



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

AÑO I N°. 3035 DIRECTORA: ILBA YOHANNA CÁRDENAS PEÑA. AGOSTO 12 DEL AÑO 2020

TABLA DE CONTENIDO

Pág.

<u>PROYECTO DE ACUERDO N° 270 DE 2020 PRIMER DEBATE:</u> “POR EL CUAL SE ADOPTAN ESTRATEGIAS PARA LA REDUCCIÓN PROGRESIVA DE TARIFAS CON MIRAS A IMPLEMENTAR “TARIFA CERO” EN EL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO (TRONCAL Y ZONAL) EN EL DISTRITO CAPITAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.....	4815
<u>PROYECTO DE ACUERDO N° 271 DE 2020 PRIMER DEBATE:</u> “POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA QUE EL DISTRITO COORDINE, JUNTO CON LA CIUDADANÍA Y LA INICIATIVA PRIVADA, LA PUESTA EN MARCHA DE UN PLAN DE INTERVENCIÓN DE LOS CANALES DE BOGOTÁ Y SUS ENTORNOS PARA CONVERTIRLOS EN EJES AMBIENTALES SEGUROS”.....	4834
<u>PROYECTO DE ACUERDO N° 272 DE 2020 PRIMER DEBATE:</u> “POR EL CUAL SE CREA LA METODOLOGÍA TÉCNICA PARA LA EVALUACIÓN Y AJUSTE DE LOS RANGOS DE LA CONCENTRACIÓN DE MATERIAL PARTICULADO, PARA LOS NIVELES DE PREVENCIÓN, ALERTA Y EMERGENCIA POR CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA EN BOGOTÁ D.C. PARA EL ÍNDICE BOGOTANO DE CALIDAD DE AIRE – IBOCA, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.....	4853
