administración tributaria actualmente encuentra dificultades para el desarrollo de los procesos de inteligencia tributaria, fiscalización y cobro, en razón a que el contribuyente presenta el anticipo utilizando como identificador de la obra el número de radicado que asigna la curaduría urbana en la solicitud de la licencia de construcción, y luego presenta la declaración tributaria utilizando como identificador de la obra el número de la licencia de construcción que le fue asignado. En los casos en los que se solicita prórroga o modificación de la licencia de construcción, es igualmente posible encontrar documentos de anticipo o declaraciones tributaria con nuevos números de radicado y de licencias de construcción.

Lo anterior dificulta la gestión de la administración tributaria en la medida en que se torna especialmente difícil asociar a qué licencia de construcción corresponden los anticipos presentados con números de radicado. Al establecer el CUD se facilita la gestión de la administración tributaria ya que desde que se solicita la licencia de construcción hasta que se finaliza la misma, durante todas las etapas de la obra, existe una única llave que funciona como identificador de esta.

## V. Procedimiento Tributario distrital.

En lo referente al procedimiento tributario distrital vale decir que el proyecto de acuerdo obedece a las necesidades de ajuste de este. Tales ajustes se proponen dentro del ámbito de competencias que la Constitución, la ley y la doctrina constitucional ha señalado para la autonomía territorial en materia procesal.

Inicialmente vale mencionar que la Constitución Política de Colombia ha dispuesto como capital de la República a la ciudad de Bogotá, para ello dispuso su organización como Distrito Capital, otorgándole un régimen especial:

- *“ART. 322, INC. 1º—Modificado.A.L.1/2000, art.1º. Bogotá, Capital de la República y del departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital.*
- *Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios.*
- *Con base en las normas generales que establezca la ley, el concejo a iniciativa del alcalde, dividirá el territorio distrital en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes, y hará el correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas.*
- *A las autoridades distritales corresponderá garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del distrito; a las locales, la gestión de los asuntos propios de su territorio.”*

Posteriormente y con el Decreto Ley 1421 de 1993, expedido de conformidad con las atribuciones consagradas por el artículo 41 transitorio de la Constitución del año 1991, se dotó a la ciudad de los instrumentos normativos necesarios para ejercer sus competencias y prestar los servicios a su cargo.

Dentro de tales herramientas y atribuciones se encuentra la posibilidad de adoptar el Estatuto Tributario Nacional como regla general de procedimiento; sin embargo, el mismo Decreto Ley 1421 dispuso la posibilidad de adecuación de este a la estructura funcional de la administración, así como a la razonabilidad de los tributos administrados.

La cláusula de remisión al estatuto tributario nacional, señala:

*ARTÍCULO 162. Remisión al Estatuto Tributario. Las normas del Estatuto Tributario Nacional sobre procedimiento, sanciones, declaración, recaudación, fiscalización, determinación, discusión, cobro y en general la administración de los tributos serán aplicables en el Distrito conforme a la naturaleza y estructura funcional de los impuestos de éste.*

Posteriormente son expedidas las Leyes 383 de 1997 y 788 de 2002, en las cuales se indica que las entidades territoriales, entre las cuales se cuenta el Distrito Capital, deben aplicar el procedimiento tributario nacional. No obstante, la Corte Constitucional ha fijado línea jurisprudencial sobre el particular en el fallo C-232 de 1998, al indicar que la aplicación de las normas procedimentales nacionales en las entidades territoriales tiene como finalidad la unificación del régimen procedimental, lo cual no excluye las reglamentaciones expedidas por los Concejos Distritales con relación a los impuestos que ellos administran, según lo establecido en los artículos 300 y 313 de la Constitución.

La misma corporación en sentencia C-1114 de 2003, considera que no debe perderse de vista que la Ley 788 de 2002 deja a salvo la facultad de las administraciones tributarias de disminuir el monto de las sanciones y simplificar los procedimientos, dependiendo de la naturaleza de los tributos y la proporcionalidad de las sanciones respecto al monto de los impuestos.

Con las anteriores referencias jurisprudenciales, es de entender que la Ley debe dejar un espacio para que el Distrito adecue el procedimiento tributario a su propia realidad, mediante la proporcionalidad, simplificación y razonabilidad de los procedimientos tributarios. Con base en las anteriores consideraciones, la Administración Distrital respetuosamente solicita al Honorable Concejo Distrital estudiar, discutir y aprobar esta iniciativa.

En el título IV del proyecto se incluyen reglas de ajuste al régimen sancionatorio distrital, se incluyen condiciones de clasificación de los contribuyentes del impuesto de industria y comercio, y se dictan normas procedimentales acordes con las realidades de los tributos administrados por la Secretaría de Hacienda Distrital.

De presente lo anterior, y para referirnos a los ajustes al régimen sancionatorio distrital, se incluyen 2 disposiciones referidas a reducir el monto de algunas sanciones tributarias vigentes; la primera disposición reduce la sanción mínima aplicable del impuesto predial para los predios de estratos 1 y 2, la cual se encuentra hoy día en 8 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Con esta propuesta se reduce a 4 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En la misma línea de reducción de los montos de las sanciones se propone reducir el monto máximo de la sanción por no enviar información aplicable a las personas y entidades obligadas a suministrar información tributaria de 15000 UVT a 3000 UVT.

Tal minoración genera racionalidad en la imposición de la sanción y resulta acorde con la media del tope de sanción impuesto por la administración. El ajuste propuesto redundaría en legitimidad de las sanciones y permite generar un riesgo subjetivo proporcionado al tamaño y clase de los tributos administrados.

Otra propuesta al Honorable Concejo tiene que ver con la adopción de unas reglas de clasificación de los contribuyentes del Impuesto de Industria y Comercio, que permite su clasificación entre régimen común y régimen preferencial.

Para ilustrar lo anterior, vale señalar que inicialmente el Concejo Distrital mediante Acuerdo 65 de 2002, adoptó para el Distrito Capital la clasificación de régimen común y simplificado vigente en la norma nacional para el IVA.

Posteriormente, la Ley 1819 de 2016 en su artículo 346 señaló:

*“Sistema preferencial del impuesto de industria y comercio. Los concejos municipales y distritales podrán establecer, para sus pequeños contribuyentes, un sistema preferencial del impuesto de industria y comercio, avisos y tableros y otros impuestos o sobretasas complementarios a este, en el que se liquide el valor total por estos conceptos en UVT, con base en factores tales como promedios por actividad, sectores, área del establecimiento comercial, consumo de energía y otros factores objetivos indicativos del nivel de ingresos de la actividad económica desarrollada por el contribuyente.*

- *■ Para estos efectos se entiende que son pequeños contribuyentes quienes cumplan con la totalidad de los requisitos para pertenecer al régimen simplificado del impuesto sobre las ventas, sin perjuicio de que los municipios y distritos establezcan menores parámetros de ingresos.*

- *■ Los municipios y distritos podrán facturar el valor del impuesto determinado por el sistema preferencial y establecer periodos de pago que faciliten su recaudo”*

Ahora de presente lo anterior, y considerando que el Acuerdo 65 de 2002, hizo una remisión al extinto régimen común y simplificado del IVA se hace necesario adoptar una clasificación propia del Distrito para los contribuyentes del impuesto de industria y comercio, acorde con las normas vigentes al particular y considerando las condiciones propias y particulares a los contribuyentes del impuesto de industria y comercio en Bogotá.

Seguidamente, se incluye una atribución para señalar procedencias de retención en la fuente. Lo anterior tiene como finalidad facilitar y simplificar el recaudo en los tributos distritales; en la medida en que con la misma se puede reducir los costos de cumplimiento tributario generando un ambiente de sencillez en el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

Se propone una norma que busca normalizar la situación de los contribuyentes en términos de retención en la fuente.

La Ley 1430 de 2010, señala en su artículo 15:

*“Ineficacia de las declaraciones de retención en la fuente presentadas sin pago total. Las declaraciones de retención en la fuente presentadas sin pago total no producirán efecto legal alguno, sin necesidad de acto administrativo que así lo declare...”*

Para referirnos a los antecedentes de la norma nos valdremos del *obiter dicta* de la sentencia C-102 de 2015, la cual al particular anota:

*“Finalidad de la norma acusada: breve recuento de sus antecedentes*

28. *Para estudiar la constitucionalidad de la disposición demandada es necesario determinar su finalidad, la cual en el presente caso se puede comprender acudiendo a los antecedentes legislativos. En efecto, antes de que la Ley 1430 de 2000 adicionara la ineficacia de la declaración de retención por falta de pago total al artículo 580-1 al Estatuto Tributario, la ineficacia de la declaración de retención en la fuente estaba contemplada en el literal e) del artículo 580 de dicho estatuto. Esta disposición establecía:*

*“Artículo 580. DECLARACIONES QUE SE TIENEN POR NO PRESENTADAS. No se entenderá cumplido el deber de presentar la declaración tributaria, en los siguientes casos:*

*...*

*e) Cuando no contenga la constancia del pago del impuesto, en el caso de la declaración del impuesto de timbre.”*

*Posteriormente, el artículo 140 de la Ley 6ª de 1992 derogó expresamente dicho literal, el cual fue restablecido por el artículo 11 de la Ley 1066 de 2006, que modificó el texto y agregó un párrafo 2º al artículo. El texto quedó de la siguiente manera:*

*Adiciónese un literal e) al artículo 580 del Estatuto Tributario y modifíquese el párrafo 2o del artículo 606 del Estatuto Tributario, los cuales quedan así:*

*“e) Cuando la declaración de retención en la fuente se presente sin pago”.*

*“Párrafo 2o. La presentación de la declaración de que trata este artículo será obligatoria en todos los casos. Cuando en el mes no se hayan realizado operaciones sujetas a retención, la declaración se presentará en ceros”.*

Dicha disposición, a su turno, fue modificada ese mismo año mediante el artículo 64 de la Ley 1111 de 2006, que le agregó algunas causales para que no se configurara la causal de ineficacia.

29. *Sin embargo, no era claro si estas disposiciones suponían que la administración debía, en cada caso, expedir un acto administrativo proclamando expresamente que el agente retenedor había incumplido su deber de presentar la respectiva declaración. En esa medida, la Ley 1430 de 2010, hace explícito que la administración no necesariamente debe expedir un acto administrativo que declare la ineficacia, sino que esta opera de pleno derecho. En la exposición de motivos de la ley, se dijo:*

*“La norma consagra entonces, la ineficacia de pleno derecho, de las declaraciones de retención en la fuente presentadas sin pago, para sancionar efectivamente el incumplimiento*

*en la obligación de trasladar las sumas retenidas a la Administración Tributaria y obligar a los agentes de retención al pago total de las retenciones, junto con sus respectivos intereses y sanciones, en forma concomitante con la presentación de la respectiva declaración, sin que tal ineficacia esté supeditada a un pronunciamiento previo de la Administración Tributaria.”*

*“En estas condiciones, se busca acelerar el traslado de los recursos tributarios al fisco, por concepto de retenciones en la fuente y disminuir los costos asociados al manejo de procesos innecesarios que dificultan la acción fiscalizadora de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.”*

30. *En esa medida, es claro que lo que busca el legislador es la realización del principio de eficiencia tributaria. En particular, acelerar, y garantizar el traslado efectivo de los recursos provenientes de la retención en la fuente, que proveen de liquidez a la administración durante el transcurso del año fiscal, y de reducir los costos de transacción asociados con el procedimiento administrativo tributario. Como se dijo anteriormente, este objetivo resulta legítimo desde el punto de vista constitucional, no sólo en virtud del principio de eficiencia tributaria, que al fin y al cabo tiene un carácter eminentemente instrumental, sino porque garantizar la efectividad y eficiencia del recaudo permite la realización de los fines del Estado en la mayor medida posible”.*

En la misma sentencia C-102 de 2015, donde el Tribunal Constitucional avanza en la delimitación de la ineficacia de las declaraciones indicando su naturaleza y clarificando la institución jurídica en comento.

Es en tal providencia que la Corte indica que:

*“ 6. En términos generales, la ineficacia es un atributo o característica de determinados hechos, actos, o normas, según la cual estas no son susceptibles de producir efectos. Sin embargo, es necesario distinguir entre dos tipos distintos de ineficacia: la ineficacia de hecho, y la ineficacia jurídica. Así, puede decirse que una norma jurídica es ineficaz de hecho cuando se presentan los presupuestos de hecho que deberían dar lugar a la consecuencia normativa respectiva, pero ésta última no se cumple. En esta situación estamos hablando de una ineficacia de hecho de la norma jurídica, la cual no es más que un dato empírico, una observación que describe un determinado estado de cosas. Esta situación, sin embargo, es distinta de aquella en que la misma norma jurídica establece la ineficacia como una consecuencia jurídica. La última parte del supuesto de que el acto o hecho debería, en principio, producir determinados efectos jurídicos. Sin embargo, por una razón u otra, la norma misma dispone que, a pesar de la ocurrencia del supuesto fáctico contemplado en la norma, no se desprenda de éste la consecuencia jurídica prevista como regla general. Aquí estamos frente a una ineficacia jurídica, es decir, una consecuencia establecida por el mismo ordenamiento jurídico como un deber ser, y no frente a una simple observación descriptiva de la realidad.*

7. *La norma demandada dispone que las declaraciones de retención en la fuente presentadas sin pago total no producirán efecto alguno. La presentación de las declaraciones de retención en la fuente constituye una obligación tributaria en cabeza de quienes conforme a las normas tributarias son agentes retenedores. Por lo tanto, debe entenderse que cuando dicha declaración no se presenta con el pago, se entiende que el*

*agente retenedor no ha cumplido con su obligación. Es decir, para que se entienda que los sujetos de la norma cumplieron con su obligación de declarar la retención en la fuente debieron haberla presentado con el pago total de las sumas declaradas. En otras palabras, la norma demandada está estableciendo que el pago constituye una condición necesaria para el adecuado cumplimiento de la obligación tributaria de declarar. El pago es, entonces, una condición concomitante con la obligación de declarar la retención en la fuente.*

8. *El establecimiento de requisitos o condiciones concomitantes, que deben satisfacer los sujetos pasivos en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, no constituye una sanción ni puede equipararse a ella. Estas condiciones simplemente determinan las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se deben cumplir tales obligaciones. Las sanciones, por el contrario, suponen obligaciones secundarias que resultan exigibles, no en el momento en que se cumple la obligación tributaria, sino en un momento posterior, una vez se ha configurado el incumplimiento, pues precisamente son consecuencia de la inobservancia de deberes u obligaciones tributarias principales”.*

Más adelante la jurisprudencia en comento indica y define que la ineficacia no es en manera alguna una sanción y presenta un ejemplo de la sindéresis de la figura:

*“10. Para ilustrar mejor la diferencia entre las condiciones concomitantes y las sanciones, resulta útil plantear las hipótesis fácticas en que se puede encontrar el agente retenedor. Un agente retenedor puede presentar su declaración de retención a tiempo, pero sin realizar el pago respectivo. Sin embargo, por esta sola razón no puede afirmarse que dicho agente esté sujeto a las sanciones por extemporaneidad, ni a los intereses de mora. En esa medida, la administración no podría imponerle sanción alguna, a pesar de que haya presentado una declaración que a la luz de la disposición demandada resulta ineficaz por falta de pago total. Para que ello sea así, para que la administración pueda imponerle una sanción por extemporaneidad a dicho agente, es necesario que se cumpla el plazo que establece la ley para el cumplimiento de las respectivas obligaciones tributarias. Si el agente retenedor presenta nuevamente la declaración con el pago total de las sumas declaradas dentro de dicho plazo, no estará obligado a pagar la multa por extemporaneidad, ni los intereses de mora, pues ni la declaración es extemporánea, ni se ha incurrido en la mora. Por el contrario, si el agente retenedor paga una vez se ha vencido el plazo, la administración sí puede imponerle una multa por la extemporaneidad de la declaración, y cobrarle los intereses de mora a que haya lugar. Sin embargo, la multa que podría acarrearle presentar la declaración sin el pago se deriva del hecho de no haberla presentado con el cumplimiento de todos los requisitos exigidos en la ley, y dentro de los plazos establecidos. Por ello es que la administración no puede imponerle al sujeto pasivo de la obligación tributaria una sanción mientras todavía se encuentre dentro del plazo para declarar y pagar. En este sentido, es necesario concluir que la ineficacia de la declaración por el no pago total de las sumas declaradas no constituye en sí misma una sanción. Por el contrario, el pago constituye una condición necesaria para que se entienda que la declaración produce efectos jurídicos”.*

Queda pues claro la interpretación constitucional tiene una variación al considerar que la ineficacia es una condición concomitante con el pago para que se entienda cumplido el deber de declarar sin que la misma constituya una sanción en sí misma; dejando de lado o de manera incidental la comisión de las sanciones que se generarían por el incumplimiento del deber de declarar.

Por lo anterior, se incluye una disposición que permite a los contribuyentes normalizar su situación en términos de retención en la fuente.

La propuesta indica que en las declaraciones de retención en la fuente donde se haya configurado la ineficacia por pago parcial; podrá el contribuyente dentro de los 6 meses siguientes a la vigencia del presente acuerdo, pagar el valor de la retención en la fuente restante junto con los intereses de mora procedentes, caso en el cual cesará la ineficacia de dichas declaraciones.

Tal disposición permite evitar la imposición de sanciones por no declarar las cuales para los casos de retención en la fuente resultan bastantes onerosas.

En las condiciones generales de actuación tributaria, se propone la inclusión de una cláusula de protección al contribuyente, referida a la definición expresa de la obligación tributaria, generando la posibilidad que la administración se abstenga de imponer sanciones y pueda disponer el archivo de los procesos administrativos.

Esta norma está orientada a buscar el cumplimiento de la obligación sustancial por encima de la obligación formal. Su justificación se orienta a evitar o mejor reducir la posibilidad de que la administración tributaria distrital imponga sanciones por el solo incumplimiento de las obligaciones formales.

Sucede el caso en materia de impuesto de industria y comercio donde todo el valor del impuesto puede ser recaudado vía retención en la fuente, y eventualmente el contribuyente, sin tener impuesto a cargo, omite presentar su declaración en las condiciones dispuestas por la norma tributaria; sin embargo, no existe impuesto a recaudar, ni tampoco existen intereses de mora.

En este caso la administración podría abstenerse de imponer sanción por no declarar y evitar hacer más gravosa la situación al contribuyente que ya soportó la carga tributaria.

Para los impuestos a la propiedad se le señala a la administración tributaria la imposibilidad de adelantar procesos de determinación, fiscalización, liquidación y cobro cuando no se encuentren completos los elementos de la obligación tributaria entendida como relación jurídico tributaria.

Tal cláusula resguarda al contribuyente de ser objeto de un proceso determinativo tributario, con las pertinentes sanciones, cuando no existe certeza sobre los elementos de la obligación tributaria, pero siempre y cuando los mismos provengan de fuentes de información oficiales externas.

Finalmente, se propone la inclusión de una atribución que permite la definición de la situación jurídico-tributaria para el contribuyente de manera pronta y certera.

Resulta oportuno señalar que la Ley 962 de 2005 en su artículo 15 señala:

*“Los organismos y entidades de la Administración Pública Nacional que conozcan de peticiones, quejas, o reclamos, deberán respetar estrictamente el orden de su presentación, dentro de los criterios señalados en el reglamento del derecho de petición de que trata el artículo 32 del Código Contencioso Administrativo, sin consideración de la naturaleza de la petición, queja o reclamo, salvo que tengan prelación legal. Los procedimientos especiales regulados por la ley se atenderán conforme a la misma. Si en la ley especial no se consagra el derecho de turno, se aplicará lo dispuesto en la presente ley.*”

*En todas las entidades, dependencias y despachos públicos, debe llevarse un registro de presentación de documentos, en los cuales se dejará constancia de todos los escritos, peticiones y recursos que se presenten por los usuarios, de tal manera que estos puedan verificar el estricto respeto al derecho de turno, dentro de los criterios señalados en el reglamento mencionado en el inciso anterior, el cual será público, lo mismo que el registro de los asuntos radicados en la entidad u organismo. Tanto el reglamento como el registro se mantendrán a disposición de los usuarios en la oficina o mecanismo de atención al usuario.*

*Cuando se trate de pagos que deba atender la Administración Pública, los mismos estarán sujetos a la normatividad presupuestal". (subrayado fuera de texto)*

Con la norma propuesta se busca generar un procedimiento especial para el trámite de discusión de los actos administrativos proferidos por la administración tributaria, lo anterior con la motivación de lograr una pronta definición de la situación jurídica.

El artículo propuesto genera la posibilidad de desatar los recursos de reconsideración de manera anticipada dadas determinadas causales específicamente señaladas para que la impugnación sea fallada "in limine".

Ello reduce costos de transacción, y reduce el monto de intereses causados durante el termino para fallar el recurso, redundando en beneficio de los contribuyentes.

Finalmente y respecto al artículo de vigencias y derogatorias, vale decir que el presente proyecto de acuerdo modifica el artículo 1 del Acuerdo Distrital 648 de 2016, incluyendo nuevos topes al crecimiento del Impuesto Predial Unificado en el evento de las mutaciones físicas por mayor área construida.

Se incluye además un nuevo tope referido al Índice de Precios al Consumidor (IPC) cuando el avalúo catastral disminuya con respecto al año anterior, y se puntualiza expresamente que los límites de crecimiento del predial se aplican cuando se haya declarado y/o pagado el impuesto predial del año anterior y cuando se utilice el avalúo catastral como base gravable,

Se modifica el artículo 2 del Acuerdo 426 de 2009, prorrogado por el artículo 1 del Acuerdo Distrital 543 de 2013 extendiéndose los términos de tiempo la vigencia de la exención de bienes de interés cultural hasta el 31 de diciembre de 2020 y se amplía la exención del 10% al 50% para los bienes de interés cultural dotacionales privados que correspondan a teatros en los que de manera exclusiva, habitual o continua se ejecuten actividades de las artes escénicas y/o museos.

Se extiende la vigencia de la exención del Impuesto de delineación Urbana contenida en el artículo 9 del Acuerdo Distrital 352 de 2008, extendiéndola hasta el 31 de diciembre de 2029.

En materia sancionatoria se modifica el artículo 3 del Acuerdo Distrital 27 de 2001; reduciendo y re expresando las sanciones mínimas del Impuesto Predial Unificado, en términos de Unidades de valor Tributario, tal y como lo indica el artículo 49 de la Ley 1955 de 2018, así

ESTRATO	UVT
1 y 2	4
3 y 4	5
5 y 6	7

Es de señalar que la sanción para estratos 1 y 2 se reduce de 8 salarios mínimos legales mensuales vigentes a 4 salarios mínimos legales mensuales vigentes, expresados en términos de UVT.

Igualmente, en materia sancionatoria, se modifica el artículo 24 del Acuerdo 24 de 2001, que a su vez había sido modificado por el artículo 6 del Acuerdo 671 de 2017, la modificación propuesta esta referida a la reducción del monto máximo de la sanción a imponer pasando de 15.000 UVT a 3000 UVT.

Considerando lo dispuesto en el artículo 49 de la Ley 1955 de 2019, que a la letra dispone:

**“Artículo 49. Cálculo de valores en UVT.** A partir del 1° de enero de 2020, todos los cobros, sanciones, multas, tasas, tarifas y estampillas, actualmente denominados y establecidos con base en el salario mínimo mensual legal vigente (smmlv), deberán ser calculados con base en su equivalencia en términos de la Unidad de Valor Tributario (UVT). En adelante, las actualizaciones de estos valores también se harán con base en el valor de la UVT vigente.

**Parágrafo.** Los cobros, sanciones, multas, tasas, tarifas y estampillas, que se encuentren ejecutoriados con anterioridad al 1° de enero de 2020 se mantendrán determinados en smmlv.

Se incluye un artículo que señala que le corresponde a la administración tributaria distrital expresar en unidades de valor tributario (UVT) los valores correspondientes a sanciones tributarias que actualmente están expresados en unidades de Salarios Mínimos Legales Vigentes (SMLV).

Finalmente se deroga el artículo 4 del Acuerdo 65 de 2002, en el entendido en que este proyecto adopta un nuevo régimen común y preferencial para el impuesto de industria y comercio en Bogotá.

## VI. Impacto Fiscal

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, “*Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*”, el cual expresa:

*“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.*

*(...)*

*Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público”.*

El menor ingreso producto de la Ley 1955 de 2019, aprobada por el Congreso de la República y que dispuso nuevos límites de crecimiento al impuesto predial unificado asciende a \$87 mil millones de pesos. Por otro lado, el impacto fiscal de los límites de crecimiento al impuesto predial unificado que propone la administración distrital, y la extensión o ampliación de los beneficios tributarios existentes, asciende a \$7 mil 500 millones de pesos.

De conformidad con el análisis realizado de manera atenta y respetuosa ponemos a consideración del Honorable Concejo Distrital.

**ENRIQUE PEÑALOSA LONDOÑO**  
Alcalde Mayor de Bogotá D.C.

**BEATRIZ ELENA ARBELÁEZ MARTÍNEZ**  
Secretaria Distrital de Hacienda

<b>Aprobado por:</b>	José Alejandro Herrera Lozano - Subsecretario Técnico - Secretaria de Hacienda de Bogotá
<b>Revisado por:</b>	Orlando Valbuena Gómez - Director de Impuestos de Bogotá - Secretaria de Hacienda de Bogotá Leonardo Pazos Galindo - Director Jurídico – Secretaria de Hacienda de Bogotá
<b>Proyectado por:</b>	Cesar Figueroa Socarrás – Asesor Dirección de Impuestos de Bogotá - Secretaria de Hacienda de Bogotá Saúl Camilo Guzmán Lozano - Subdirector Jurídico Tributario – Secretaria de Hacienda de Bogotá

## PROYECTO DE ACUERDO N° 387 DE 2019

### PRIMER DEBATE

**“POR EL CUAL SE EXPIDEN NORMAS SUSTANCIALES TRIBUTARIAS, SE EXTIENDEN Y AMPLÍAN UNOS BENEFICIOS TRIBUTARIOS Y SE MODIFICAN ALGUNAS DISPOSICIONES PROCEDIMENTALES TRIBUTARIAS”**

### **EL CONCEJO DE BOGOTÁ, DISTRITO CAPITAL**

En uso de sus atribuciones legales, en especial las que le confieren el numeral 3 del artículo 287 de la Constitución Política, y los numerales 1 y 3 del artículo 12, el numeral 6 del artículo 155, y el artículo 162 del Decreto Ley 1421 de 1993.

### **ACUERDA:**

### **TÍTULO I**

#### **Impuesto Predial Unificado**

**Artículo 1. Límites de crecimiento del impuesto predial unificado transitorios.** De conformidad con lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley 1995 de 2019, hasta el año 2024, inclusive, el incremento del impuesto predial ajustado, para aquellos predios que hayan sido objeto de actualización catastral y hayan pagado el impuesto de la vigencia anterior, no podrá ser superior al 100% de la variación del IPC causada de noviembre a noviembre de cada año más 8 puntos porcentuales.

Para los predios residenciales de estratos 1 y 2 cuyo avalúo catastral sea hasta 135 SMMLV, el incremento anual del impuesto predial ajustado no podrá sobrepasar el 100% de la variación del IPC causada de noviembre a noviembre de cada año.

**Parágrafo 1.** Se mantienen las excepciones a los límites aquí dispuestos contenidas en el parágrafo del artículo 2 de la Ley 1995 de 2019.

**Parágrafo transitorio.** Dentro del tiempo de vigencia de la Ley 1995 de 2019, estarán vigentes de manera alternativa y favorable los límites de crecimiento al impuesto predial contenidos en el Acuerdo Distrital 648 de 2016 y los dispuestos en el presente Acuerdo, siempre que los mismos resulten más favorables para el contribuyente.

**Artículo 2. Límites de crecimiento del impuesto predial unificado permanentes.** El impuesto predial ajustado para los predios que hayan sido objeto de mutación física por mayor área construida, y que dicha mutación física haya sido reportada por la autoridad catastral a la Secretaría Distrital de Hacienda, no podrá incrementarse de un año a otro en más de:

- El 100% del impuesto ajustado del año anterior, cuando se trate de: i) predios urbanos residenciales de los estratos 4, 5 y 6; y, ii) predios no residenciales, incluyendo los predios rurales no residenciales.

- El 25% del impuesto ajustado del año anterior, para i) predios urbanos residenciales de los estratos 1, 2 y 3; y, ii) predios rurales residenciales de todos los estratos.

Para todos los predios, excepto los urbanizables no urbanizados o urbanizados no edificados, cuando el avalúo catastral disminuya en relación con el año anterior, el incremento del impuesto ajustado no podrá ser superior al 100% de la variación del índice de precios al consumidor (IPC) causado de noviembre a noviembre del año anterior.

Los límites de crecimiento del impuesto predial contenidos en el Acuerdo Distrital 648 de 2016 y en el presente Acuerdo, aplican cuando se utilice el avalúo catastral como base gravable del impuesto predial unificado. Asimismo, aplicarán siempre y cuando el contribuyente haya declarado y/o pagado el impuesto predial unificado de la vigencia anterior y antes de la fecha de causación del impuesto predial del año correspondiente.

Los límites señalados en el Acuerdo Distrital 648 de 2016 y en el presente Acuerdo no se aplicarán para predios urbanizables no urbanizados o urbanizados no edificados.

## TÍTULO II Beneficios Tributarios

**Artículo 3. Exención bienes de interés cultural.** Extiéndase en las mismas condiciones hasta el 31 de diciembre de 2029 la exención sobre bienes de interés cultural concedida por el artículo 2 del Acuerdo Distrital 426 de 2009, y prorrogada por el artículo 1 del Acuerdo Distrital 543 de 2013.

**Parágrafo 1.** Para los bienes de interés cultural de tipo de propiedad privada que correspondan a teatros en los que de manera exclusiva, habitual o continua se ejecuten actividades de las artes escénicas y/o museos, el porcentaje de exención en el impuesto predial unificado será del 50%. Para estos predios son aplicables las condiciones y requisitos para acceder a la exención que en el presente Acuerdo se prorroga.

**Parágrafo 2.** La Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte, o quien haga sus veces, deberá informar a la Secretaría Distrital de Hacienda, a más tardar el 30 de noviembre de cada año, el listado de predios que cumplan con las condiciones establecidas en el parágrafo 1 del presente artículo para acceder a la exención del impuesto predial unificado.

**Parágrafo 3.** Para los bienes de interés cultural de uso dotacional, el tipo de propiedad pública se determinará a partir de la obligación que tienen las entidades públicas de reportar su contabilidad a la Contaduría General de la Nación.

## TÍTULO III Delineación Urbana

**Artículo 4. Exención Delineación Urbana.** Extiéndase hasta el 31 de diciembre de 2029 las exenciones de delineación urbana contenidas en el artículo 9 del Acuerdo Distrital 352 de 2008.

**Artículo 5. Costos de construcción.** Conforme lo establecido en el artículo 7° del Acuerdo 352 de 2008, la Secretaría Distrital de Planeación actualizará a más tardar el 31 de diciembre de 2019 los costos de construcción por metro cuadrado con los que se determina el presupuesto de obra o

construcción para efectos del cálculo del anticipo del impuesto de delimitación urbana y que registrarán a partir del 01 de enero de 2020. Estos costos deberán actualizarse con una periodicidad de cinco (5) años.

**Parágrafo.** La Secretaría Distrital de Hacienda indexará mensualmente los costos de construcción por metro cuadrado publicados por la Secretaría Distrital de Planeación, con base en la variación de Índice de Costos de la Construcción de Vivienda (ICCV) para Bogotá y publicado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) mensualmente.

**Artículo 6. Obligación de las curadurías urbanas.** A partir del 01 de julio de 2020 todas las curadurías urbanas del Distrito Capital, deberán asignar el Código Único de Delineación Urbana – CDU a las solicitudes de licencias de construcción de los contribuyentes del impuesto de delimitación urbana. Este se asignará al momento de iniciar el trámite de la solicitud de la licencia de construcción, y deberá identificar todas las etapas de la obra de construcción hasta su finalización. En todos los casos, la información suministrada deberá atender y adaptarse a las especificaciones técnicas que para el efecto reglamente la Secretaría Distrital de Hacienda.

**Parágrafo 1.** Para los casos en los que los solicitantes de licencias realicen trámites sobre la misma, deberá mantenerse el mismo Código Único de Delineación Urbana asignado a la licencia objeto de la solicitud.

**Parágrafo 2.** Las curadurías urbanas deberán informar a la Secretaría Distrital de Hacienda los casos en los que haya desistimiento por parte del solicitante, así como los casos en los que exista algún motivo para no expedir la licencia de construcción.

#### TÍTULO IV Procedimiento

**Artículo 7. Valor mínimo de las sanciones.** Modifíquese el artículo 3 del Acuerdo Distrital 27 de 2001, el cual quedará así:

**“ARTÍCULO 3. VALOR MINIMO DE LAS SANCIONES.** Respecto del Impuesto sobre Vehículos Automotores, Impuesto de Industria y Comercio, Avisos y Tableros, Impuesto de Delineación Urbana e Impuesto Unificado de Espectáculos Públicos, e Impuesto Unificado de Fondo de Pobres, Azar y Espectáculos, Publicidad Exterior Visual y Estampillas Distritales, el valor mínimo de cualquier sanción, incluidas las sanciones reducidas, que deban ser liquidadas por el contribuyente o declarante, o por la Administración Tributaria Distrital, será equivalente a siete (7) unidades de valor tributario (UVT).

Respecto del Impuesto Predial Unificado el valor mínimo de cualquier sanción, incluidas las sanciones reducidas, que deban ser liquidadas por el contribuyente o declarante o por la Administración Tributaria Distrital, será conforme al estrato del predio según la siguiente tabla:

#### **ESTRATO UNIDADES DE VALOR TRIBUTARIO (UVT)**

<b>ESTRATO</b>	<b>UVT</b>
1 y 2	4
3 y 4	5
5 y 6	7

*Para los demás predios no incluidos en la tabla anterior, que les aplique sanción tendrán una sanción mínima de siete (7) unidades de valor tributario (UVT).*

*La sanción mínima aplicable a los demás impuestos administrados por la Dirección Distrital de Impuestos será la establecida en el artículo 639 del Estatuto Tributario Nacional.*

*Lo dispuesto en este artículo no será aplicable a las declaraciones en que no resulte impuesto a cargo, ni a los intereses de mora, ni a las relativas al manejo de la información y por inscripción extemporánea o de oficio.”.*

**Artículo 8. Valores en UVT.** De conformidad con lo establecido en el artículo 49 de la Ley 1955 de 2019, la administración tributaria expresará en unidades de valor tributario (UVT) los valores correspondientes a sanciones tributarias que actualmente están expresados en unidades de Salarios Mínimos Legales Vigentes (SMLV).

**Artículo 9. Sanciones por no enviar información.** Modifíquese el artículo 24 del Acuerdo Distrital 27 de 2001, modificado por el artículo 6 de Acuerdo Distrital 671 de 2017, el cual quedará así:

**“ARTÍCULO 24. SANCIONES POR NO ENVIAR INFORMACIÓN.** *Las personas y entidades obligadas a suministrar información tributaria, así como aquellas a quienes se les haya solicitado informaciones o pruebas, que no la suministren dentro del plazo establecido para ello o cuyo contenido presente errores o no corresponda a lo solicitado, incurrirán en la(s) siguiente(s) sanción(es):*

*1. Para aquellas personas y entidades obligadas a suministrar información tributaria una multa que no supere tres mil (3000) UVT, la cual será fijada teniendo en cuenta los siguientes criterios:*

- a) El cinco por ciento (5%) de las sumas respecto de las cuales no se suministró la información exigida;*
- b) El cuatro por ciento (4%) de las sumas respecto de las cuales se suministró en forma errónea;*
- c) El tres por ciento (3%) de las sumas respecto de las cuales se suministró de forma extemporánea;*
- d) Cuando no sea posible establecer la base para tasarla o la información no tuviere cuantía, del medio por ciento (0.5%) de los ingresos netos. Si no existieren ingresos, del medio por ciento (0.5%) del patrimonio bruto del contribuyente o declarante, correspondiente al año inmediatamente anterior o última declaración del impuesto sobre la renta o de ingresos y patrimonio.*

*2. Para aquellas personas y entidades obligadas a suministrar información tributaria a quienes se les haya solicitado informaciones o pruebas, que no la suministren dentro del plazo establecido para ello o cuyo contenido presente errores o no corresponda a lo solicitado, la sanción será el desconocimiento de los costos, rentas exentas, deducciones, descuentos, pasivos, impuestos descontables y retenciones, según el caso, cuando la información requerida se refiera a estos conceptos y de acuerdo con las normas vigentes deba conservarse y mantenerse a disposición de la administración tributaria.*

*Cuando la sanción se imponga mediante resolución independiente, previamente se dará traslado de cargos a la persona o entidad sancionada, quien tendrá un término de un (1) mes para responder.*

*La sanción a que se refiere el numeral 1 del presente artículo se reducirá al cincuenta por ciento (50%) de la suma determinada, si la omisión es subsanada antes de que se notifique la imposición de la sanción; o al setenta por ciento (70%) de tal suma, si la omisión es subsanada dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha en que se notifique la sanción. Para tal efecto, en uno y otro caso, se deberá presentar ante la oficina que está conociendo de la investigación, un memorial de aceptación de la sanción reducida en el cual se acredite que la omisión fue subsanada, así como el pago o acuerdo de pago de la misma.*

*No habrá lugar a aplicar la sanción de que trata el numeral 2, si el contribuyente subsana la omisión con anterioridad a la notificación de la liquidación de revisión.. Una vez notificada la liquidación solo serán aceptados los factores citados en el numeral 2 que sean probados plenamente.*

**Parágrafo.** *El obligado a informar podrá subsanar de manera voluntaria las faltas de que trata el presente artículo, antes de que la administración tributaria profiera pliego de cargos, en cuyo caso deberá liquidar y pagar la sanción correspondiente de que trata el numeral 1 del presente artículo reducida al veinte por ciento (20%).*

*Las correcciones que se realicen a la información tributaria antes del vencimiento del plazo para su presentación no serán objeto de sanción.”.*

**Artículo 10. Regímenes común y preferencial de industria y comercio.** A partir del 1 de enero del año 2020 todos los contribuyentes del impuesto de industria y comercio pertenecen al régimen común del mismo.

Por excepción, pertenecen al régimen preferencial los contribuyentes del impuesto de industria y comercio que cumplan con la totalidad de los siguientes requisitos:

1. Que en el año anterior o en el año en curso hubieren obtenido ingresos brutos totales provenientes de la actividad gravada con el impuesto de industria y comercio, inferiores a 3.500 UVT.
2. Que no tengan más de un establecimiento de comercio, oficina, sede, local o negocio donde ejerzan su actividad gravada con el impuesto de industria y comercio en el Distrito Capital.
3. Que no hayan celebrado en el año inmediatamente anterior ni en el año en curso uno o varios contratos de venta de bienes y/o prestación de servicios gravados con el impuesto de industria y comercio por valor individual o sumados igual o superior a 3.500 UVT.
4. Que el monto de sus consignaciones bancarias, depósitos o inversiones financieras, producto de ingresos gravados con ICA durante el año anterior o durante el respectivo año no supere la suma de 3.500 UVT.
5. Que no esté registrado como contribuyente del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación (SIMPLE).

Con el objeto de evitar la evasión, autorícese a la Administración Tributaria Distrital, para inscribir como responsables del régimen común en el Registro de Información Tributaria a los contribuyentes que no cumplan las condiciones para pertenecer al régimen preferencial del mismo.

El contribuyente del impuesto de industria y comercio que inicie actividades deberá en el momento de la inscripción definir el régimen al que pertenece. Para efectos de establecer el requisito del monto de los ingresos para pertenecer al régimen preferencial, se tomará el resultado de multiplicar por 360 el promedio diario de ingresos brutos obtenidos durante los primeros sesenta días calendario, contados a partir de la iniciación de actividades.

Cuando el contribuyente no cumpla con la obligación de registrarse, la Dirección Distrital de Impuestos lo clasificará e inscribirá de conformidad con los datos estadísticos que posea.

Los contribuyentes que pertenezcan al régimen preferencial que obtengan durante el año gravable ingresos netos inferiores a 1933 UVT no tendrán que presentar la declaración del impuesto de industria y comercio y su impuesto será igual a las sumas retenidas por tal concepto.

Elimínense todas las referencias al régimen simplificado del impuesto de industria y comercio. Las normas que se refieran al régimen común y al régimen simplificado se entenderán referidas al régimen común y preferencial de ICA.

**Artículo 11. Cambio de régimen común al régimen preferencial.** Los contribuyentes que pertenezcan al régimen común sólo podrán acogerse al régimen preferencial cuando demuestren que en el último año fiscal, cumplieron las condiciones establecidas en el artículo 10 del presente Acuerdo.

**Artículo 12. Retención en la fuente.** En relación con los tributos administrados por la Dirección Distrital de Impuestos de la Secretaría Distrital de Hacienda, inclusive estampillas y contribución de obra pública, podrán ser agentes de retención de estos aquellos que mediante resolución del Director Distrital de Impuestos se designen como tal.

**Parágrafo.** Los actuales agentes de retención de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos de Bogotá continuarán cumpliendo sus funciones y obligaciones pertinentes a los agentes retenedores contenidas en las normas tributarias.

**Artículo 13. Eficacia de las declaraciones de retención en la fuente.** Los contribuyentes en cuyas declaraciones de retención en la fuente se haya configurado la ineficacia por pago parcial, podrán, dentro de los 6 meses siguientes a la vigencia del presente Acuerdo, pagar el valor de la retención en la fuente restante, junto con los intereses de mora procedentes; caso en el cual cesará la ineficacia de dichas declaraciones.

**Artículo 14. Definición de obligación tributaria.** La obligación tributaria sustancial es una prestación de dar, cuyo objeto puede consistir en dinero o en especie, cuando la ley especialmente lo disponga.

El deber formal consiste en las prestaciones de hacer, o no hacer o soportar con la finalidad principal de servir de instrumento para lograr que el monto de la obligación tributaria sustancial sea adecuadamente recaudado; por lo anterior, si se ha cumplido con la obligación tributaria sustancial,

la administración con razonados argumentos podrá abstenerse de imponer sanciones y/o seguir procesos de determinación, disponiendo el archivo de las diligencias administrativas.

La Administración Tributaria Distrital podrá disponer la suspensión de términos en los procesos administrativos en curso, cuando las circunstancias lo exijan, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes.

**Parágrafo.** Para los impuestos predial unificado y sobre vehículos automotores no podrá iniciarse, continuarse o adelantarse proceso de determinación, fiscalización, liquidación, y/o cobro; cuando no se encuentre completa la obligación tributaria; esto es, hecho generador, sujeto pasivo, sujeto activo, tarifa, y base gravable.

**Artículo 15. Facultad para resolver recursos de reconsideración *In limine*.** Cuando el recurso de reconsideración se haya presentado en debida forma y todos los presupuestos procesales se encuentren satisfechos para el estudio de fondo del recurso, el operador jurídico podrá aplicar el fallo *In limine*, siempre que se presenten las siguientes circunstancias:

1. Que el recurso no haya sido admitido por la oficina que debe conocer del mismo.
2. Que la(s) pretensión(es) del contribuyente este(n) abiertamente fundada(s).
3. Que la ilegalidad del acto administrativo recurrido sea evidente.
4. Que el acervo probatorio demostrativo de la(s) inconformidad(es) alegada(s) por el recurrente se encuentre contenido en su totalidad en el expediente en estudio.
5. Que no se necesiten pruebas diferentes a las obrantes en el expediente.

**Artículo 16. Vigencias y derogatorias.** El presente Acuerdo rige a partir de su publicación, y modifica el artículo 1 del Acuerdo Distrital 648 de 2016, el artículo 2 del Acuerdo Distrital 426 de 2009, prorrogado por el artículo 1 del Acuerdo Distrital 543 de 2013; el artículo 9 del Acuerdo Distrital 352 de 2008; los artículos 3 y 24 del Acuerdo Distrital 27 de 2001, este último artículo modificado por el artículo 6 de Acuerdo Distrital 671 de 2017 y se deroga el artículo 4 del Acuerdo Distrital 65 de 2002.

**PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

## PROYECTO DE ACUERDO N° 388 DE 2019

### PRIMER DEBATE

#### **“POR EL CUAL SE FORTALECE LA PARTICIPACION, EN MATERIA DE LIDERAZGO Y EMPODERAMIENTO EN LAS NIÑAS, “JUNTOS POR LAS NIÑAS” EN EL DISTRITO CAPITAL” –**

### **EXPOSICION DE MOTIVOS**

#### **1. OBJETO**

Específicamente, este Proyecto tiene por **OBJETO**, implementar y fortalecer las acciones y escenarios de participación en materia de liderazgo y empoderamiento en las niñas, dentro del marco de la Política Pública de Infancia y Adolescencia en el Distrito Capital que deberá contener y articular el conjunto de principios, enfoques, fines, planes, programas, proyectos y estrategias, liderados por el Distrito Capital, que contribuyan a ser determinantes para el ejercicio de la identidad personal, colectiva, social, educativa y cultural de las niñas, para sus procesos de socialización e interacción cotidiana dados en los ámbitos y entornos de su desarrollo integral.

En desarrollo de dicho objeto, se busca que la Administración Distrital a través de sus entidades competentes en la materia, tales como las Secretarías Distritales de Integración Social, Educación, Gobierno, Cultura y los Institutos IDPAC e IDIPRON, implementen acciones en materia de liderazgo y empoderamiento y fortalezcan los escenarios de participación en dichas materias, las cuales deben verse reflejadas dentro de los planes, programas y proyectos, servicios sociales y estrategias del Plan de Desarrollo.

Se trata con este proyecto de garantizar la equidad e igualdad de oportunidades en la atención y en su desarrollo integral desde las particularidades de cada niña y promover desde la pedagogía y la lúdica, ambientes vivenciales de carácter virtual y presencial de aprendizaje, para la formación y desarrollo de competencias y habilidades que favorezcan el liderazgo, empoderamiento, la toma de decisiones con pensamientos constructivos y críticos, la vocación emprendedora y la proactividad, en la formación de su desarrollo personal y social, que contribuyan al fortalecimiento de la identidad personal y social de las niñas.

Se propende en este Proyecto de Acuerdo, que en ejercicio de la acción administrativa dirigida a la atención y al desarrollo integral de las niñas, se generen competencias sociales indispensables para su vida, su relación y desarrollo psicosocial, restablecimiento de relaciones de confianza, construcción de autonomía, reconocimiento de derechos, toma de decisiones, pero que también se adelanten estrategias y acciones enfocadas a incentivar en las niñas el interés por la formación de programas académicos en ciencias, ingenierías, tecnologías y matemáticas que estimulen el desarrollo de sus proyectos vocacionales y personales.

Se pretende entonces, garantizar los derechos de la primera y segunda infancia en condiciones de equidad, de autonomía personal, impulsar políticas públicas dirigidas a las niñas en situación de desigualdades y desventajas, en procura de una sociedad más justa, incluyente, participativa, con mayor desarrollo humano, crecimiento personal y mayor dignificación de las niñas de la ciudad. Este

enfoque de derechos, de igualdad, equidad y autonomía, han de ser los lineamientos que enmarquen el desarrollo de la Política Pública de Infancia y Adolescencia, actualmente vigente.

Reconocer y garantizar los derechos de las niñas en la ciudad o en un contexto local, velar por el bienestar, la autonomía personal, el crecimiento y desarrollo integral de ellas, sobre el colectivo infantil y adolescente en sí mismo y hacer intervenciones concretas para que sus condiciones trasciendan en beneficios exclusivos para la niñez y se extiendan al conjunto de la sociedad y a los entornos donde ellos se desenvuelven, constituyen los objetivos generales de este Proyecto de Acuerdo, para que a través de los programas, proyectos, acciones y estrategias existentes del Plan de Desarrollo, se fomente, promocióne y fortalezcan el liderazgo y empoderamiento en las niñas del Distrito Capital, y también para que a través del fortalecimiento de la política de participación del Distrito, proporcionemos seguridad emocional, pensamientos constructivos y críticos en la formación de sus auto-esquemas personales y sociales, potenciar el desarrollo de las dimensiones corporal, personal social, cognitiva, estética y comunicativa y armónica, teniendo en cuenta las características de cada niña.

## 2. JUSTIFICACION

### 2.1. Las ciudades y las políticas para niñas, niños y adolescentes

La vida, la personalidad, la seguridad emocional y el potenciamiento del desarrollo en los niños, se construye, hace y se modifica, según el lugar donde nacen, crecen, se educan, donde habitan, interactúan y socializan con los demás, lo que a la larga se convierte en elementos que nos permiten valorar (predecir) el estado de vida que llevan, su comunidad, su entorno y su territorio.

Por ello es importante entrelazar estos elementos para que en las agendas de las ciudades y en el contexto de la planificación y de las realidades urbanas, se asuman los desafíos que ellos deberán afrontar, para que los niños y las niñas se reconozcan como agentes activos de la sociedad, como sujetos sociales, en el sentido de poseer un status de ciudadanía, capaces de participar y decidir en condiciones de igualdad en todos aquellos procesos sociales que puedan afectarles, por medio de estrategias y acciones que desarrollen las políticas públicas de Infancia y Adolescencia, que garanticen el ejercicio de los derechos y se minimicen las inequidades y desigualdades que afectan a esta población.

En este sentido, Minujin y Born (2016) señalaban que si queremos impactar en acciones y políticas que impulsen una sociedad inclusiva y con justicia social, debemos poner un foco especial en la infancia y la adolescencia que vive en las ciudades<sup>22</sup>.

Según UNICEF,(2012)<sup>23</sup>, en todo el mundo, las ciudades albergan hoy más de un billón de niños, niñas y adolescentes. Las tendencias indican que para el 2030, la mayoría de la población urbana estará compuesta por ciudadana/os menores de 18 años. Según datos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en América Latina y el Caribe viven 155 millones de Niñas, niños y adolescentes en las ciudades, el 76% de todas/os las/os niñas, niños y adolescentes de la región.

<sup>22</sup> Minujin y Born (2016). Infancia y desigualdad habitacional urbana en ocho países de América Latina.

<sup>23</sup> Mildred Ferrer y Verónica Bagnoli (2016) *Desafíos urbanos para la equidad en la infancia*. <http://equidadparalainfancia.org/2016/10/desafios-urbanos-para-la-equidad-en-la-infancia>.

El enfoque o perspectiva de la infancia en las políticas de ciudad o en las locales, se hicieron evidentes en los Objetivos de desarrollo Sostenible –ODS–, los cuales también fueron incluidos en la Nueva Agenda Urbana –NAU–, en donde 167 países acordaron en octubre de 2016, en la cumbre hábitat III de naciones Unidas, adoptar un enfoque en torno a la centralidad de la infancia y lo urbano para alcanzar las metas del desarrollo sustentable. La NAU reconoce que mujeres y niñas, niños y jóvenes son a menudo las/os más afectadas/os por las inequidades en las ciudades e insta a los gobiernos locales a trabajar junto con niñas/os, mujeres y grupos vulnerables en la toma de decisiones de su ciudad<sup>24</sup>.

De acuerdo con ese enfoque y centralidad, se trata que las ciudades vayan más allá de la planeación y la lógica urbanística y de infraestructura, de los problemas de pobreza, desempleo y falta de vivienda y servicios básicos, de lo cual obviamente debe ocuparse, pero que también se concentren en aspectos sociales y de tejido y cohesión social, y para ello, que mejor que ocuparse por el futuro de las niñas, niños y adolescentes, para desarrollar políticas integrales con enfoque de equidad y autonomía personal y con reconocimiento de los derechos que a ellos les asisten y con la plena garantía de su ejercicio.

Se trata entonces, que las ciudades, ofrezcan mejores oportunidades para ellos, que crezcan en un contexto de bienestar, protección, con mayor inclusión y autonomía propia, con equidad y desarrollo integral y social, para que desde su singularidad y características propias, trabajemos por su madurez y su formación, para que construya conocimiento, desarrolle sus inteligencias múltiples y transforme su realidad socio-cultural, con empoderamiento, personalidad y liderazgo, desde la pedagogía, la reflexión, la innovación educativa, didáctica, curricular, extracurricular y la lúdica, tal como se propone en este Proyecto de Acuerdo.

Las ciudades en la medida en que más crecen y generan progreso y desarrollo, pueden ofrecer mayores oportunidades y mayor calidad de vida a sus habitantes, pero no por ello dejan de producir desigualdades, inequidades en todos los aspectos, económicos, sociales, laborales educativos, culturales y de género, que conlleva a múltiples efectos y problemas negativos. Saber enfrentar estos procesos que nos dejan el crecimiento y la expansión urbana, se constituye en un desafío para sus gobernantes en procura de una mayor equidad, respeto por los derechos humanos, por la autonomía y libertad personal, por el bienestar colectivo de sus habitantes y en especial el de las niñas, niños y adolescentes, que son de los grupos poblacionales más afectados por las inequidades no solo urbanas, sino sociales y culturales.

Entonces, las ciudades requieren hacer intervenciones para la infancia con impacto positivo y con mayores probabilidades para su desarrollo y bienestar, máxime si tenemos en cuenta, que son ellos los que marcarán el derrotero de un futuro mejor, pero solo podrá serlo, en la medida en que les demos más oportunidades, más empoderamiento y liderazgo.

Algunas de las desigualdades e inequidades que se presentan en nuestra ciudad, son la pobreza, el marginamiento en asentamientos informales, hogares precarios, la desnutrición, maternidad temprana, embarazo adolescente, inasistencia y abandono escolar, violencia intrafamiliar, violencias en general e infanticidios, secuestros, falta de cuidados y atenciones en salud, los estereotipos sexistas y ciertas actitudes sociales discriminatorias parecen ser más fuertes, llegando incluso al acoso y violencia, entre otras.

---

<sup>24</sup> UNICEF (2016). Nueva agenda Urbana. Compromisos para la infancia .habitat III. Quito. P.4.

Todo ello aunado, a problemas relacionados en la escuela, en el colegio (casos de bulling, consumo de alcohol, estupefacientes, maltrato físico y psicológico, presión por los buenos resultados, deserción escolar, etc.) son situaciones que se convierten en factores de presión que influyen negativamente en su desarrollo integral, en su personalidad, en sus valores y principios, en su tejido familiar y social, en el entorno en que ellos se desenvuelven y en donde el Estado, la familia y la sociedad muestran cierto halo de indiferencia e impotencia que agrava aún más la situación de las niñas, niños y adolescentes que viven cotidianamente estos problemas.

La experiencia de ser niña o adolescente se encuentra condicionada por sistemas de discriminación y exclusión vigentes en nuestras sociedades, que es importante develar de modo de adoptar estrategias y acciones dentro de las políticas públicas existentes, que conduzcan a asegurarles sus derechos de infancia y vivir en condiciones de igualdad con los varones de su mismo grupo etario, pudiendo ambos transitar hacia la adultez de manera integral, creativa y participativa, tal como lo propone la Convención de los Derechos del Niño (ONU, 1989) y la Plataforma de Acción de Beijing (ONU, 1995).<sup>25</sup>

Acorde con todo lo anterior, corresponde a los gobernantes y dirigentes, reformular las políticas públicas en las ciudades, introducir en sus agendas públicas y de gobierno la formulación e implementación de políticas públicas que influyan en el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes y es precisamente dentro de este contexto que se presenta este Proyecto de Acuerdo donde se pretende implementar y fortalecer las acciones y escenarios de participación en materia de liderazgo y empoderamiento en las niñas, dentro del Marco de la política Pública de Infancia y Adolescencia actualmente vigente para el Distrito Capital.

## **2.2. Situación de las niñas, niños y adolescentes en los niveles internacional, nacional y Distrital.**

### **América Latina**

En América Latina, las niñas y las adolescentes están presentes en 55% de los hogares, lo cual indica que la atención a sus problemáticas es un asunto que afecta a la mayoría de la población. Más de un tercio de los hogares donde viven niñas y adolescentes mujeres se encuentran en situación de pobreza, incidencia que se eleva considerablemente en zonas rurales, lo cual atenta contra su bienestar y ejercicio de derechos e incide en su vivencia y en la ocurrencia de otros fenómenos como el abandono escolar y el embarazo a edades tempranas, profundizando la reproducción intergeneracional de la pobreza y la desigualdad, incluida la de género.<sup>26</sup>

De acuerdo a datos de CEPAL (2014), la población infantil y adolescente representa el 34,5% de la población total de América Latina y el Caribe. La incidencia de la población compuesta por niñas y adolescentes en el total de mujeres en la región llega a 35%, mientras que, entre los niños y adolescentes varones, se eleva al 36% del total regional de hombres, lo que es consecuente con el mayor número de niños y adolescentes varones respecto de las niñas y las adolescentes en la

---

25

[https://www.unicef.org/ecuador/Ninas\\_y\\_Adolescentes\\_en\\_America\\_Latina\\_y\\_el\\_Caribe\\_Web.pdf](https://www.unicef.org/ecuador/Ninas_y_Adolescentes_en_America_Latina_y_el_Caribe_Web.pdf)

26

[https://www.unicef.org/ecuador/Ninas\\_y\\_Adolescentes\\_en\\_America\\_Latina\\_y\\_el\\_Caribe\\_Web.pdf](https://www.unicef.org/ecuador/Ninas_y_Adolescentes_en_America_Latina_y_el_Caribe_Web.pdf)

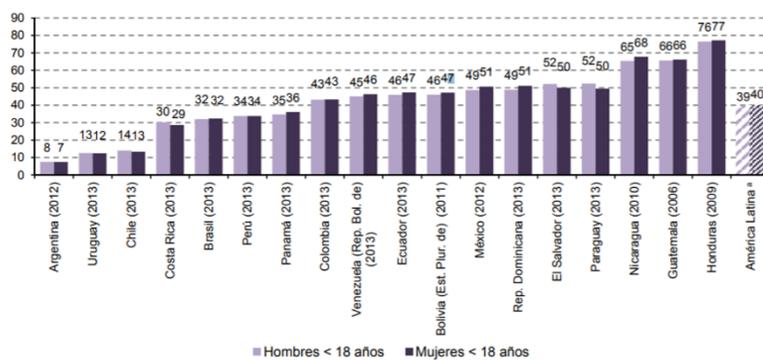
±

región. Así, el índice de feminidad entre los 0 y 19 años se estimaba para 2015 en 94 niñas y adolescentes mujeres por cada 100 niños y adolescentes varones.

Según la CEPAL (2014b), la magnitud de la población compuesta por niñas y adolescentes mujeres no es homogénea entre los países de la región. En América Latina, Brasil concentra la mayor población de niñas y adolescentes, seguido por México y Colombia. Los tres países acumulan el 60% de esta población, cercana a 62 millones de niñas y adolescentes.<sup>27</sup>

La situación de pobreza en los hogares es un indicador muy relevante a la hora de dar cuenta del ejercicio de derechos en la infancia y, por tanto, de la posibilidad real que tienen niñas y adolescentes mujeres en sus hogares para cimentar su desarrollo para la plena autonomía. La pobreza ha sido comprendida como una conculcación de derechos humanos. De acuerdo a UNICEF (2005 en CEPAL, 2013b): “Los niños y las niñas que viven en la pobreza (son los que) sufren una privación de los recursos materiales, espirituales y emocionales necesarios para sobrevivir, desarrollarse y prosperar, lo que les impide disfrutar sus derechos, alcanzar su pleno potencial o participar como miembros plenos y en pie de igualdad en la sociedad”. De esta forma, es preciso comprender a la pobreza en la infancia como un fenómeno eminentemente multidimensional.<sup>28</sup>

Gráfico 7  
América Latina (18 países): niños, niñas y adolescentes que viven en hogares  
bajo la línea de pobreza según sexo, alrededor de 2013  
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

\* Promedio ponderado de 18 países: Argentina (2012), Bolivia (Est. Plur. de) (2011), Brasil (2013), Chile (2013), Colombia

Otro de los aspectos negativos que incide en el desarrollo de las niñas, niños y adolescentes es el de las condiciones de habitabilidad o de las características de los hogares donde transcurren muchos años de vida y de integración familiar. De acuerdo como sean esas condiciones, así mismo impactan su desarrollo y su proyecto de vida. A mayores comodidades, mayor desarrollo personal y familiar y a menores condiciones de bienestar, comodidad, malnutrición, violencia intrafamiliar, riesgos para su salud, hacen que sus hogares sean disfuncionales y ayudan a impactar negativamente su desarrollo integral.

En efecto, Las características de los hogares donde transcurre la vida de las niñas y las adolescentes estructuran su desarrollo desde los primeros años de vida hasta la juventud. En

27

[https://www.unicef.org/ecuador/Ninas\\_y\\_Adolescentes\\_en\\_America\\_Latina\\_y\\_el\\_Caribe\\_Web.pdf](https://www.unicef.org/ecuador/Ninas_y_Adolescentes_en_America_Latina_y_el_Caribe_Web.pdf)

28

[https://www.unicef.org/ecuador/Ninas\\_y\\_Adolescentes\\_en\\_America\\_Latina\\_y\\_el\\_Caribe\\_Web.pdf](https://www.unicef.org/ecuador/Ninas_y_Adolescentes_en_America_Latina_y_el_Caribe_Web.pdf)

particular, la mirada a su composición permite identificar tipos de hogares y condiciones donde se encuentran las principales barreras para el desarrollo de las mujeres en las primeras etapas de sus vidas.<sup>29</sup>

Así mismo, las niñas y las adolescentes enfrentan diversos factores de riesgo para su salud. Una de cada cinco mujeres adolescentes en países de América Latina y el Caribe está con sobrepeso y una de cada tres consume alcohol, ambos factores vinculados al padecimiento de enfermedades crónicas y no transmisibles en etapas posteriores de su ciclo de vida y que pueden conllevar obstáculos para su pleno desarrollo y calidad de vida.<sup>30</sup>

Con respecto a su salud mental, alerta el considerar que aproximadamente una de cada cuatro adolescentes entre 13 y 15 años ha considerado seriamente la posibilidad de cometer suicidio en países de la región.<sup>31</sup>

El Banco Mundial afirma que no educar a las niñas, ocasiona a los países pérdidas de productividad e ingresos entre los 15 y 30 billones de dólares al año.<sup>32</sup>

De acuerdo con UNICEF la desigualdad de género se produce desde los primeros años de vida. Las niñas entre los 5 y 9 años de edad dedican un 30% más de tiempo que los niños a tareas domésticas. La situación crece más a medida que las niñas se hacen mayores, entre los 10 y 14 años dedican un 50%.<sup>33</sup>

Las mujeres y niñas representan el 71 por ciento de las víctimas de trata de seres humanos detectadas a nivel mundial, siendo las niñas casi tres de cada cuatro víctimas infantiles de la trata. Casi tres de cada cuatro mujeres y niñas víctimas de trata lo son con fines de explotación sexual.

El matrimonio infantil suele dar lugar a embarazos precoces y al aislamiento social, interrumpe la escolarización, limita las oportunidades de las niñas y aumenta su riesgo de sufrir violencia doméstica. Las niñas se casan a menudo debido a la presión de los padres y familiares, la pobreza y la falta de alternativas. Si hay algo que contribuye a perpetuar el matrimonio infantil es el acceso limitado a una educación de calidad y el hecho de que las familias priorizan la educación de los varones por sobre la de las niñas —en parte debido a las limitadas oportunidades de empleo—.

“El matrimonio infantil no solo pone fin a las esperanzas y los sueños de las niñas. También frena los esfuerzos orientados a terminar con la pobreza y lograr el crecimiento económico y la equidad”, dice Quentin Wodon, autor principal del informe. “Poner fin a esta práctica no es solo una obligación moral, sino también una medida racional desde el punto de vista económico”.

La erradicación de la violencia y discriminación de las mujeres y las niñas sigue siendo un reto para todas las sociedades del mundo, especialmente para países emergentes, donde se ve más

---

29

[https://www.unicef.org/ecuador/Ninas\\_y\\_Adolescentes\\_en\\_America\\_Latina\\_y\\_el\\_Caribe\\_Web.pdf](https://www.unicef.org/ecuador/Ninas_y_Adolescentes_en_America_Latina_y_el_Caribe_Web.pdf)

30

[https://www.unicef.org/ecuador/Ninas\\_y\\_Adolescentes\\_en\\_America\\_Latina\\_y\\_el\\_Caribe\\_Web.pdf](https://www.unicef.org/ecuador/Ninas_y_Adolescentes_en_America_Latina_y_el_Caribe_Web.pdf)

31

[https://www.unicef.org/ecuador/Ninas\\_y\\_Adolescentes\\_en\\_America\\_Latina\\_y\\_el\\_Caribe\\_Web.pdf](https://www.unicef.org/ecuador/Ninas_y_Adolescentes_en_America_Latina_y_el_Caribe_Web.pdf)

<sup>32</sup> <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2018/07/11/not-educating-girls-costs-countries-trillions-of-dollars-says-new-world-bank-report>

<sup>33</sup> <https://www.unicef.es/noticia/dia-de-la-nina-las-ninas-dedican-un-40-de-tiempo-mas-las-tareas-del-hogar-que-los-ninos>

arraigada la problemática por diferentes factores sociales, económicos y culturales. En los Objetivos del Desarrollo Sostenible la igualdad de género se encuentra dentro los primordiales, ocupando el número cinco.

Dentro de los Objetivos del Milenio, en el numeral 5, se encuentra el de PROMOVER LA IGUALDAD ENTRE LOS SEXOS Y EL EMPODERAMIENTO DE LA MUJER: Si bien entre 2000 y 2015 se produjeron avances a nivel mundial con relación a la igualdad entre los géneros, gracias a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (incluida la igualdad de acceso a la enseñanza primaria), las mujeres y las niñas siguen sufriendo la discriminación y la violencia en todos los lugares del mundo<sup>34</sup>.

### **A nivel Nacional**

En Colombia 15 bebés nacen de niñas entre 10 y 14 años diariamente (Dane 2016). Según el ICBF, diariamente se registran 66 casos de violencia contra niños. En el año 2017 fueron abandonados 3.254 menores, de los cuales, el 70% eran niños de escasos recursos. Señala así mismo, que desde el 15 de marzo de 2007 hasta el 30 noviembre de 2017, el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA) atendió un total de 241.144 jóvenes. De ellos, el 88% eran hombres y el 12% mujeres.

Estos datos muestran, además, que la mayor incidencia de delitos cometidos se concentra en las edades entre los 15 y los 17 años, abarcando de esta manera el 88% de los casos. Las cifras del ICBF, evidencian que, de la totalidad de los delitos cometidos por los adolescentes, en el 37% de los casos fueron capturados por infracciones en las que eran utilizados por un adulto: Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes y Tráfico y porte de armas.

De acuerdo con el DANE, hay 869.000 niños y adolescentes entre los 5 y 17 años trabajando. Las ciudades con mayor tasa de explotación infantil son Neiva, Sincelejo, Pasto, Armenia y Cali. La mayor parte del trabajo infantil se concentra en el rango entre 15 y 17 años, con 18 por ciento, frente al 3,9 por ciento que se registró para el rango entre 5 y 14 años. Sin embargo, para los dos grupos de edad, el trimestre octubre-diciembre de 2017 ha sido el más bajo desde 2012.

En Marzo de 2018, cien organizaciones sociales civiles, en pro de los derechos de los niños, entregaron el informe 'La niñez no da espera - una mirada a su situación desde la sociedad civil', en donde señalan que en materia de educación, la tasa de permanencia escolar en la zona urbana es de 82%, mientras que este indicador presenta un fuerte rezago en la zona rural, donde la tasa solo llega a 48%.

Así mismo, el estudio expresa que aquellos que estudian en el campo lo hacen en colegios con infraestructura de 37 años (promedio) de antigüedad y que no dispone de red de gas, alcantarillado ni baños suficientes. De las 8.270.812 víctimas del conflicto armado, 29 por ciento (2.382.086) son menores de 18 años, de ellos 96,4 por ciento ha sufrido desplazamiento y sólo 0,3 por ciento ha retornado a su lugar de origen, entre otros.

<sup>34</sup> Tomado de: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/gender-equality/>

El 45 % de los niñas, niños y adolescentes, entre 5 y 17 años, trabajan porque deben ayudar económicamente a sus familias (Departamento Administrativo de Estadística DANE, GEIH, trimestre octubre-diciembre, 2017).

Hay 3 niñas, por cada niño, realizando labores domésticas como lavar, planchar y cocinar (Departamento Administrativo de Estadística DANE, GEIH, 2016).

8 niñas y niños desaparecen cada 24 horas en promedio, 6 son niñas (Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, 2017).

De acuerdo con el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Colombia no posee sistemas de información robustos, articulados y confiables sobre lo que sucede con la niñez. Por lo tanto, ni siquiera sabemos la realidad de su situación. Los sistemas privados de salud, por lo general, no reportan ni denuncian, otros no poseen ni siquiera un registro de hechos. La Fiscalía, el ICBF y Medicina Legal poseen diferentes cifras, no se sabe si tienen datos cruzados y por lo tanto, el seguimiento es escaso o nulo.

Aun así, los registros estatales develan una situación que debe ser atendida con prioridad. El 86% de toda la violencia sexual del país es en contra de los niños, de las niñas y de los adolescentes. Los casos registrados en 2016 ascendieron a 18.416. Por su parte, la violencia intrafamiliar contabilizó 10.082 casos. Para estos dos tipos de violencias, los principales agresores estaban en el hogar y eran familiares de las víctimas. La violencia interpersonal, lesionó a 16.008 personas menores de edad y 7 de cada 100 homicidios tuvieron como víctima a un niño o niña, para un total de 757 ocurrencias en 2016.

Según **Redpapaz**<sup>35</sup>, en Colombia viven 15'585.073 niños, niñas y adolescentes (0 a 17 años). 32,69% de la población (Proyecciones censo DANE 2005).

El 33,98% de la población infantil y adolescente se encuentra en condiciones de pobreza multidimensional. La incidencia es mayor en los niños y niñas entre los 3 y 5 años: 36,9% y en los adolescentes entre 12 y 17 años: 35,2% (Informe DANE "Pobreza monetaria junio 2012-julio 2013").

En materia de Salud, 17,45 defunciones por cada 100.000 habitantes es la tasa de mortalidad entre 0 y 17 años por causas externas.

El 48,42% corresponde a defunciones por homicidio (2011). El mayor número de homicidios en esta población se da en adolescentes entre los 15 y 17 años de edad. (Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses-Forensis, 2012).

18,4% es la tasa de mortalidad en menores de 1 año. Esta misma tasa en Chocó es 41,92%, en Amazonia: 38,44% y En La Guajira es de 31,61% (DANE año 2010 por cada 1.000 nacidos vivos). Cada 9 horas muere un niño o niña menor de 18 años en el país.

---

<sup>35</sup> <http://movilizacion.redpapaz.org/index.php/justificacion/150-situacion-de-la-ninez-en-colombia>

19,5% de las adolescentes (mujeres entre los 15 y 19 años) están embarazadas o son madres. Con el agravante de que se dio un aumento de la proporción de adolescentes embarazadas en todos los niveles educativos (Conpes 147, datos tomados de la Encuesta de Salud y Demografía, Profamilia, 1990, 1995, 2000, 2005, 2010).

11,4% de los adolescentes están desnutridos y 15,9% tienen exceso de peso (2010).

Niñas y niños indígenas menores de 5 años presentan mayor desnutrición que el resto de la población. El 29,5% presenta desnutrición crónica frente al 13,2% de la población general y en desnutrición crónica severa es tres veces más frecuente: 9,4% frente al 3% del promedio nacional (2010).

En trabajo infantil, 9,3% es la tasa nacional de trabajo en niños y niñas menores de 18 años y la ampliada en 13,9%. El mayor porcentaje está en producción agrícola, seguido del comercio al por mayor y por menor y las industrias manufactureras. En las ciudades, el mayor porcentaje se encuentra en el comercio. (DANE 2015, el dato corresponde a 2014).

Cifras del Conflicto armado, indican que de las 7.028.776 víctimas registradas en 2014 en el Registro Único de Víctimas (RUV), 2.182.707 son niños y niñas entre los 0 y los 17 años. Los principales hechos victimizantes son en su orden: el desplazamiento, las amenazas, los homicidios y los actos terroristas. (Unidad de Víctimas sobre el reporte de hechos victimizantes por edad)

55.937 niños y niñas fueron víctimas de desplazamiento en 2014, es decir que cada día 153 menores de edad se ven alejados de la escuela, amigos, familiares y comunidad.

De otra parte, el porcentaje de adolescentes en conflicto con la Ley, el 12,4% fue el incremento del número de ingresos de adolescentes al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA) entre 2010 y 2011. En 15,1% entre 2011 y 2012 (Observatorio del Bienestar de la Niñez del ICBF).

En Protección contra las violencias 16.238 casos de abuso sexual fueron reportados en 2014; 14.213 casos de maltrato infantil, en 2013 (Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses-Forensis).

Según **UNICEF – Colombia**<sup>36</sup> - teniendo como fuente de información la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS) 2015 que ha sido publicada en 2017, nos da como referencia en cuanto a la situación de niñas, niños y adolescentes, la siguiente información:

El porcentaje de repitentes en el primer grado de primaria es el más alto (10.2% en el promedio nacional) pero tiende a bajar en los grados posteriores hasta ubicarse en un 3.1 por ciento en el grado quinto. Aumenta nuevamente y se mantiene elevado (por encima de 8%) en los tres primeros años de la secundaria y tiende a bajar hasta ubicarse en 4.6 por ciento en el grado 11 de secundaria.

<sup>36</sup> [https://unicef.org.co/sitan/assets/pdf/sitan\\_2017.pdf](https://unicef.org.co/sitan/assets/pdf/sitan_2017.pdf)

La repitencia de los hombres es sistemáticamente mayor que la de las mujeres en todos los grados, tanto de primaria como de secundaria.

La deserción escolar en los primeros grados de primaria, fluctúa entre 0.9% y 1.3%, pero crece en el último grado 3.7%. En secundaria se mantiene relativamente baja en los cinco primeros grados, pero acusa un gran salto en el grado undécimo, donde afecta al 51.2 por ciento de los estudiantes. En general, la deserción afecta más a los hombres que a las mujeres tanto en primaria como en secundaria (aunque el diferencial se invierte en los grados noveno y décimo).

Las Tasas de extraedad escolar son sorprendentemente altas para el primer grado de primaria en el promedio nacional: un quinto (19.5%) de los estudiantes de ese grado tienen una edad superior en dos años o más a la edad oficial. El rezago es sustancialmente menor en los siguientes grados de la primaria, pero es creciente, desde 5.6 por ciento en el segundo grado hasta 11.4 por ciento en el quinto grado. Ese crecimiento continúa en secundaria en el sexto y séptimo grados (14.2% y 15.5%) y después decrece hasta ubicarse en un 9 por ciento al final del ciclo secundario. El rezago escolar en el primer grado es mayor en las mujeres que en los hombres, pero a partir de allí es claramente superior en los hombres, aunque la diferencia se atenúa hacia el final del ciclo secundario.

El Derecho a la ciudadanía, en 2015, un 1.4% de menores de cinco años en Colombia no fueron registrados. La causa más frecuente es la ausencia, abandono o no reconocimiento por parte del padre (23%). El porcentaje de niñas y niños no registrados es mayor en la zona rural (2.5%) que en la urbana (0.9%).

El Derecho a la protección, las situaciones violentas a las que puede estar sometido un niño, niña y adolescente son múltiples, y abarcan el maltrato físico y psicológico en el entorno más cercano (hogar, escuela), el abandono, las agresiones sexuales, los desplazamientos forzados, la trata de personas, el secuestro, así como los resultados de vivir en un contexto marcado por la violencia política y delictual, pudiendo ser víctima de homicidios o lesiones, la detonación de minas antipersonal o el reclutamiento por parte de grupos armados o daños provocados por el abuso de sustancias psicoactivas.

El conflicto armado interno, sumado a la producción y el tráfico de drogas, así como otras actividades delictivas, presenta, en Colombia, un escenario que cruza y complejiza otras situaciones de violencia que viven los niños, niñas y adolescentes en el contexto doméstico o en el entorno más cercano.

La Violencia contra niñas y niños se da en el marco de relaciones violentas de sus padres, madres, padrastros, madrastras o como víctimas indirectas de la violencia de la que son víctimas las mujeres, en los casos en que la violencia se extiende hacia ellos y ellas.

El cuidado y atención de niños y niñas recae principalmente en las mujeres, lo cual explica que, en lo referente al castigo, el 26.2 por ciento de las mujeres y el 15.8 por ciento de los hombres manifestaron que castigan o han castigado a sus hijos e hijas con golpes con objetos

Según **Humanium**<sup>37</sup>, ONG internacional dedicada a actuar en favor de los niños, a realizar apadrinamiento de niños y comprometida a acabar con la violación de los derechos infantiles y para que estos sean respetados en todo el mundo, señala que los principales problemas que afectan a los niños en Colombia son :

**“Pobreza.** El 45% de la población de Colombia vive por debajo del umbral de la pobreza y las víctimas más vulnerables de esta pobreza opresiva son los numerosos niños sin hogar, abandonados a dormir en las calles de grandes ciudades sin refugio ni ayuda.

**El derecho a la educación.** En Colombia, aproximadamente, uno de cada diez niños no recibe educación. Además, la pobreza fuerza a los niños a trabajar para ayudar en las necesidades diarias de su familia y dejan la educación como algo secundario.

**Explotación sexual.** Este problema es muy frecuente en Colombia. De hecho, para sobrevivir, niños de incluso diez años se ven forzados a ejercer la prostitución pornografía infantil y el abuso sexual por plata . Los turistas extranjeros cometen actos asociados con la explotación sexual de niños; aprovechándose de la desesperación de las familias que viven en la más absoluta pobreza.

**Matrimonios de niños.** Una encuesta revela que el 23% de las niñas colombianas, principalmente en las zonas rurales, se casan antes de los 18. Esta práctica tiene serias repercusiones en la salud de las niñas, que incluyen el embarazo prematuro y una tasa alta de mortalidad maternal e infantil.

**Reclutamiento de niños.** Más de 10 000 niños participan en los conflictos armados de Colombia. Se les usa directamente en fuerzas armadas y combates o, indirectamente, para recopilar información. Crecen en este entorno, rodeados de violencia, y viviendo con la posibilidad constante de una muerte prematura. Se trata de una violación total de los principios de la Convención Internacional de los Derechos del Niño que fue ratificada por Colombia en 1991.

**Violencia infantil.** Según Paul Martin, representante de Unicef en Colombia: “El mayor reto que afronta Colombia es la violencia; la violencia en el hogar, en las escuelas, en las calles. Colombia es un país completamente traumatizado por la violencia”. Con el aumento del tráfico de drogas, la violencia es más problemática y está todavía más extendida.

**Derechos de los niños indígenas.** La protección de los niños indígenas en Colombia es prácticamente inexistente. Un informante especial de las Naciones Unidas describió la situación de los derechos humanos de estas personas como “una preocupación seria, crítica y profunda”. Los miembros de los grupos armados asesinan docenas de niños indígenas y mujeres embarazadas (especialmente de la tribu Awás) cada año.

**Derecho a la identidad.** Aproximadamente un 10% de los nacimientos en Colombia no se registran. En zonas rurales, más del 20% de niños no aparece en los registros administrativos. Esto lleva de

<sup>37</sup> <https://www.humanium.org/es/colombia/>

*forma inexorable hacia abrumadoras desventajas sociales, económicas y políticas. Estos niños son considerados invisibles y no pueden aspirar si quiera a los derechos humanos más básicos”.*

En este mismo sentido, **la Defensoría del Pueblo**, publicó cifras sobre la situación de los menores de edad en el país e hizo una radiografía de cómo se están vulnerando sus derechos de forma sistemática en el territorio; la falta de sensibilización sobre el cuidado que merecen los niños y la ausencia de una respuesta oportuna por parte del Estado para generar mecanismos de protección de los menores.

Señala la Defensoría que, en el caso de la violencia sexual, en el 80 % de los casos, quienes cometen estos delitos contra los infantes son personas de su entorno familiar o cercanos a este y que en promedio ocurren 43 casos diarios en el país. Entre enero y febrero de 2016 se reportaron 2.594 denuncias de abusos sexuales contra menores.

También denunció la situación de desnutrición que viven muchos de los niños en Colombia e interpeló públicamente alcaldías y gobernaciones en relación con su “responsabilidad fuerte” en “las deficiencias del Programa de Alimentación Escolar (PAE)”, que es otro escenario de vulneración de derechos de la infancia.

En materia de cifras, la Defensoría expuso las siguientes<sup>38</sup>:

### **Abandono infantil**

1.297 menores de edad durante 2015 (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar).  
Las ciudades con las tasas más altas de abandono: Bogotá (25 %), Antioquia (13,8 %), Quindío (5,8 %) y Valle del Cauca (5,7 %).

### **Abuso sexual**

Entre enero y febrero de 2016: 2.594 niños (promedio 43/día).  
El 84 % de los casos se cometen contra niñas.  
Las ciudades con tasas más altas: Bogotá (518 denuncias), Antioquia (247) y Valle del Cauca (240).  
Sólo un 30 % de casos se denuncia (Medicina Legal).

### **Desnutrición**

1 de cada 10 niños sufre desnutrición crónica (Unicef).

En materia de seguridad alimentaria infantil<sup>39</sup>, en el año 2017, en el país murieron 321 niños por desnutrición. Lo que en promedio significa que un niño muere diariamente.

<sup>38</sup> <https://www.semana.com/educacion/articulo/cifras-sobre-la-situacion-de-los-ninos-en-colombia/470090>

<sup>39</sup> <https://www.radionacional.co/noticia/actualidad/cual-panorama-de-la-ninez-colombia-que-debera-trabajar-proximo-presidente>.

## Muertes violentas

Entre enero y febrero de 2016: 358 muertes (Instituto de Medicina Legal).

Las causas más frecuentes: 142 homicidios, 76 accidentes de tránsito, 32 casos de suicidio, 55 por desnutrición.

## Educación

De cada 100 niños que entran a primero de primaria, sólo 40 llegan a la universidad. En el camino desertan 20 (PNUD).

Sólo el 30 % de los estudiantes de noveno pasan a décimo. El 60 % lo abandona por cuestiones económicas (PNUD).

## Embarazo infantil

1 de cada 5 mujeres en Colombia entre los 15 y los 19 años es madre o está embarazada (Foro 'Mujeres Moviendo El Mundo').

21.500 nacimientos de menores al año: 15.000 de madres entre los 14 y los 19 años, y 6.500 de niñas menores de 14 años (Ministerio de Educación).

Bogotá: 2.000 niñas en estado de gestación actual (Secretaría Distrital de Educación).

Entre el 20 y el 45 % de la deserción escolar se asocia a los embarazos.

## Trabajo infantil

1.039.000 niños trabajan en Colombia (Dane). El 38 % lo hace en el comercio y la hostelería.

El 46,6 % lo hacen para ayudar a su familia con los gastos o porque deben participar en la actividad economía familiar.

## A Nivel Distrital.

De acuerdo con cifras de la Secretaría de Educación, actualmente 21.060 niñas entre 5 y 16 años están por fuera del sistema, de esta cifra 4.530 son niñas menores de 5 años y 8.147 tienen entre 6 y 13 años y lo más preocupante es que la cobertura en educación básica en la capital tuvo una reducción de 2.2%.

En Bogotá entre los años 2016 y 2017 se registraron 25.742 casos de embarazo en adolescentes. La tasa de deserción escolar por ser madres es de 1.1%.

Según la última encuesta de calidad de vida de Bogotá Cómo Vamos, mientras en el 2016 la cifra era de 92.1%, en 2017 bajo a un 89,9 %.

En el Documento de Análisis de Situación de Salud –ASIS– con el Modelo de los Determinantes Sociales de Salud para el Distrito Capital<sup>40</sup>, tenemos que:

La prevalencia de desnutrición crónica en menores de 5 años del Distrito Capital presenta una disminución discreta, alcanzando el 17,5 % en 2017, el 31;3 % de los menores presenta riesgo de retraso en talla y solo el 51,2 % tiene una talla adecuada para su edad,

En materia de Malnutrición en escolares de 5 a 17 años, el bajo peso o delgadez en escolares y adolescentes, según el indicador Índice de Masa Corporal, presenta tendencia a la disminución, alcanzando el 0,9 % en 2017, mientras el exceso de peso evidencia un incremento sostenido: el sobrepeso pasó de 15,9 % en 2010 a 18,5 % en 2017 y la obesidad cambió del 7,8 % en 2010 al 11,0 % en 2017.

El promedio distrital de mortalidad en menores de cinco años en 2015, estaba en 10,2 muertes por 1.000 NV.

Los registros estatales develan una situación que debe ser atendida con prioridad. El 86% de toda la violencia sexual del país es en contra de los niños, de las niñas y de los adolescentes. Los casos registrados en 2016 ascendieron a 18.416. Por su parte, la violencia intrafamiliar contabilizó 10.082 casos. Para estos dos tipos de violencias, los principales agresores estaban en el hogar y eran familiares de las víctimas. La violencia interpersonal, lesionó a 16.008 personas menores de edad y 7 de cada 100 homicidios tuvieron como víctima a un niño o niña, para un total de 757 ocurrencias en 2016.

### 2.3. Los Estereotipos y los prejuicios de género y su impacto negativo

El problema de los estereotipos está íntimamente ligado con la afectación a los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas, ampliamente protegidos y garantizados en nuestra constitución Política y normas que la desarrollan, así como a nivel del derecho internacional de los derechos humanos, el cual asigna a los Estados la obligación de eliminar la discriminación o los prejuicios contra hombres y mujeres en todos los ámbitos de la vida, así como la utilización de dichos estereotipos.

La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), estipula en su artículo 5 que *“los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres”*.

Los estereotipos y prejuicios entre hombres y mujeres no es una situación nueva ni propia de nuestro país, es una problemática que existe universalmente; social y culturalmente se han venido

<sup>40</sup><https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/PSP/asis-distrital-bogota-2017.pdf>

impuesto de tiempo atrás, volviéndose común que se diga cómo debe comportarse el hombre y como debe hacerlo la mujer, o que roles deben desempeñar unos y otros o como deben interrelacionarse en los distintos aspectos de su cotidianeidad y entorno en que se desenvuelven, gozando incluso de aceptación y apropiación social.

De acuerdo con el Portal institucional de la Junta de Extremadura e-gobex.es<sup>41</sup>, el estereotipo masculino se caracteriza por una gran necesidad de dominio, agresión y realización. El estereotipo femenino envuelve una gran necesidad de dependencia, cuidados y afiliación. Cada cultura tiende a reinterpretar los estereotipos de género lo que demuestra que las percepciones que tenemos sobre los hombres y las mujeres están socialmente construidas.

Estas relaciones sociales que se dan a menudo entre lo femenino y lo masculino y su interacción dinámica, no solo resultan ser desiguales sino discriminatorias, ya que conllevan a alterar la comprensión de lo femenino, como perteneciente a un status inferior, respecto de lo masculino como un estado superior, de jerarquía y poder, que por supuesto va en detrimento y afecta más a la niña, a la mujer, en su dignidad y en sus derechos y que en nada tampoco contribuyen a nuestra sociedad y a la equidad e igualdad que la debe caracterizar.

En efecto, es desde este contexto, donde en el momento en que aparece el estereotipo o el prejuicio, se empieza a perder también la identidad, esencia y personalidad de la niña y de la mujer como tal, construyéndose la que no es propia de su naturaleza, de su ciclo vital de crecimiento y desarrollo, sin independencia y sin autonomía, con profundas dudas sobre si misma y sin elementos que le permitan construir sobre su propio ser y persona, sobre sus continuos y profundos cambios físicos, psicológicos y mentales, todo lo cual contribuye a que ellas encajen en unos moldes sintomáticos o en patrones asociados a belleza, delicadeza, sutileza, emotividad, debilidad, vulnerabilidad, sumisión, incapacidad, ineptitud y subordinación, lo cual contrasta con lo que debe representar el niño, fuerza, machismo, poder, jerarquía, autoritarismo, agresividad y superioridad y sin permitirse entrar a considerar que todo ser humano es igual a los demás y que tiene su propia singularidad, dignidad y derechos.

Hay representaciones e imaginarios que tienden a considerar a las niñas y a las mujeres como objetos, como pertenencias, como inferiores y no como personas, todo ello, frente a unos valores irracionales que exalta a tipos de conductas en los niños y hombres que los hace ver como sujetos, muy masculinos y superiores; el problema radica en conferirles valor y validez a estas diferencias hasta el punto de convertir en un mito la superioridad de un sexo frente al otro.

Tanto unos como otros sufren la imposición de estos modelos de conducta rígidos y estereotipados en que se encuadra su identidad y personalidad, que lleva en muchos casos a afectar su salud (depresiones, ansiedades, frustraciones, etc) y pérdida de su autoestima por la presión que reciben de lo que deben ser y hacer o del poder que se supone deben ostentar y que son sobrevalorados, en la medida en que hoy en día, las actitudes de las niñas y de las mujeres, así como sus cualidades y valores, consideradas como femeninas, son virtudes más funcionales y representativas para la humanidad y para una sociedad como la nuestra, donde la agresividad, la intolerancia, la violencia la matonería son el pan nuestro de cada día.

---

<sup>41</sup> [http://eap.gobex.es/external/guia\\_formacion\\_igualdad/contenido/cap2/6completar\\_la\\_clase.html](http://eap.gobex.es/external/guia_formacion_igualdad/contenido/cap2/6completar_la_clase.html)

Por ello es que La búsqueda de una nueva identidad para hombres y mujeres, igualar las oportunidades y roles entre niñas y niños sin que vivan bajo la presión de los estereotipos y prejuicios, que se ofrezca una gama más variada de opciones más allá de si se es femenino o masculino y que se posibilite el desarrollo de prácticas ciudadanas igualitarias y equitativas, constituyen todo un reto para las políticas públicas y para las agendas públicas de los gobernantes. Hay que traspasar de la esfera particular y privada a convertir el problema de los estereotipos y roles y la desigualdad y discriminación que ellos producen, en un tema público y social, por cuanto son problemas que contribuyen más a un desfase de las relaciones humanas con graves repercusiones en la vida familiar, social y afectiva de todos.

Se trata a la larga de armonizar y humanizar las relaciones entre los sexos y los roles que cada uno efectúa; hay que romper con el mito del machismo y del feminismo y evitar hacer de los dos un victimismo institucionalizado exagerado. Debe avanzarse en una visión transformadora, amparada en la búsqueda de la igualdad y la equidad, partiendo por romper con los mitos, representaciones, imaginarios y terminologías falsos y que por ser tales, no deberían ser aceptados ni tolerados social y culturalmente, tal como ocurre en la actualidad, donde las niñas, cuando se trata de cualquier situación relacionada con el hombre, no son respetadas, valoradas, se les desconoce sus derechos, y así crecen en una sociedad indiferente e indolente frente a los roles que se les quiere imponer.

#### **2.4. El Empoderamiento y liderazgo de las niñas como herramienta transformadora frente a los estereotipos y prejuicios**

Ya dijimos que los estereotipos, prejuicios y roles, no son más que construcciones sociales y culturales con los cuales se pretenden justificar ciertos comportamientos patriarcales que se han dado a lo largo de la historia y que traspasan de sociedad en sociedad a través de la familia, la propia sociedad y en los entornos (escuela, colegio, trabajo), dentro del proceso de crecimiento y socialización de las niñas, pero que resulta ser tal su influencia, que se quedan por siempre en todos los ámbitos de sus vidas.

Una de las principales conclusiones a las que llegó el estudio Global Early Adolescent Study, elaborado en 15 países por la Organización Mundial de la Salud y la Universidad de John Hopkins (Baltimore, Estados Unidos), es que los estereotipos de género se arraigan en los niños y niñas a los 10 años y los estudios demuestran que este es un problema latente tanto en países ricos como pobres y que educar en desigualdad a edad temprana puede ser dañino.

De por sí, Los expertos en este estudio aconsejan trabajar en igualdad de género en la infancia y no esperar a la adolescencia ya que, durante esta etapa, el mundo se expande para los niños y se contrae para las niñas.

Según el Psicólogo Ramón Soler <sup>42</sup>, “(...) Aún hoy en día, a muchos niños se les cría para mandar, dominar, controlar a las mujeres, para pensar en ellas como objetos, cosas, y a muchas niñas, para

---

<sup>42</sup> Ramón Soler – Psicólogo- Colegiado Sanitario experto en Terapia Regresiva Reconstructiva - Psicología infantil y Psicología de la Mujer. Malaga –España. Artículo: “El machismo no nace, el machismo se hace”. Se encuentra en, <https://www.cuerpomente.com/blogs/ramon-soler/machismo-no-nace-machismo-se-hace> 1623

*gustar, servir, aguantar y complacer. A los niños se les deja explorar más, trepar, jugar a juegos físicos y de contacto, **a las niñas se las alienta a mantenerse tranquilas, sentadas, más quietas y sumisas.***

*Durante años, en estos hogares, **la madre y las hermanas sirven a los hermanos y al padre,** aguantan su violencia física, sus amenazas, su violencia psíquica, emocional, a veces violencias sutiles que solo se dan a través de un trato diferente, de palabras distintas.*

***Estas niñas son amedrantadas, pisoteadas, reprimidas por medio del control y de la violencia,** mientras que sus hermanos son alentados a reprimir, abusar, a utilizar la violencia para controlar y a no sentir empatía hacia las niñas y mujeres.*

*Con el paso de los años, llegan al colegio y la enseñanza de los mentados patriarcales continúa a través de información y **libros sesgados escritos por generaciones de hombres misóginos,** biología, historia, ciencias, letras que siguen transmitiendo hechos basados exclusivamente en un punto de vista masculino...*

***Los niños crecen pensando que tienen derecho a todo,** han asimilado una imagen de varones duros, machos musculados que deben ser complacidos en todo por cualquier mujer.*

***En su realidad sesgada, ninguna mujer debe rechazarlos (no existe el No)** puesto que en su visión narcisista de la vida, ellos son los machos y ellas cosas fugazmente placenteras de usar y tirar. Cosas que no despiertan ningún sentimiento, ni afecto en ellos, ni tan siquiera empatía.*

***Nuestra sociedad necesita un profundo cambio,** una revisión de usos, costumbres, cultura y de una educación que cría a los niños sin empatía y a las niñas en el desprecio y la culpa”.*

Estos estereotipos o prejuicios están concebidos no solo por la cantidad de factores de riesgos que hacen pensar de las niñas en específico como débiles, sino también por lo que social y culturalmente asociamos a lo masculino y femenino y a los roles que corresponde a cada uno, quitándoles de esa manera espacios de participación, de igualdad y equidad a quienes en ellos recaen.

Desarraigar estos obstáculos o limitantes respecto de la igualdad, de oportunidades y de ejercicio de derechos de las niñas no resulta ser fácil ni se hace tampoco de la noche a la mañana, pero lo que si debe hacerse de inmediato es cambiar o transformar esos paradigmas en ellas, a través del empoderamiento y el liderazgo, partiendo de su propia individualidad, de su singularidad y sin desconocer sus particularidades, para enseñarles a que ellas sean dueñas y tengan dominio sobre sí mismas, que puedan demostrarse y demostrar a ante los demás que son seres únicos, responsables de sus decisiones y actuaciones y dueña de su cuerpo.

Tenemos que enseñar a las niñas a que hagan del empoderamiento y el liderazgo unas herramientas útiles para que pueda cimentar sus propios principios y valores, elevar su autoestima, confianza y seguridad, mejore sus capacidades, aptitudes y habilidades y acreciente sus potencialidades, sus inteligencias múltiples y evite por sobre todo asumir conductas o

comportamientos imitativos, discriminatorios y excluyentes, o caer en estereotipos, prejuicios o condicionamientos para satisfacer a otros, encasillándolas en unos roles que la sociedad ha construido de manera ficticia e imaginaria y los ha asumido y consentido, pero que al no serles propios, la hacen depreciada en su identidad, valía y personalidad.

En este aspecto el papel de los padres, de la familia y de la sociedad, si es que ella admite transformarse, es el de no seguir repitiendo estos patrones patriarcales, dar ejemplo de igualdad, de respeto a las diferencias, de la importancia que tiene cada persona, valorar el aporte y la participación de las mujeres en la sociedad, permitir cambiar los roles, para que sean más iguales, equitativos, menos jerárquicos, más flexibles y armónicos, cambiar los referentes por aquellos que fueron o son grandes científicas, matemáticas, políticas, empresarias exitosas o personas influyentes en el mundo, permitir que sean críticas, capaces de debatir, cuestionar el lenguaje y las formas, dejarlas ser independientes, que busquen soluciones a sus problemas y dejarlas actuar para que los resuelva.

La Fundación Niñas sin miedo, basada en estudios realizados, afirma que las niñas empoderadas pueden romper el ciclo intergeneracional de la pobreza y la violencia. Una niña empoderada fomenta y fortalece toda clase de economía, una niña empoderada traduce una familia sana.

Las niñas son agentes poderosos de los cambios socioeconómicos. No puede existir desarrollo sostenible si las mujeres no están empoderadas. Una niña educada y empoderada tiene más posibilidades de tener un mejor futuro social, económico y profesional, así como tendrá menos probabilidades de ser esposa y madre antes de los 18 años.

Está demostrado que no invertir en la educación de las niñas genera grandes atrasos en los territorios. Cuando las niñas no terminan la educación básica y secundaria, o no aprenden en la escuela lo que se necesitan para ser productivos como adultos, los costos potenciales son muy altos, en términos de igualdad económica, social y calidad de vida. Sin embargo, resulta más dinámico aún que no desarrollen habilidades de liderazgo y empoderamiento; la mejor preparación que puede tener una mujer a temprana edad está en aprender a tomar decisiones con juicio crítico y propósito para ejercer autoridad, respeto consigo misma y hacia los demás. Este camino nos permitirá alcanzar la igualdad de género en el menor tiempo posible.

Es fundamental este aspecto, por una parte, para su ejercicio de derechos, la adquisición de activos y acceso a oportunidades y la construcción de su autonomía y ciudadanía, y por otra parte, para el desarrollo social y económico de los países en el presente y futuro, comprendiendo que las desigualdades que se padecen desde la infancia, además de ser fuente de injusticia en esta etapa de la vida, se proyectan y amplifican hasta la edad adulta.

De manera que hay que empoderar a las niñas y enseñarles a que se empoderen de su propia naturaleza y esencia, que se empoderen del rol que ellas quieran y sepan que les corresponde ejercer, que desarrollen su identidad y su ciudadanía y no aquella que la sociedad o la que los adultos o la familia o sus compañeros de colegio impongan, para que participen activamente en sus procesos de crecimiento y desarrollo integral como seres sujetos de derechos y garantías, pero consientes también de sus deberes y sin que se les invisibilicen sus necesidades. Esta es la verdadera intervención que se requiere y es la que se pretende introducir o implementar con este Acuerdo.

En el Simposio internacional y Foro de políticas de la UNESCO, realizado en (Bangkok, 2017), se señaló que Empoderar a las niñas y las mujeres para que estudien y cursen carreras en el ámbito de la ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM) constituye un imperativo. Tal y como han indicado los Ministerios de Educación y otros interesados, se necesitan respuestas holísticas e intersectoriales integrales que permitan la participación de las niñas y las mujeres en la búsqueda de soluciones para hacer frente a los desafíos persistentes.

La labor de la UNESCO en este ámbito tiene como objetivo:

- Mejorar la participación, la culminación y la continuación de las niñas y las mujeres en los las carreras y los estudios vinculados con las STEM con miras a reducir las disparidades de género en estas profesiones
- Reforzar la capacidad de los países para proporcionar una educación en materia de STEM sensible a las cuestiones de género que incluye la formación de docentes, los contenidos pedagógicos y la pedagogía
- Aumentar la concienciación en cuanto a la importancia de la enseñanza de las STEM para las niñas y las mujeres

Otros países ya así lo han hecho, basta con citar, durante el primer gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, se comenzó a colocar especial atención a la niñez y adolescencia, creando la Política para el desarrollo integral 'Chile Crece Contigo', que ha tenido por objetivo garantizar el desarrollo de la salud de los niños y niñas en el país durante sus primeros años de vida; visibilizar durante ese periodo de gobierno los temas de género y hacer de la misión de del Servicio Nacional de Menores – SENAME, el igualar las oportunidades de las niñas, niños y adolescentes.

Así mismo, a finales de 2016, el gobierno de Chile junto con el organismo Comunidad Mujer, lanzaron la campaña *"#LasNiñas Pueden Crear, Emprender, Innovar"*<sup>43</sup>, que buscó otorgar igualdad a la hora de tomar decisiones vocacionales más equitativas entre mujeres y hombres e impulsar una mayor participación femenina en emprendimientos innovadores en STEM: ciencias, ingeniería, tecnología y matemáticas, disciplinas que hasta ahora siguen siendo reservados casi exclusivamente para los hombres.

La campaña buscaba generar cambios en los paradigmas con que se miran y educan a niños y niñas, con unos enfoques, entre otros, tales como:

1. Innovar dentro de los espacios educativos para terminar con los estereotipos de género
2. Crear y formar un profesorado que lleve la igualdad de género al aula
3. Emprender y promover vocaciones científicas en las niñas
4. superar las rutinas y generar una dinámica transformadora de su quehacer y de las actividades que los niños realizaban.
5. Que los educadores reconozcan, valoren y favorezcan el inmenso potencial que los niños y las niñas tienen y hagan acompañamiento en su necesaria marcha hacia la autonomía.

---

<sup>43</sup> <http://www.radiopaula.cl/vida-paula/mujer/2016/10/25/lasniñaspueden-crear-emprender-innovar-la-campana-de-comunidad-mujer/>

6. La enseñanza no sólo depende de los contenidos que el educador transmita o enseñe en la mente del niño, sino también de los contenidos propios de los niños.

Por ello es que es urgente ampliar y mejorar la cobertura y calidad de educación, así como de los actuales esquemas y planes de educación, hay que ser creativos e innovar en la forma como se está enseñando y como están aprendiendo nuestras niñas para que las eduquen teniendo en cuenta su propia individualidad, para romper con los estereotipos, prejuicios y actuales roles impuestos y para que se forme una nueva cultura de liderazgo y empoderamiento, que son los objetivos de este Proyecto de Acuerdo que hoy someto a consideración de los Concejales de Bogotá.

### 3. ENFOQUE Y PRIORIZACION DE LAS NIÑAS EN EL PROYECTO DE ACUERDO

Las cifras que se expusieron anteriormente, así como el diagnóstico que se hizo sobre la situación de los niños en el mundo, en Colombia y en nuestra ciudad, nos muestran claramente la situación y la gravedad de la problemática que recae sobre ellos en todas sus formas y que muestran el desconocimiento y violación de sus derechos y garantías sociales, que generan discriminaciones, inequidades, injusticias, limitación de la participación, falta de oportunidades, afectación de su salud mental y física y limitaciones en el desarrollo de sus capacidades y habilidades y de su propia dignidad.

El enfoque y priorización que se hace en este Proyecto de Acuerdo no va dirigido al problema de las distintas violencias que padecen los niños, ni al estudio y soluciones a las causas estructurales y multicausales que las producen, obviamente sin pretender llegar tampoco a desconocerlas, dado su impacto e influencia en la problemática. Simplemente para los alcances de este Proyecto, las tomamos como referentes e incidentes en la situación actual de los niños, que es lo que nos motiva a la presentación de este Proyecto en busca de soluciones para ellos y para el mejoramiento de su calidad de vida y desarrollo integral.

El enfoque que caracteriza entonces este Proyecto de Acuerdo, hace referencia es al problema de los estereotipos, prejuicios y roles de género a los que están expuestos prolongadamente los niños en general (niños, niñas y adolescentes), pero que para el caso particular de este Proyecto, se prioriza en las niñas dada la mayor vulnerabilidad y perpetuación de las discriminaciones y desigualdades que afrontan en todos sus entornos donde ellas se desenvuelven con la consabida afectación de su desarrollo físico, emocional y social a las que a diario deben soportar.

Con ello no se quiere decir, ni significar tampoco en este Proyecto de Acuerdo, que el niño y los adolescentes no sean igualmente vulnerables y objeto de estas discriminaciones, desigualdades e inequidades, o que no tengan que reconocérseles sus derechos y garantías frente a los riesgos y violaciones que los acechan en todo momento. No, ese no es el objeto pretendido porque por supuesto que se deben respetar y garantizar sin ningún tipo de discriminación y tanto la Constitución Política como las distintas normas nos obligan a ello como sociedad, como familia y como Estado.

Priorizar entonces en las niñas, tal como se hace en este Proyecto de Acuerdo, es porque la discriminación, las desigualdades e inequidades que se presentan contra ellas con motivo de los estereotipos, prejuicios y roles, son más directas contra ellas, más fáciles de reconocer por ser bastante obvias, reiteradas y desiguales, en relación con el trato que se les da a los niños.

Además, las actuales estructuras sociales, culturales, políticas y las de los principios y valores que nos forman y deben caracterizar a nuestra sociedad, están diseñadas y han hecho carrera, para mantener a las niñas en situación de desventaja y de desigualdad que han prevalecido y prevalecen desde temprana edad, casi que se han perpetuado en el tiempo, han traspasado de generación en generación y de sociedad en sociedad pese al reconocimiento, garantía y protección de los derechos que a ellas les asisten.

Estas prácticas o construcciones sociales y culturales ficticias que se generan por los estereotipos, prejuicios y roles impuestos, no permiten construir un mundo y una vida donde las niñas encuentren un lugar legítimo, equitativo, en igualdad de condiciones con los niños ya sea en la familia, en la sociedad, en los entornos donde se desenvuelve, (hogar, escuela, colegio, trabajo, etc) en su propio crecimiento y pleno desarrollo; pero además, para la sociedad este problema no permite generar las capacidades suficientes para lograr los objetivos de desarrollo que se ha impuesto. Todo ello es lo que nos motiva a empezar a trabajar por tratar de erradicar estos estereotipos y roles desiguales y transformar esas realidades en procura de una sociedad más igualitaria, incluyente y de mejores oportunidades para las niñas, que es el objetivo propuesto con este Proyecto de Acuerdo.

Además de las cifras globales ya anteriormente enunciadas, queremos dar a conocer otras, particularizando la situación de las niñas, para demostrar el mayor grado de vulnerabilidad y discriminación en que se encuentran, respecto de los niños, veamos:

- muchas niñas se dedican desde pequeñas a las labores domésticas y se mantiene la idea de que los roles femeninos son únicamente los del hogar.
- En el mundo, unos 150 millones de niñas y 73 millones de niños han sufrido violencia sexual.
- Cerca de 88 millones de todos los niños trabajadores del mundo son niñas. Muchas realizan los trabajos peor remunerados, más inseguros y son víctimas de la desigualdad de género en el hogar y en el lugar de trabajo. Otras, que trabajan en el hogar, permanecen invisibles y no son tenidas en cuenta.
- Casi la mitad de las agresiones sexuales en el mundo se cometen contra niñas menores de 16 años
- las desigualdades en términos de acceso a la educación y de los resultados escolares hacen que 64 por ciento de los adultos analfabetos sean mujeres.
- Un 28% de las niñas nunca se siente segura en el camino al colegio, y una de cada cuatro niñas nunca se siente cómoda usando los aseos de las escuelas, según el estudio "Escuchad nuestras voces".
- En el matrimonio infantil, su incidencia es mucho mayor entre las niñas que entre los niños, cada año 15 millones de niñas se casan antes de cumplir los 18 años, es decir, 41.000 niñas se casan cada día.
- las mejoras en la educación de las niñas no se han traducido en avances en la participación económica y el empoderamiento. Actualmente, las mujeres de todo el mundo cobran de media el 76 por ciento de lo que perciben los hombres, por lo que, de seguir el ritmo de cambio actual, se necesitarían 81 años para cerrar esta brecha entre sexos.
- La UNICEF indica que la desigualdad de género se da principalmente en las familias. Muchas niñas son educadas en su rol de amas de casa, las niñas dedican un 50% más a labores domésticas que los niños. Así mismo un estudio de las universidades de Illinois y Princeton (Nueva York), aplicado a 400 niñas y niños de entre cinco y siete años concluyó que las niñas se creen menos brillantes que los niños. Ideas preconcebidas que tienen un impacto negativo en las aspiraciones profesionales de las niñas en su vida adulta.

- Bogotá es la ciudad del país con las cifras más altas de embarazo adolescente, entre los años 2016 y 2017 se registraron más de 25 mil casos; actualmente de acuerdo con estadísticas de la Secretaría de Educación en la Capital hay alrededor de 26.000 niñas y adolescentes que no asisten a la escuela, la tasa de deserción escolar por ser madres es de 1.1%.

Tal como podemos ver, y podríamos seguir mencionando miles de cifras, las niñas son cada vez más expuestas, son víctimas más fácilmente y con mayor frecuencia, la violencia basada en el género, para ellas es cada vez más endémica, el acoso, de todo tipo, en la escuela, en las calles, en el hogar es cada vez más común, por su condición de ser niñas son cada vez más excluidas y marginadas, situación que no padece el menor dadas las relaciones autoritarias y de poder que maneja; el lenguaje contra ellas es discriminatorio, conlleva algún tipo de rechazo y marginación y es siempre sexista, con expresiones que reflejan machismo o desigualdad.

En fin, si bien los derechos de niñas y niños prevalecen por igual y eso es algo que nuestra sociedad debe comprender y practicar, en la realidad no es así, ni se muestra como ese deber ser, tal como lo podemos ver. Nuestras niñas deben ejercer plenamente sus derechos, educarse, hacer sentir su voz, ser protegidas y respetadas y, solo tratándolas en igualdad de condiciones podemos hacer real y material el ejercicio de sus derechos y eso es lo que se pretende con este Proyecto de Acuerdo que, si bien no va a transformar del todo ni de forma inmediata estas prácticas nocivas, por lo menos se convierte en una herramienta más para cambiar sus propias realidades.

No en vano se señala que Empoderar una niña cambia el mundo. En el mundo a miles de niñas cada minuto le son vulnerados sus derechos, Colombia no está tan alejado de esta realidad y aunque hemos tenido avances significativos en políticas y acciones sociales para la protección de la niñez, aún persiste una brecha gigante; según la ONU somos el tercer país más desigual del mundo y el primero en Latinoamérica. La OCDE indica que necesitamos 11 generaciones para salir de la pobreza. Por todo ello, es que debemos trabajar “JUNTOS POR LAS NIÑAS” y por ello se quiere denominar este Proyecto así, que debe convertirse en un llamado al compromiso, un deber moral y social, debe ser un mensaje para cada uno de nosotros y para nuestra sociedad, que nos obliga a hacerlo en procura de tener mejores generaciones futuras de niñas y por ende una sociedad más equitativa e igualitaria.

En la desigualdad social las niñas son las más afectadas, y no es que los niños no sufran, claro que sí, pero como la misma ONU Mujeres asegura: “la mayor parte de las niñas están en desventaja y sufren discriminación de género en el mundo”.

Nacer niña es enfrentarse a situaciones muy difíciles como: estereotipos de género, limitado acceso a la educación y salud, matrimonio infantil, embarazo adolescente, entre otros factores, que opacan la verdadera riqueza de su condición y limitan las oportunidades para ser mujeres de éxito.

La mejor preparación que puede tener una niña a temprana edad, está en aprender a tomar decisiones, pensar con juicio crítico y propositivo para ejercer autoridad, respeto consigo misma y hacia los demás. Este camino nos permitirá poner fin a todas las formas de discriminación contra las niñas en el menor tiempo posible, razón por la cual dentro de los Objetivos del Desarrollo Sostenible se incluye como estrategia de éxito la igualdad de género.

“No queremos seguir hablando más de violencia. Queremos niñas y adolescentes protegidas, seguras, que tomen control sobre sus vidas y rompan los temibles ciclos de pobreza y violencia”.

Este es uno de mis propósitos como autor de esta iniciativa. Desde el Concejo de Bogotá iniciamos este sueño convocando una mesa técnica llamada “Juntos Por Las Niñas” con más de 15 entidades de orden distrital, nacional e internacional, para definir lineamientos de política pública en esta materia e impulsar laboratorios de liderazgo y empoderamiento para las niñas en la ciudad.

Estamos seguros que esta iniciativa cambiara la vida de muchas niñas de la capital y será una herramienta para las niñas encuentren propósito a su vida, luchen por sus sueños y puedan lograr todo lo que se propongan.

Para lograr el empoderamiento de las niñas es necesario el trabajo conjunto entre familia, escuela, gobierno y sociedad. Si todos entendemos que las niñas necesitan una protección especial, así como herramientas para su autonomía y liderazgo tendremos un mundo más justo y equitativo.

“Educar y empoderar, la mejor inversión que puede hacer el mundo”. Su apoyo Honorables Concejales a esta iniciativa, hace que estemos pensando y trabajando “JUNTOS POR LAS NIÑAS”, como un deber ser en pro de ellas y de nuestra sociedad.

### **3.1. La discriminación positiva y el principio de igualdad**

Reiterada jurisprudencia se ha proferido en nuestro país, relacionada con las acciones afirmativas y con medidas que ordinariamente se denominan de discriminación inversa o positiva, expresamente autorizadas por la Constitución y han sido validadas jurisprudencialmente para minimizar el efecto nocivo de las prácticas que han perpetuado desigualdades de personas y grupos sociales que las han ubicado en posiciones desfavorables.

En animo de no hacerme extensivo en este tema solo citaremos algunas de esas jurisprudencias y expresamente nos remitimos al contenido de algunas de ellas, para coadyuvar la justificación del enfoque y priorización que se está dando en este proyecto de Acuerdo al dirigirlo a las niñas, pero sin entrar a desconocer los derechos de los niños y adolescentes según criterios de igualdad y equidad. Veamos:

La Sentencia T-077/16, en reiteración de jurisprudencia, hace relación, entre otros marcos conceptuales, al Derecho a la Igualdad, libre desarrollo de la personalidad y dignidad humana; al Principio de igualdad y prohibición de discriminación en razón de identidad de género.

La Sentencia C-964/03 hace referencia a las medidas de discriminación positiva y el principio de igualdad, de la cual extraemos los siguientes apartes para mejor proveer:

(...)

#### ***“ Las medidas de discriminación positiva y el principio de igualdad***

Como lo señalan algunos de los intervinientes, los mecanismos que establece la ley en la que se contienen las expresiones acusadas son, en términos generales, acciones afirmativas. Con esta expresión ha dicho la Corte se designan políticas o medidas dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos, ya sea con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan, bien de lograr que los miembros de un grupo subrepresentado, usualmente un grupo que ha sido discriminado, tengan una mayor representación[5].

Partiendo de esta definición, ha explicado la Corte que los subsidios en los servicios públicos, las becas y ayudas financieras para estudiantes con recursos escasos o el apoyo económico a pequeños productores, son acciones afirmativas. Pero también lo son, aquellas medidas que ordinariamente se denominan de discriminación inversa o positiva, y que se diferencian de las otras citadas por dos razones: 1) porque toman en consideración aspectos como el sexo o la raza y 2) porque la discriminación inversa se produce en una situación de especial escasez de bienes deseados, como suele ocurrir en puestos de trabajo o cupos universitarios, lo que lleva a concluir que el beneficio que se concede a ciertas personas, tiene como forzosa contrapartida un perjuicio para otras.[6]

En relación con dichas medidas de discriminación inversa y en particular en relación con aquellas que tienen como fundamento el sexo o género la Corporación ha explicado que ellas están expresamente autorizadas por la Constitución, no para marginar a ciertas personas o grupos ni para perpetuar desigualdades, sino para aminorar el efecto nocivo de las prácticas sociales que han ubicado a esas mismas personas o grupos en posiciones desfavorables.

*Al respecto la Corte en la Sentencia C-371 de 2000, al hacer la revisión constitucional del proyecto de ley estatutaria N° 62/98 Senado y 158/98 Cámara, "por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones", explicó lo siguiente:*

*"16-Ahora bien: al margen de lo que ha sucedido en otros países, la pregunta que lógicamente surge es si a la luz de nuestro ordenamiento constitucional es posible adoptar medidas de discriminación inversa. O mejor, para centrar la pregunta en el asunto que estudia la Corte, si el legislador puede otorgar un tratamiento preferencial en la distribución de bienes, derechos o cargas, tomando como criterio para ello la pertenencia a un determinado sexo. Tal respuesta, indudablemente, debe darse a la luz del artículo 13 de la Constitución.*

*17- En el inciso primero de este artículo constitucional, se recoge el principio general, según el cual "todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica".*

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

*El principio de no discriminación, por su parte, asociado con el perfil negativo de la igualdad, da cuenta de ciertos criterios que deben ser irrelevantes a la hora de distinguir situaciones para otorgar tratamientos distintos.*

*Estos motivos o criterios que en la Constitución se enuncian, aunque no en forma taxativa, aluden a aquellas categorías que se consideran sospechosas, pues su uso ha estado históricamente asociado a prácticas que tienden a subvalorar y a colocar en situaciones de desventaja a ciertas personas o grupos, vrg. mujeres, negros, homosexuales, indígenas, entre otros.*

Los criterios sospechosos son, en últimas, categorías que "(i) se fundan en rasgos permanentes de las personas, de las cuales éstas no pueden prescindir por voluntad propia a riesgo de perder su identidad; (ii) han estado sometidas, históricamente, a patrones de valoración cultural que tienden a menospreciarlas; y, (iii) no constituyen, per se, criterios con base en los cuales sea posible efectuar una distribución o reparto racional y equitativo de bienes, derechos o cargas sociales."**[7]**

El constituyente consideró, entonces, que cuando se acude a esas características o factores para establecer diferencias en el trato, se presume que se ha incurrido en una conducta injusta y arbitraria que viola el derecho a la igualdad.

Respecto del principio de no discriminación y de la utilización de características sospechosas como criterios de distinción, esta Corporación señaló:

"La referencia constitucional expresa a criterios vedados, tiene un contenido más amplio que no se agota en la simple interdicción de esos factores, sino que implica también una advertencia acerca de frecuentes e históricas causas generadoras de desigualdad, opuestas, por lo demás, a la dignidad de la persona humana en que se funda nuestra organización estatal (art. 1o.), y a la consecución de "un orden político, económico y social justo" (preámbulo); en esa medida, se puede afirmar que existe la decisión constitucional de remediar situaciones de inferioridad fincadas en estereotipos o prejuicios sociales de reconocida persistencia y que a la prohibición de discriminar se suma la voluntad de erradicar esas conductas o prácticas arraigadas, que han ubicado a personas o a sectores de la población en posiciones desfavorables. Se impone, entonces, el compromiso de impedir el mantenimiento y la perpetuación de tales situaciones, por la vía de neutralizar las consecuencias de hecho que de ellas se derivan."**[8]**

En materia de género, por ejemplo, esta Corporación ha identificado varias normas y conductas discriminatorias. Así, ha encontrado que viola la igualdad, el consagrar una causal de nulidad del matrimonio que sólo se predica de la mujer**[9]**; el negar de plano a la población femenina el acceso a la única escuela de cadetes del país**[10]**; que una entidad de seguridad social permita a los hombres, y no a las mujeres, afiliarse a sus cónyuges**[11]**; el exigir que el matrimonio se celebre exclusivamente en el domicilio de la mujer**[12]**; que a ésta se le prohíba trabajar en horarios nocturnos.**[13]** En todos estos eventos, la Corte ha concluido que las diferencias en el trato, lejos de ser razonables y proporcionadas, perpetúan estereotipos culturales y, en general, una idea vitanda, y contraria a la Constitución, de que la mujer es inferior al hombre.**[14]**

18- No obstante, lo anterior no significa que, para confirmar la existencia de un acto de discriminación, baste el hecho de que se tenga en cuenta uno de esos criterios, pues el mismo artículo 13 superior, en el inciso 2°, dispone que el "Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados."**[15]**

Este inciso, entonces, alude a la dimensión sustancial de la igualdad, "al compromiso Estatal de remover los obstáculos que en el plano económico y social configuran efectivas desigualdades de hecho. La igualdad sustancial revela, entonces, un carácter remedial, compensador, emancipatorio, corrector y defensivo de personas y de grupos ubicados en condiciones de inferioridad, mediante el impulso de acciones positivas de los poderes públicos"**[16]**. Si bien pueden generar una desigualdad, lo hacen como medio para conseguir el fin de una sociedad

*menos inequitativa y más acorde con el propósito consignado en el artículo 2º de la Carta, de perseguir un orden justo.*

*Las acciones afirmativas, incluyendo las de discriminación inversa, están, pues, expresamente autorizadas por la Constitución y, por ende, las autoridades pueden apelar a la raza, al sexo o a otra categoría sospechosa, no para marginar a ciertas personas o grupos ni para perpetuar desigualdades, sino para aminorar el efecto nocivo de las prácticas sociales que han ubicado a esas mismas personas o grupos en posiciones desfavorables.*

*En síntesis, no toda utilización de criterios en principio vedados es discriminatoria, pues como bien lo ha afirmado esta Corte, "mal podría un Estado tratar de mejorar la situación de un grupo marginado, sin expedir regulaciones que mencionen el factor que provocó su segregación. Así, si la ley quiere mejorar la situación de la mujer frente al hombre, o aquella de los indígenas frente a los blancos, pues es obvio que la ley debe recurrir a clasificaciones étnicas o sexuales".**[17]***

*Pero en últimas, lo que sucede es que en la discriminación inversa no se está utilizando el mismo criterio que sirve de base a la discriminación injusta. Para ilustrar esta afirmación con un ejemplo, mientras que en la discriminación que la Constitución prohíbe, a X se le otorga un tratamiento distinto por el simple hecho de ser mujer o ser negro, en los casos de discriminación inversa un tratamiento preferencial se otorga sobre la base de que X es una persona que ha sido discriminada (injustamente) por ser mujer**[18]** o por ser negro.*

*19- Si bien la Corte se ha pronunciado pocas veces acerca de medidas de discriminación positiva, una de ellas ha sido en materia de género. En la sentencia C-410 de 1994 declaró exequible la norma que establece una edad de jubilación para las mujeres, menor que la de los hombres. En dicha providencia se dejó en claro que el legislador, bien podía "tomar medidas positivas dirigidas a corregir las desigualdades de facto, a compensar la relegación sufrida y a promover la igualdad real y efectiva de la mujer en los órdenes económico y social."*

*20- Ahora bien: aceptado que la Constitución autoriza las medidas de discriminación inversa, se debe dejar en claro que: 1) "la validez de estas medidas depende de la real operancia de circunstancias discriminatorias. No basta, por ejemplo, la sola condición femenina para predicar la constitucionalidad de supuestas medidas positivas en favor de las mujeres; además de ello deben concurrir efectivas conductas o prácticas discriminatorias"**[19]**. 2) No toda medida de discriminación inversa es constitucional, como parece sugerirlo una de las intervinientes. En cada caso habrá de analizarse si la diferencia en el trato, que en virtud de ella se establece, es razonable y proporcionada. 3) Las acciones afirmativas deben ser temporales, pues una vez alcanzada la "igualdad real y efectiva" pierden su razón de ser"**[20]**.*

En relación con el caso específico de las medidas de discriminación positiva a favor de la mujer cabeza de familia la Corte tuvo ocasión de pronunciarse en la Sentencia C-184 de 2003 donde analizó la constitucionalidad del artículo 1º de la Ley 750 de 2002. En dicha sentencia la Corporación explicó al analizar un cargo por la presunta vulneración del derecho a la igualdad, que constitucionalmente no es admisible que un hombre cabeza de familia solicite que se le extienda una medida adoptada por el legislador en apoyo a la mujer cabeza de familia, con base en una supuesta vulneración del referido principio, por cuanto el artículo 43 de la Carta Política, tiene por finalidad servir de sustento constitucional al Legislador y al Estado en general para que adopte medidas a favor de ese grupo sin tener que extenderlo a otros, y en especial su punto de comparación inmediato, el de los hombres en las mismas circunstancias.

Dijo la Corte:

*“Las llamadas acciones afirmativas fueron expresamente permitidas en la Carta para que el legislador pudiera, sin violar la igualdad, adoptar medidas en favor de ciertas personas o grupos, sin tener que extender el beneficio resultante a otras personas o grupos que, por ello, se consideraran discriminadas. Esto se predica no sólo de las mujeres, sino también de otros sujetos especialmente protegidos por la Constitución. Por ejemplo, prima facie no podría una persona no discapacitada solicitar que se le extiendan las medidas de protección establecidas para los discapacitados (artículo 47, C.P.), alegando únicamente el derecho a la igualdad de trato. Tampoco podría un adulto, invocando el mismo derecho, exigir que se le extiendan las medidas consagradas en beneficio de las personas de la tercera edad (artículo 46, C.P.). Cuando la Constitución protegió de manera especial a ciertos sujetos, permitió que sólo ellos fueran destinatarios de medidas específicas en su favor con el fin de avanzar hacia una sociedad menos desigual y un orden justo (artículos 2 y 13 C.P.).*

*Por eso, es necesario distinguir entre dos grandes tipos de acciones afirmativas adoptadas por el Estado, particularmente por el legislador. En primer lugar, las acciones afirmativas pueden encontrar fundamento en los incisos finales del artículo 13 de la Carta según los cuales “el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.” En estos casos, el constituyente no indicó de manera específica quiénes podrían ser beneficiarios de estas medidas favorables, sino que señaló criterios materiales para justificarlas, como la marginación de un grupo o la debilidad manifiesta de una persona por su condición económica. Por eso, el legislador puede escoger los sujetos beneficiarios de tales acciones afirmativas. En segundo lugar, las medidas favorables pueden encontrar soporte constitucional en varias normas superiores que protegen de manera especial a ciertos sujetos, como sucede con las personas de la tercera edad, (artículo 46, C.P.), los discapacitados (art 47, C.P.), los adolescentes (art 45, C.P.), los niños y niñas (art 44, C.P.) y las mujeres (art 43, C.P.), por citar algunos ejemplos. En estos casos, el constituyente indica de manera expresa cual es el grupo de sujetos que puede ser beneficiado por una acción afirmativa y, en ocasiones, en qué consiste dicha acción, cuál es su finalidad o cuáles son las condiciones específicas en que éstas son constitucionalmente justificadas.**[21]***

*Así pues, constitucionalmente no es admisible que un hombre cabeza de familia solicite que se le extienda una medida adoptada por el legislador en apoyo a la mujer cabeza de familia, con base en una supuesta vulneración al principio de igualdad, cuando precisamente el artículo 43 de la Carta Política, tiene por finalidad servir de sustento constitucional al Legislador y al Estado en general para que adopte medidas a favor de ese grupo sin tener que extenderlo a otros, en especial su punto de comparación inmediato, el de los hombres en las mismas circunstancias. No obstante, la Corte ha señalado que las acciones afirmativas deben respetar la Constitución para evitar, entre otros, que se conviertan en medidas irrazonables o desproporcionadas,**[22]** que se traduzcan en discriminaciones en perjuicio de otras personas o grupos, o que desconozcan los derechos constitucionales de otros sujetos.**[23]** Como en este caso, la medida de apoyo se funda en una cláusula constitucional que expresamente define a las mujeres cabeza de familia como un grupo separado y distinto destinatario de acciones afirmativas, y la medida no implica la distribución de un recurso escaso, ni comporta en sí misma un perjuicio para otros sujetos que*

*podieran aspirar a recibir, en lugar de la mujer cabeza de familia, el derecho especial reconocido, la Corte no estima necesario entrar a aplicar estos parámetros en el presente caso”[24].*

#### **4. METODOLOGIA PARA LA JUSTIFICACION Y ELABORACION DEL PROYECTO DE ACUERDO**

Teniendo dentro de nuestro programa como Concejal de Bogotá, el trabajar por las niñas de esta ciudad y crear para ellas proyectos de Acuerdo en su beneficio, para un futuro mejor para ellas, fue lo que motivo la presentación de este Proyecto de Acuerdo. Para ello, previamente se quiso conocer las acciones que a nivel Distrital e institucional se venían desarrollando a través de los distintos programas y proyectos del Plan de Desarrollo “Bogotá, Mejor para Todos”, así como también, socializar y conocer, junto con otros organismos y autoridades del orden Distrital y Nacional, el manejo y gestión a la problemática de las niñas en Bogotá, partiendo de la base de la propuesta nuestra sobre la necesidad de trabajar mancomunadamente por el liderazgo y el empoderamiento de ellas, como una medida que transforme los actuales estereotipos, prejuicios que existen sobre los roles entre lo masculino y lo femenino, y generar una nueva cultura de igualdad, equidad, de oportunidades y de dignidad de las personas.

##### **4.1 Mesa Técnica para el Liderazgo y Empoderamiento de Niñas**

Fue así como en un primer paso, dada la difícil situación que enfrentan las mujeres en nuestra ciudad y principalmente las niñas y conscientes de la responsabilidad que le atañe a toda la sociedad, se convocó a una **Mesa Técnica para el liderazgo y Empoderamiento de Niñas – “Juntos por las Niñas”**, para dar respuesta a los múltiples problemas que enfrentan las niñas, entre los cuales podemos citar el trabajo infantil, la violencia intrafamiliar y sexual, el embarazo adolescente, la interrupción voluntaria del embarazo, encontrarse fuera del sistema educativo, la vinculación a hechos delictivos. Dichos problemas traen como consecuencia mayores tasas de desempleo comparadas con la de los hombres, una gran proporción de mujeres sin ingresos propios, la dedicación a labores no remuneradas, la escasa representación política, entre otros.

Para esta Mesa Técnica, (Noviembre 6 de 2018), se convocó a cinco tipos de actores con experiencia en trabajo con la niñez (Gobierno Nacional, Gobierno Distrital, Concejales, académicos, organismos multilaterales y organizaciones de la sociedad civil), con el propósito de acompañar y contribuir en forma activa desde sus respectivos campos de acción a la formulación de este Proyecto de Acuerdo que les permita a las niñas ejercer liderazgo, empoderarse y enfrentarse con seguridad cualquier dificultad que se les presente, que puedan soñar y lograr lo que se propongan. Entre los actores invitados a la Mesa Técnica, podemos citar:

Entidades Distritales: Secretarías Distritales de Integración Social, Educación, de Seguridad y Convivencia, Desarrollo Económico, Salud, Cultura, recreación y Deportes y Secretaría Distrital de la Mujer. También las Instituciones IDARTES, IPES, IDIPRON, y la Personería de Bogotá.

**Entidades Nacionales y Regionales:** Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Regional Bogotá; Policía de Adolescencia y familia de Bogotá; Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y la Vicepresidencia de la República.

**Organizaciones y fundaciones:** ONU Mujeres – Colombia; UNESCO – Colombia; Mesa Redonda Panamericana de Mujeres de Colombia; Fundación Plan – Colombia y Fundación Niñas sin Miedo.

**Concejales Asistentes:** Concejales Ángela Sofía Garzón Caicedo, Hosman Yaith Martínez Moreno, Emel Rojas Castillo, Juan Felipe Grillo Carrasco, Ricardo Andrés Correa Mojica, Luz

marina Gordillo Salinas, Jorge Eduardo Torres Camargo, Lucía Bastidas Ubaté, Roberto Hinestroza Rey.

Para la realización de la Mesa Técnica, se invitó a los actores a diligenciar un cuestionario de preguntas, encaminadas a conocer su opinión sobre diversos aspectos relacionados con la situación de las niñas en la ciudad y el país, así como la forma en que, desde su experiencia, se podrían formular acciones para lograr, desde la política pública, el liderazgo y empoderamiento de las niñas, de acuerdo con el siguiente formato anexo:

### MESA TECNICA PARA EL EMPODERAMIENTO DE NIÑAS – JUNTOS POR LAS NIÑAS

Entidad: \_\_\_\_\_ Fecha: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Responsable: \_\_\_\_\_

A continuación, encontrará una serie de preguntas encaminadas a conocer su opinión sobre diversos aspectos relacionados con la situación de las niñas en la ciudad y el país y la forma en que desde su experiencia se podrían formular acciones para lograr, desde la política pública, el empoderamiento y liderazgo de las niñas.

1. ¿De quién considera que es responsabilidad, educar a las niñas dentro de un modelo de empoderamiento y liderazgo?
2. ¿Se podrían cambiar los actuales modelos educativos y de aprendizaje de las niñas, para optar por otros modelos donde se identifiquen capacidades, inteligencias, habilidades, empoderamiento y liderazgo?
3. ¿Se debe crear, emprender, innovar, en espacios educativos libres de estereotipos y promover decisiones vocacionales más equitativas para niñas e impulsar una mayor participación femenina en emprendimientos innovadores en programas de ciencias, ingeniería, tecnología y matemáticas y en vocaciones científicas?
4. ¿Cuál debe ser el papel de los educadores, padres, rectores, asociaciones de padres para fortalecer el empoderamiento y liderazgo en las niñas?
5. ¿Cuáles son los problemas más sensibles que enfrentan las niñas en nuestra ciudad que afectan su personalidad y dificultan su empoderamiento y liderazgo?
6. ¿Qué acciones tiene contemplada o ha realizado usted o su organización para incentivar el empoderamiento y liderazgo las niñas en nuestra ciudad?
7. ¿Cuáles son las principales barreras de orden legal o institucional que enfrentan las niñas que no permiten el disfrute pleno de sus derechos? ¿Cómo se pueden eliminar o mitigar dichas barreras?
8. ¿Qué aspectos deberían tenerse en cuenta en una Política Pública para incentivar el empoderamiento y liderazgo las niñas en nuestra ciudad?
9. ¿Cree usted que el modelo educativo de la ciudad responde a las necesidades de las niñas?
10. ¿Qué aspectos, temas y/o competencias deberían fortalecerse en el proceso educativo para lograr el empoderamiento y liderazgo de las niñas en la ciudad?
11. ¿Qué acciones de coordinación entre las entidades del orden nacional y distrital se han adelantado o podrían adelantarse con el propósito de incentivar el empoderamiento y liderazgo las niñas en nuestra ciudad?

## Así Iniciamos este reto (noviembre 6 de 2018 - Salón Presidentes del Concejo de Bogotá)



Más de 15 entidades Distritales, Nacionales y organizaciones sociales, asistieron a la instalación de la Mesa Técnica “Juntos Por Las Niñas”, para construir mancomunadamente la formulación del Proyecto de Acuerdo de Política Pública de liderazgo y empoderamiento de niñas.



Acuerdo, tanto en su Articulado como en la exposición de Motivos. Ello también, nos permitió encontrar algunos lineamientos sobre la política pública y las acciones que se deberían desarrollar a fin de transformar o cambiar los paradigmas existentes en materia de estereotipos, prejuicios y roles, a fin de obtener unos contenidos y objetivos explícitos y definidos y con una visión global

### 4.2. Revisión documental cualitativa a las respuestas de los cuestionarios diligenciados.

Como parte de la metodología establecida y como consecuencia de la realización de la Mesa Técnica y de las respuestas a los cuestionarios anteriores, se efectuó una revisión documental cualitativa a las mismas con el fin de evaluarlas y articularlas con lo que sería la justificación del Proyecto de

respecto a la intervención que se deberían efectuar para educar y concientizar a las niñas en liderazgo y empoderamiento.

#### 4.3. Derechos de Petición enviados a las Entidades Distritales y respuestas a los mismos

Simultáneamente, también con la programación y realización de la Mesa Técnica para el Empoderamiento de Niñas – “Juntos por las Niñas”, se enviaron a las distintas entidades de la administración Distrital, unos Derechos de Petición en solicitud de información que manejan esas entidades sobre aspectos relacionados con las problemáticas de las niñas, la gestión que se estaba realizando en relación con los mismos, las políticas y acciones desarrolladas por cada una de esas entidades, a lo cual nos fueron enviadas las siguientes respuestas, las cuales reposan en las contestaciones a los Derechos de Petición solicitados, así:

#### SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACION SOCIAL – SDIS

- **Violencia intrafamiliar y sexual** – Del total de casos reportados de Violencia intrafamiliar y sexual en el 2017, el **74.8%** (1564) corresponden a niñas, niños y adolescentes. A junio de 2018, de los 1378 casos reportados de Violencia intrafamiliar y sexual, 898 correspondieron a menores de edad (**65%**) y de éstos **670 casos corresponden a niñas**.
- A pesar que la Encuesta Distrital de Demografía y Salud EDDS 2011, estableció que el 88% de las mujeres entre 13 y 24 años participó en actividades educativas sobre sexualidad, para el periodo 2014 – 30 de junio de 2018 se reportaron **6.673** casos de en las IED.

#### SECRETARIA DISTRITAL DE EDUCACION

- **Fuera del Sistema Educativo. 46.093** niñas, niños y adolescentes DE 5 A 16 años **no estudian** en Bogotá, de los cuales 9.919 (**21%**) son niños y niñas de 5 años.  
**21.060 niñas** entre 5 y 16 años están por fuera del sistema, de ésta **4.530 correspondiente al 21%** tienen 5 años y 8.147 tienen entre 6 y 13 años.
- **Menores fuera del Sistema. 70.304** niños menores de 6 años son atendidos por la SED en preescolar, sin embargo **290.632 niños y niñas NO ASISTEN A ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS**  
**280.697** niños y niñas **menores de 4 años no asisten** a un hogar comunitario, jardín, centro de desarrollo infantil o colegio por múltiples causas, se destacan porque consideran que no está en edad de asistir con el **45%**; tiene un familiar que lo cuida con el 22% y porque prefiere que no asista con el 20%
- **Presuntos casos de abuso o Violencia.** Para el periodo 2014 – 30 de junio de 2018 se reportaron en el sistema de alertas de la **SED 29.082 presuntos casos de abuso o violencia** (física, sexual, negligencia, psicológica, abandono y económica), de los cuales el 11372 (**39%**) fueron en el **colegio o lugar de estudio**.

El tipo de violencia que más afecta a los jóvenes es la **Física** con un **41%** de los casos (11.818), seguida por la **violencia sexual** con un **20% de los casos (5970)**

- **Embarazo de adolescentes** La SED **NO CUENTA** con información de la tasa de embarazos en adolescentes, la información la suministra del sistema de alertas con corte al 30 de junio de 2018.

A pesar que se evidencia una tendencia decreciente en los **embarazos de adolescentes**, para el periodo 2014 – 30 de junio de 2018 se reportaron **6.673** casos de en las IED, de los cuales **816 (12%)** correspondieron a **menores de 14 años** con el cual se configura **el delito de Acceso Carnal Abusivo con menor de catorce años**<sup>44</sup> que impone pena de 12 a 20 años de prisión.

Las IED de las **Localidades de Bosa, Usme y Ciudad Bolívar** son las más afectadas por esta problemática ya que concentran el **38%** (2523) de los casos reportados para el periodo 2014 – 30 junio de 2018

La tasa de **deserción escolar** por ser madres para la ciudad es de **1.1%**, sin embargo, hay localidades que están muy por encima de este promedio como son Chapinero con el 2.5%; Rafael Uribe con el 2.9% y **Sumapaz con el 4.6%** (Especial atención debe darse a la situación de la localidad de Sumapaz).

## SECRETARIA DISTRITAL DE SALUD

- **Desnutrición** – La prevalencia de **desnutrición aguda o déficit de peso** para la talla – 2017, es del 1.2%, con la cual 222.405 niños y niñas menores de 5 años presentan déficit de peso = desnutrición.
- **Mortalidad Infantil** – A pesar que la tendencia de la mortalidad infantil ha sido decreciente en 2017 se presentaron 837 casos. (Tasa sw 9.1 x 1000 nacidos vivos)
- **Embarazo Adolescente** – En 2017 nacieron 12.284 bebés de madres menores de 19 años, de ellos **304** corresponden a **menores de 14 años** (constituye un delito, debieran haber igual número de **denuncias penales**)
- **Educación Sexual** - A través del componente AMARTE **sólo 14.453** alumnos de las IED fueron informados sobre derechos reproductivos.
- **Interrupción Voluntaria del Embarazo** – En el periodo 2014-2017 se presentaron 32.101 casos de IVE, de los cuales **79** por acceso carnal o acto sexual sin consentimiento.

Del total de casos de IVE para el periodo 2014-2017, **204 se efectuaron en menores de 10 – 14 años** (tres casos autorizados por la Corte Constitucional (violación, malformación feto o peligro vida madre))

## SECRETARIA DISTRITAL DE LA MUJER

La Secretaría Distrital de la Mujer, por competencia, **NO realiza** atención directa a niñas y adolescentes víctimas de violencias, en virtud de lo establecido en la Ley 1098 de 2006 – Código de Infancia y Adolescencia esta función le corresponde al ICBF y a las Secretarías de Integración Social, Salud y Educación.

## IDRIPRON

- **Vida en calle o en riesgo de habitarla.** 754 Infantes (430 hombres – 324 mujeres) y 785 adolescentes (434 hombres y 351 mujeres)
- Santafé, Ciudad Bolívar, San Cristóbal Rafael Uribe son las localidades donde más infantes presentan esta condición

<sup>44</sup> Artículo 208 del Código Penal - Ley 599 de 2000

## INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR – ICBF

- **Restablecimiento De Derechos** - Para el período 2013-2017 fueron vinculados 13.479 niñas, niños y adolescentes a procesos administrativos de restablecimientos de derechos - PARD por situaciones de **violencia**, de los cuales **8236** correspondientes al **61%** están relacionados con **Violencia Sexual o Abuso Sexual**.

Del total de medidas de restablecimientos de derechos - PARD para el período 2013-2017 (13469) 9.587, es decir el **71%** fueron para restablecer derechos de **mujeres**.

Al 30 de junio de 2018, **326** niñas, niños y adolescentes fueron vinculados a procesos administrativos de restablecimientos de derechos - PARD por encontrarse **en situación de vida en calle**.

Para el periodo 2012 – 30 de junio **430 niñas y adolescentes** fueron vinculadas a procesos administrativos de restablecimientos de derechos - PARD por encontrarse en “**explotación sexual comercial**” pero lo que más preocupa es que **12 niñas estaban en el rango de 0-5 años y 129 de 6 a 13 años**.

## POLICIA METROPOLITANA

- **Delitos a menores**. Para el periodo 2014 – junio de 2018 se cometieron 29.310 delitos contra menores de edad, de los cuales 11.621 (40%) corresponden a violencia intrafamiliar y 8.522 (29%) a **delitos sexuales**

### 4.4. Síntesis de los Aportes y consideraciones de los participantes de la Mesa Técnica

La mayoría de los participantes concluyen que la responsabilidad primordial para educar a las niñas dentro de un modelo de empoderamiento y liderazgo es del hogar, donde las prácticas y valores de la familia, influyen considerablemente en la seguridad de las niñas, como éstas se presentan y se relacionan en su entorno.

Así, los padres y madres son los primeros responsables a la hora de educar a las niñas en valores de igualdad, poniendo el foco en su autonomía y autodeterminación y fomentando su toma de decisiones de manera adaptada a cada etapa del desarrollo.

En segundo lugar, la escuela como institución del Estado es también responsable de educar en este modelo, sobre todo si tenemos en cuenta el tiempo que pasan los niños en la institución escolar a lo largo de su niñez. Por otra parte, el estado tiene la responsabilidad de que ese modelo educativo esté conectado con una realidad laboral y con posibilidades de inserción real y en igualdad de condiciones con respecto a los hombres.

Los modelos educativos actuales siguen basándose en una acumulación de conocimientos y en sistemas de evaluación que tienden a excluir otros tipos de habilidades. Además, estos sistemas de evaluación no hacen sino acrecentar la competencia entre los niños y niñas desde una edad temprana, induciendo comparaciones que pueden ser lesivas para la autoestima.

Teniendo en cuenta que el liderazgo es una de las cualidades más demandadas en el mercado laboral hoy en día, los niños y niñas deberían recibir la formación necesaria para potenciar su desarrollo personal pleno, mejorar su comunicación interpersonal y su capacidad de dirigir un proyecto y un equipo hacia una meta desde edades tempranas y de manera adaptada.

El objetivo debe ser identificar los talentos académicos y culturales de cada estudiante y fortalecerlos por medio de la ciencia y el arte, de esta forma cada niña esta crecería empoderada para contribuir satisfactoriamente a la sociedad. De este modo, los sistemas educativos actuales deberían evolucionar hacia modelos más flexibles que permitan identificar y valorar capacidades y sensibilidades distintas.

En última instancia, el Estado es el responsable de legislar para crear un marco legislativo favorable a la inclusión de un enfoque transversal de igualdad de género, empoderamiento y liderazgo en las políticas públicas.

#### **4.5. Consideraciones de los participantes de la Mesa Técnica para incluir en el Proyecto de Acuerdo**

Para incentivar el liderazgo y empoderamiento de las niñas en nuestra ciudad, es necesario en primer lugar transmitirles estos valores a través de la educación de manera transversal.

En segundo lugar, se debería facilitar el acceso de las niñas a espacios de diálogo y decisión, tanto en el ámbito privado como en el público.

Adicionalmente, desde la política pública existe una gran capacidad para visibilizar los problemas ligados a la inequidad y violencia de género, por lo tanto, las campañas de sensibilización a estas cuestiones deberían emanar del estado de manera preferencial. No obstante, el liderazgo y el empoderamiento que deseamos inculcar a las niñas, debería encontrar una cierta continuidad y materialización en la oferta social y laboral existente para las mujeres en la sociedad actual. En efecto, es primordial que las niñas puedan proyectarse en modelos de mujeres existentes y que puedan contar con un contexto social y laboral equitativo a la hora de empezar a funcionar como individuos autónomos.

En este primer proceso considero que es supremamente relevante desde la escuela realizar programas, talleres de lectura, conferencias y otras estrategias con profesionales idóneos que generen sensibilización sobre la capacidad de comunicación intrapersonal en que las niñas desde pequeñas sean conscientes de la comunicación consigo mismas, como se hablan, como se tratan, como se perciben y en esta misma medida inicien espacios para conocerse a sí mismas. (el inicio de llevar a cabo este ejercicio a temprana edad facilitará la capacidad de mejorar su autoconcepto, fortalecerá el ejercicio de vivir de manera conscientes y minimizará la consecución de pensamientos automáticos y distorsiones cognitivas que tanto afecta a las mujeres con baja autoestima).

“Cuanto mas te conozcas a ti mismo, mayor paciencia tendrás por lo que ves en otras personas”  
Erik Erikson.

Teniendo en cuenta que la comunicación es un proceso de transmisión de señales bidireccional en la que intervienen uno o varios emisores y uno o varios receptores, la primera habilidad que se debería trabajar desde la escuela para potenciar el liderazgo en las niñas en sin duda la comunicación. La expresión oral, la comunicación interpersonal y la asertividad, en este mismo

sentido, incentivar la capacidad de escucha; todo ello debería formar parte del aprendizaje académico para formar a personas capaces de relacionarse con su entorno de manera positiva y productiva.

En este sentido, es también esencial que las niñas aprendan el valor del trabajo en equipo y que puedan identificarse con los intereses del grupo para remar en la misma dirección. Dichas competencias facilitarían en el futuro la iniciativa, el emprendimiento y el liderazgo en las niñas. Por otra parte, las habilidades organizacionales son también un aprendizaje valioso para las niñas, ya que les inculcan el sentido de la estrategia y la disciplina para lograr objetivos.

Resulta igual de esencial diversificar las oportunidades de aprendizaje y socialización en las niñas y no limitarse al entorno escolar. La existencia de redes sociales alternativas y de actividades extra-escolares permite a las niñas abrirse a entornos diferentes y aprender competencias y habilidades distintas.

El hecho de que las niñas se sientan escuchadas y respaldadas, impulsará el desarrollo del talento y de la pasión, como expresión de su individualidad y posibilidad de realizar actividades que les permita luchar y empoderarse de lo que anhelan, generan vocación y consigo una contribución plena a la sociedad por medio del empoderamiento y la distribución de sus propios conocimientos.

Se debe involucrar a las entidades públicas y privadas más influyentes en el logro de esta política, tal como COLCIENCIAS, Secretaría Distrital de Salud, Secretaría Distrital de Educación, Secretaría Distrital de la Mujer, Secretaría de Gobierno, Secretaría Distrital de Integración Social, Secretaría Distrital de Recreación y Deporte, Policía Nacional, Alcaldías Locales, Universidades públicas y privadas, grandes empresas privadas industriales que cumplan con campañas de sensibilización y jornadas de roles para empleados e hijos de los empleados.

La anulación de estereotipos permitiría el desarrollo de nuevas habilidades y extensión de conocimientos de nuevos roles. En este mismo sentido es importante crear bases y potencializar el desarrollo de nuevos conocimientos y juicio crítico en las niñas para que desde sus propias dinámicas y roles con sus pares tanto en niñas como en niños sean voceras de la importancia de la idoneidad y se resignifique la importancia de la mujer desde su ser y hacer.

Resaltar la importancia de continuar fortaleciendo las acciones propuestas en el Plan Sectorial de Transversalización de la Igualdad de Género (PSTIG), dado que las mismas son una herramienta que permiten identificar y disminuir situaciones de desigualdad entre hombres y mujeres, se hace necesario llevar a cabo un trabajo sistémico con profesionales idóneos a padres, colegios y colectivo en general, con talleres sobre autoestima, autoconocimiento y prevención o intervención en situaciones de inseguridad o acoso a las niñas.

Es muy importante que el trabajo que se realice con las niñas se inicie como un proceso colectivo y sistémico con el fin de que ellas sean reforzadas de forma positiva desde todo su entorno (familia y colegio) como fuentes de influencia radicales ya que pueden ser determinantes para que se realice de forma exitosa este programa, se anclen y se potencialicen líderes fuertes y en la medida en que crecen, se establezca un andamiaje colectivo creciente.

En materia de principios que orientarían la Política Pública, los participantes consideran los siguientes:

A) Principios basados en los Derechos Humanos-

B) Que se formule teniendo en cuenta el análisis participativo con niñas y adolescentes del contexto debe tener en cuenta las brechas de derechos, las desigualdades de género, los espacios de participación formales e informales en el contexto familiar, educativo, social e institucional – las prácticas de liderazgo desarrolladas por las mismas niñas en los diferentes espacios.

C) Objetivos que le apuesten a la igualdad de género teniendo en cuenta las edades y particularidades con relación a situaciones de ser víctimas, étnicas, discapacidad.

D) Definir presupuestos que garanticen la ejecución de la política.

E) Seguimiento a los compromisos internacionales y en particular a los ODS actuales donde el ODS 5 – (Igualdad de género) es crucial para que los países orienten sus políticas de desarrollo.

Líderes mundiales, economistas y políticos, todos reconocen que una adolescente es la fuerza más poderosa para el cambio, sin embargo, menos del 1% de la ayuda internacional se invierte en ella. Educar, empoderar y dar empleo a la generación de jóvenes más numerosa de todos los tiempos es vital para poner fin a la pobreza e impulsar la prosperidad compartida, los dos objetivos institucionales del Banco Mundial.

## 5. MARCO JURIDICO EN QUE SE SUSTENTA EL PROYECTO DE ACUERDO.

Los derechos de la infancia además de ser derechos fundamentales por mandato constitucional y legal, son también inalienables, irrenunciables y no pueden ser vulnerados bajo ninguna circunstancia, ni siquiera acogiéndose a la figura del desconocimiento. Cualquier decisión, ley o política que se suscriba debe acogerse a la premisa del interés superior del niño.

A pesar de que en Colombia la Constitución Política en su artículo 44 promueve los derechos fundamentales para los niños, como la vida, la integridad física, la salud, la seguridad social, y la alimentación equilibrada, las cifras que anteriormente mencionamos parecen indicar lo contrario.

El presente Proyecto de Acuerdo se fundamenta o soporta en las siguientes normas:

### 5.1. Constitución Política de Colombia

**Artículo 1.** Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

**Artículo 2.** Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

**Artículo 5.** 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.

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

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

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

**Artículo 16.** Todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico.

**Artículo 43.** La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de éste subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada.

El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia.

**Artículo 44.** Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

**Artículo 45.** El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral. El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.

## 5.2. Leyes:

**Ley 51 de 1981** - Por medio de la cual se aprueba la "Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer", adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979 y firmada en Copenhague el 17 de julio de 1980

**Ley 115 de 1994** "Por la cual se expide la ley general de educación".

**Ley 984 de 2005** – “Por medio de la cual se aprueba el Protocolo facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el seis (6) de octubre de mil novecientos noventa y nueve (1999)”.

**Ley 599 de 2000** – “Por la cual se expide el Código Penal”.

**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.

**Ley 1098 de 2006** - Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia. El cual tiene por objeto establecer normas sustantivas y procesales para la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes, garantizar el ejercicio de sus derechos y libertades consagrados en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, en la Constitución Política y en las leyes, así como su restablecimiento. Dicha garantía y protección será obligación de la familia, la sociedad y el Estado.

**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.

**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.

**Ley 1496 de 2011** – “Por medio de la cual se garantiza la igualdad salarial y de retribución laboral entre mujeres y hombres, se establecen mecanismos para erradicar cualquier forma de discriminación y se dictan otras disposiciones”.

**Ley 1761 de 2015** “Por la cual se crea el tipo penal de feminicidio como delito autónomo y se dictan otras disposiciones”.

**Artículo 4°.** Modifíquese el segundo inciso del Artículo 119 del Código Penal Ley 599 de 2000, el cual quedará así: Cuando las conductas señaladas en los artículos anteriores se cometan en niños y niñas menores de catorce (14) años o en mujer por el hecho de ser mujer, las respectivas penas se aumentarán en el doble.

**Artículo 10.** Sobre la perspectiva de género en la educación preescolar, básica y media. A partir de la promulgación de la presente ley, el Ministerio de Educación Nacional dispondrá lo necesario para que las instituciones educativas de preescolar, básica y media incorporen a la malla curricular, la perspectiva de género y las reflexiones alrededor de la misma, centrándose en la protección de la mujer como base fundamental de la sociedad, en el marco del desarrollo de competencias básicas y ciudadanas, según el ciclo vital y educativo de los estudiantes. Dicha incorporación será realizada a través de proyectos pedagógicos transversales basados en principios de interdisciplinariedad,

intersectorialidad, e interinstitucionalidad sin vulnerar al ideario religioso y ético de las instituciones educativas, así como el derecho de los padres a elegir la educación moral y religiosa para sus hijos.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Educación Nacional, establecerá e implementará los mecanismos de monitoreo y evaluación permanente del proceso de incorporación del enfoque de género en los proyectos pedagógicos y sus resultados, sobre lo cual deberá entregar un informe anual a la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer del Congreso de la República de Colombia y a las autoridades que lo requieran.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Educación Nacional tendrá un plazo de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley para iniciar el proceso de reglamentación que garantice la efectiva integración del enfoque de género a los procesos y proyectos pedagógicos en todas las instituciones educativas de preescolar, básica y media.

**Ley 1753 de 2015** - Adopta el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país". El Gobierno Nacional consolidará la implementación de la política de primera infancia y desarrollará una política nacional para la infancia y la adolescencia, en armonía con los avances técnicos y de gestión de la estrategia De Cero a Siempre, con énfasis en la población con amenaza o vulneración de derechos. (Artículo 82).

**Ley 1804 de 2016** - "Por la cual se establece la política de estado para el desarrollo integral de la primera infancia de cero a siempre y se dictan otras disposiciones"

**Ley 1878 de 2018** - Por medio de la cual se modifican algunos artículos de la Ley 1098 de 2006, por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia, y se dictan otras disposiciones.

### 5.3. Decretos

**Decreto 1398 de 1990** - desarrolla la ley 51 de 1981, que aprueba la convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

**Decreto 2200 de 1999** - Organiza la Consejería Presidencial para la equidad de la mujer.

**Decreto No. 4840 de 2007** – Reglamentario de la Ley 1098 de 2006- "Por el cual se reglamentan los artículos 52, 77, 79, 82, 83, 84, 86, 87, 96, 98, 99, 100, 105, 111 y 205 de la Ley 1098 de 2006".

**Decreto 4796 de 2011** - define las acciones para detectar, prevenir y atender integralmente a través de los servicios en Salud a las mujeres víctimas de violencia.

**Decreto 4798 de 2011** - reglamenta parcialmente la Ley 1257 de 2008, por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres.

**Decreto 2734 de 2012** - establece los criterios, autoridades competentes condiciones, financiación y procedimiento para el otorgamiento de las medidas de atención relacionadas con los servicios temporales de habitación, alimentación y transporte para mujeres.

**Directiva 9 de 2006** Procuraduría General de la Nación - dispone que las autoridades tomen medidas tendientes a garantizar la vigencia efectiva del principio de igualdad y no discriminación, mediante políticas, programas, planes y acciones, que incluyan la perspectiva de género.

**Decreto 891 de 2017 Nivel Nacional** - Adiciona un párrafo al artículo 190 de la Ley 1448 de 2011, en relación al proceso de restitución de los derechos de los niños y niñas adolescentes a cargo del ICBF (Ley 1098 de 2006).

#### 5.4. Acuerdos Distritales

**Acuerdo 91 de 2003** - establece el plan de igualdad de oportunidades para la equidad de género en el Distrito Capital.

**Acuerdo 381 de 2009** - promueve el uso del lenguaje incluyente

**Acuerdo 485 de 2011.** Establece medidas educativas encaminadas a la erradicación del castigo físico, humillante y denigrante en contra de los niños, niñas y adolescentes de Bogotá.

**Acuerdo 569 de 2014** - dicta normas para la divulgación y acceso a la información sobre los trámites de denuncia y atención para las niñas, adolescentes y mujeres víctimas de la violencia.

**Acuerdo 583 de 2015** - institucionaliza las Casas de Igualdad de Oportunidades

**Acuerdo 584 de 2015** - adopta los lineamientos de la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género.

#### 5.5. Decretos Distritales

**Decreto 520 de 2011 - Adopta la Política Pública de Infancia y Adolescencia de Bogotá, Distrito Capital, 2011 – 2021.**

**Decreto 121 de 2012** - Crea el Consejo Consultivo Distrital de niños, niñas y adolescentes y los Consejos Locales de niños, niñas y adolescentes, como espacios de participación, análisis y discusión de las temáticas de la ciudad, en especial aquellas que les conciernen a los niños, niñas y adolescentes y que garantizan el ejercicio pleno de sus derechos y libertades.

#### 5.6. JURISPRUDENCIA

**Sentencia T-008 de 1992.**

**Sentencia T-049 de 1.995.**

**Sentencia T-429 de 1994** manifestó: *“implica el reconocimiento de la aptitud física y moral que tienen todas las personas a realizarse individual y autónomamente, sin imposiciones o forzamientos de ninguna clase y sin controles injustificados o impedimentos por parte de los demás, incluido el Estado, a menos que exista una obligación legal o contractual legítima o un deber social o cuando*

*las respectivas acciones atenten contra los derechos de las demás personas o quebranten el orden público o contraríen una disposición jurídica que tenga la virtualidad de poder limitar válidamente el ejercicio del derecho aludido”.*

**Sentencia C-481 de 1998**, sostuvo acerca del núcleo esencial del derecho al libre desarrollo de la personalidad, la que se refiere a las decisiones que un individuo toma de manera autónoma durante su existencia, determinando su modelo de vida y la visión de su dignidad como persona. Adicionalmente advirtió:

*“En una sociedad respetuosa de la autonomía y la dignidad, es la propia persona quien define, sin interferencias ajenas, el sentido de su propia existencia y el significado que atribuye a la vida y al universo, pues tales determinaciones constituyen la base misma de lo que significa ser una persona humana. La Corte ha reconocido entonces en este derecho “un contenido sustancial que se nutre del concepto de persona sobre el que se erige la Constitución”, por cuanto el artículo 16 de la Carta “condensa la defensa constitucional de la condición ética de la persona humana, que la hace instancia suprema e irreductible de las decisiones que directamente le incumben en cuanto que gracias a ellas determina y orienta su propio destino como sujeto autónomo, responsable y diferenciado”[26].*

**Sentencia T-292/16.- PROTECCION CONSTITUCIONAL A LA FAMILIA- Importancia.- INTERES SUPERIOR DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES ANTE PRESUNTA VULNERACION DE DERECHOS FUNDAMENTALES-Reiteración de jurisprudencia.- PRINCIPIO DEL INTERES SUPERIOR DEL MENOR-Consagración constitucional e internacional**

Sentencia C-964/03 - INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-No configuración

Sentencia T-1090/05

*“La Constitución Política dispone a la igualdad como patrón fundamental del Estado y la sociedad. Al contrario, la Carta rechaza cualquier trato excluyente o diferenciador que no tenga estricta justificación en sus postulados. Pues bien, tales mandatos han sido inspirados por obligaciones y pautas normativas definidas internacionalmente que sirven de referencia para comprender su definición y alcance. Procedamos entonces a acercarnos a un contenido preciso del principio de no discriminación en nuestro país.*

*6.1. De acuerdo al diccionario de la Real Academia de la Lengua Española discriminar consiste en “1. tr. Seleccionar excluyendo || 2. tr. Dar trato de inferioridad a una persona o colectividad por motivos raciales, religiosos, políticos, etc.”[21]. Tal acción comporta entonces la diferenciación que se efectúa respecto de ciertos sujetos o grupos de personas con base en un rasgo distintivo particular gobernado por el prejuicio[22]. Este vocablo, en su acepción negativa[23], involucra el rechazo, la supresión, la expulsión o la censura cotidiana, a través de diferentes estrategias, negando o impidiendo ilegítimamente o a partir de un paradigma errado, la inclusión, ejercicio o subsistencia de determinadas prácticas sociales.*

*Pues bien, tales procedimientos o tratos contrastan con el derecho a la igualdad y, por esa vía, con varios de los principios previstos en la Constitución Política[24]. De hecho, en varias oportunidades esta Corporación ha insistido en que cualquier juicio de diferenciación, para que sea legítimo, debe*

ser compatible con los valores de la Carta y que, en todo caso, no puede ser contrario a los criterios proscritos en el artículo 13 Constitucional[25]. Al respecto, vale la pena recordar, en primer lugar, las pautas o condiciones del trato diferencial consignados en la sentencia de constitucionalidad C-530 de 1993:

*“El principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta permite conferir un trato distinto a diferentes personas siempre que se den las siguientes condiciones: que las personas se encuentren efectivamente en distinta situación de hecho; que el trato distinto que se les otorga tenga una finalidad; que dicha finalidad sea razonable, vale decir, admisible desde la perspectiva de los valores y principios constitucionales; que el supuesto de hecho - esto es, la diferencia de situación, la finalidad que se persigue y el trato desigual que se otorga- sean coherentes entre sí o, lo que es lo mismo, guarden una racionalidad interna; que esa racionalidad sea proporcionada, de suerte que la consecuencia jurídica que constituye el trato diferente no guarde una absoluta desproporción con las circunstancias de hecho y la finalidad que la justifican”[26].*

No obstante el marco conceptual anterior, es decir, las condiciones para ejercer de manera legítima un trato distinto entre sujetos, hay que tener en cuenta que la Constitución consignó en el artículo 13 categorías sospechosas respecto de las cuales es posible presumir una segregación. En la sentencia C-371 de 2000[27] se definió esta proposición de la siguiente manera:

*“El principio de no discriminación, por su parte, asociado con el perfil negativo de la igualdad, da cuenta de ciertos criterios que deben ser irrelevantes a la hora de distinguir situaciones para otorgar tratamientos distintos. || Estos motivos o criterios que en la Constitución se enuncian, aunque no en forma taxativa, aluden a aquellas categorías que se consideran sospechosas, pues su uso ha estado históricamente asociado a prácticas que tienden a subvalorar y a colocar en situaciones de desventaja a ciertas personas o grupos, vrg. mujeres, negros, homosexuales, indígenas, entre otros. || Los criterios sospechosos son, en últimas, categorías que "(i) se fundan en rasgos permanentes de las personas, de las cuales éstas no pueden prescindir por voluntad propia a riesgo de perder su identidad; (ii) han estado sometidas, históricamente, a patrones de valoración cultural que tienden a menospreciarlas; y, (iii) no constituyen, per se, criterios con base en los cuales sea posible efectuar una distribución o reparto racional y equitativo de bienes, derechos o cargas sociales.”( Sentencia C-481 de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero). || El constituyente consideró, entonces, que cuando se acude a esas características o factores para establecer diferencias en el trato, se presume que se ha incurrido en una conducta injusta y arbitraria que viola el derecho a la igualdad”[28] (subrayado fuera de texto).*

Conforme a los anteriores parámetros conceptuales, la Corte ha definido a la discriminación como: “un acto arbitrario dirigido a perjudicar a una persona o grupo de personas con base principalmente en estereotipos o prejuicios sociales, por lo general ajenos a la voluntad del individuo, como son el sexo, la raza, el origen nacional o familiar, o por razones irrelevantes para hacerse acreedor de un perjuicio o beneficio como la lengua, la religión o la opinión política o filosófica (...) El acto discriminatorio es la conducta, actitud o trato que pretende - consciente o inconscientemente - anular, dominar o ignorar a una persona o grupo de personas, con frecuencia apelando a preconcepciones o prejuicios sociales o personales, y que trae como resultado la violación de sus derechos fundamentales. || Constituye un acto discriminatorio, el trato desigual e injustificado que, por lo común, se presenta en el lenguaje de las normas o en las prácticas institucionales o sociales,

*de forma generalizada, hasta confundirse con la institucionalidad misma, o con el modo de vida de la comunidad, siendo contrario a los valores constitucionales de la dignidad humana y la igualdad, por imponer una carga, no exigible jurídica ni moralmente, a la persona”[29].*

*Paralelo al concepto de discriminación, del cual es necesario resaltar su trascendencia constitucional por su franca incongruencia con el principio de igualdad, es necesario resaltar que la finalidad de su prohibición en la Carta es impedir que se menoscabe el ejercicio de los derechos a una o varias personas ya sea negando un beneficio o privilegio, sin que exista justificación objetiva y razonable. A su vez, tal justificación respecto de quienes se pueda originar un criterio sospechoso de diferenciación, es muchos más exigente y debería corresponder de manera estricta y rigurosa a un fin evidentemente necesario y comprender valores o principios consignados en la Constitución.*

*De otra manera, efectuar un trato desigual con base en alguna de dichas pautas, conlleva una vulneración general, manifiesta y arbitraria de la carta de derechos, respecto de la cual el juez constitucional debe efectuar un análisis juicioso con el objetivo de establecer sus causas y, como consecuencia, definir las medidas para corregir la irregularidad”.*

## **6. COMPETENCIA DEL CONCEJO DE BOGOTA**

El Concejo de Bogotá es competente para conocer y decidir sobre este Proyecto de Acuerdo, con base en lo establecido en el Decreto Ley 1421 de 1993 “por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá”, Artículo 12, numeral 1° y 25°, los cuales establecen:

*“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.*

*(...)*

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

## **7. IMPACTO FISCAL DE LA INICIATIVA**

De conformidad con el Artículo 7 de la Ley 819 de 2003, los gastos que genere la presente iniciativa se entenderán incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión de las entidades competentes.

Es relevante mencionar, para el caso en concreto, que no obstante lo anterior, la Corte Constitucional en Sentencia C-911 de 2007, puntualizó que el impacto fiscal de las normas, no puede convertirse en óbice, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa, afirmando:

*“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo”.*

*“(...) Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda”.*

De conformidad con la ley 819 de 2003, Artículo 7°, se considera que la presente iniciativa no compromete asignar apropiaciones presupuestales diferentes a las inherentes al desarrollo de las funciones de las entidades comprometidas en su implementación, ni tampoco afecta ni modifica el Marco fiscal de mediano plazo, en la medida en que los recursos necesarios están incluidos en los presupuestos de dichas entidades y en el Plan Distrital de Desarrollo “Bogotá Mejor para Todos”.

## **8. ARTICULADO CONCERTADO CON LA ADMINISTRACION DISTRITAL**

Este Proyecto de Acuerdo ya ha sido presentado a esta Corporación en dos ocasiones anteriores, así:

Proyecto de Acuerdo N° 111 de 2019 “Por el cual se adoptan Lineamientos para la Formulación de la Política Pública Distrital de Liderazgo y Empoderamiento de las Niñas en Bogotá, D.C. Se crean Los Laboratorios de Liderazgo y Empoderamiento “Juntos Por las Niñas” y se dictan otras disposiciones”. Se remitió a la Comisión Segunda de Gobierno. No se sorteó ni debatió y fue Archivado por vencimiento de Ordinarias.

Proyecto de Acuerdo N° 128 de 13 de marzo de 2019. Se remitió a la Comisión Segunda de Gobierno. Fue sorteado el 3 de mayo y se designaron Ponentes a los Concejales Daniel Andrés Palacios Martínez y José David Castellanos Orjuela (Coordinador), quienes rindieron Ponencia Positiva Conjunta, con Pliego de Modificaciones en el Articulado, el 21 de mayo de 2019. Fue priorizado, pero no se debatió y por consiguiente se procedió a su archivo por vencimiento de ordinarias.

La Administración Distrital por su parte, no emitió concepto sobre viabilidad Legal, técnica, financiera y de conveniencia sobre el mencionado Proyecto de Acuerdo.

Es de anotar que en esta oportunidad los Ponentes y autor del Proyecto NELSON CUBIDES SALAZAR, concertaron un nuevo Articulado al propuesto inicialmente, el cual obró en el Pliego de Modificaciones que se anexó a la Ponencia Positiva Conjunta rendida por parte de los Ponentes. Posteriormente, la Administración Distrital citó al autor de la iniciativa a Mesa de Trabajo el 14 de junio de 2019, sobre el mencionado Proyecto con el nuevo Articulado que hizo parte del Pliego de Peticiones, y se concertó de manera conjunta un nuevo Articulado, para ser presentado, tal como se hace en esta oportunidad.

Atentamente,

**NELSON CUBIDES SALAZAR**  
Concejal de Bogotá, D.C.

## **PROYECTO DE ACUERDO N° 388 DE 2019**

### **PRIMER DEBATE**

#### **“POR EL CUAL SE FORTALECE LA PARTICIPACIÓN, EN MATERIA DE LIDERAZGO Y EMPODERAMIENTO EN LAS NIÑAS “JUNTOS POR LAS NIÑAS” EN EL DISTRITO CAPITAL”**

El Concejo de Bogotá, D.C. en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, y en especial las establecidas en el decreto 1421 de 1993, en el Artículo 12, numeral 1° y 25°.

### **ACUERDA**

**ARTICULO 1°. OBJETO.** Impleméntense y fortalézcanse las acciones y escenarios de participación en materia de liderazgo y empoderamiento en las niñas “Juntos por las Niñas”, dentro del marco de la Política Pública de Infancia y Adolescencia en el Distrito Capital, que contribuyan a ser determinantes para el ejercicio de la identidad personal, colectiva, social, educativa y cultural de las niñas, para sus procesos de socialización e interacción cotidiana dados en los ámbitos y entornos de su desarrollo integral.

**ARTICULO 2°. ACCIONES DE LIDERAZGO Y EMPODERAMIENTO Y FORTALECIMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN.** La Administración Distrital, a través de las Secretarías Distritales de Integración Social, Educación, Gobierno, Cultura, Recreación y Deporte y los Institutos IDPAC, e IDIPRON, dentro de los planes, programas, proyectos, servicios sociales y estrategias del Plan de Desarrollo, a cargo de dichas entidades, implementarán acciones en materia de liderazgo y empoderamiento y fortalecerán los escenarios de participación en dichas materias, de conformidad con los principios y enfoques establecidos en la Política Pública de infancia y adolescencia del Distrito Capital.

**ARTICULO 3°. OBJETIVOS DE LAS ACCIONES Y DEL FORTALECIMIENTO DE LOS ESCENARIOS DE PARTICIPACIÓN EN MATERIA DE LIDERAZGO Y EMPODERAMIENTO DE LAS NIÑAS.** La implementación y fortalecimiento de las acciones y de los escenarios de participación en materia de liderazgo y empoderamiento de las niñas en el Distrito Capital, tendrá los siguientes Objetivos (fines):

- a) Propender que, dentro de los planes, programas, proyectos, servicios sociales y estrategias del Plan de Desarrollo de la ciudad, se implementen acciones de liderazgo y empoderamiento, en las niñas del Distrito Capital, desde el enfoque diferencial y de género.
- b) Promover escenarios y ambientes virtuales y/o presenciales para potencializar las habilidades que favorezcan el liderazgo, la vocación emprendedora, la productividad, el empoderamiento, la toma de decisiones y el pensamiento crítico, mediante ambientes vivenciales para el aprendizaje, que contribuyan al fortalecimiento de la identidad personal y sociocultural de las niñas.
- c) Propiciar estrategias y acciones enfocadas a incentivar en las niñas el interés por la formación de programas académicos en ciencias, ingenierías, tecnologías y matemáticas, que estimulen el desarrollo de sus proyectos vocacionales y personales.

d) Potenciar las estrategias en las que los educadores y directivos escolares del Distrito permitan el reconocimiento y valoración de las capacidades y particularidades que las niñas tienen y actúen en consecuencia con éstas.

e) Promover talleres, concursos, convocatorias y demás actividades que fomenten la divulgación y presentación de talentos y habilidades de las niñas de la ciudad, para el fortalecimiento del contexto social, escolar y comunitario.

f) Generar un contexto social y escolar con mayor equidad e igualdad, para que las niñas puedan desarrollar sus talentos y sus capacidades sin barreras y libre de estereotipos.

g) Propender por el desarrollo de habilidades asociadas al liderazgo, el empoderamiento, la comunicación, la creatividad, el pensamiento crítico, la resolución de problemas, la tolerancia, el trabajo colaborativo y la empatía, a través de estrategias pedagógicas y situaciones de caso que estimulen estas capacidades en las niñas de la ciudad.

h) Promover espacios y eventos de integración de las niñas con los niños y de estos con sus padres, donde puedan interactuar y discernir sobre sus habilidades, vocaciones, roles y eliminación de estereotipos.

**ARTICULO 4°. ARTICULACION DE INSTANCIAS.** La Administración Distrital favorecerá la articulación de los sectores e instituciones que desarrollen las acciones y el fortalecimiento de la participación en materia de liderazgo y empoderamiento de las niñas, “Juntos por las Niñas”, en el marco de las instancias de participación y de coordinación intersectorial existentes, de conformidad con las normas vigentes.

**ARTICULO 5°. PROMOCION DE LA PARTICIPACION EN LIDERAZGO Y EMPODERAMIENTO DE LAS NIÑAS EN LOS ESPACIOS DE PARTICIPACION DISTRITAL.** La Administración Distrital promoverá en los espacios de participación del Distrito, acciones que potencien y desarrollen el liderazgo y empoderamiento, las habilidades y capacidades para el ejercicio pleno, real y material de los derechos de las niñas y las adolescentes.

**ARTICULO 6°. IMPLEMENTACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE ESCENARIOS DE PARTICIPACIÓN EN LIDERAZGO Y EMPODERAMIENTO DE LAS NIÑAS EN EL DISTRITO CAPITAL.** La Administración Distrital a través de las Secretarías Distritales de integración Social y de Educación, podrán implementar y fortalecer de manera progresiva, escenarios de participación en liderazgo y empoderamiento de las niñas en el Distrito Capital, denominados “Juntos por las Niñas”, con carácter formativo y vivencial, dentro del marco de propender por su desarrollo integral, generación de competencias sociales indispensables para la vida, su relación y desarrollo psicosocial, restablecimiento de relaciones de confianza, construcción de autonomía, reconocimiento de derechos, toma de decisiones.

**PARAGRAFO 1°:** Los Espacios y escenarios de participación que trata el presente Artículo, se implementarán y promoverán en el Distrito Capital, en el ámbito local, territorial y escolar, los cuales estarán conformados por equipos de profesionales multidisciplinarios, para promover y difundir las temáticas sobre Liderazgo y Empoderamiento a los cuales pueden acceder las niñas de las localidades y de la ciudad.

**ARTICULO 7°. CONFORMACIÓN DE ALIANZAS ESTRATEGICAS.** La Administración Distrital podrá incluir mecanismos de coordinación desarrollo, conformación e implementación de alianzas estratégicas, de relaciones de cooperación nacional e internacional, o de cumplimiento de objetivos de responsabilidad social empresarial, o de intervención de ONG, con personas jurídicas o naturales que por iniciativa de la Administración Distrital puedan realizarse, para el fortalecimiento de acciones de liderazgo y empoderamiento y que favorezcan la participación de las niñas y las adolescentes en estas materias.

**ARTICULO 8°. AVANCES E INFORMES.** La Administración Distrital, remitirá al Concejo de Bogotá, un informe anual sobre la implementación de las acciones y el fortalecimiento de los escenarios de participación de liderazgo y empoderamiento en las niñas del Distrito Capital y sus resultados, en el marco del Presente Acuerdo.

**ARTICULO 9°. VIGENCIA.** el presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación.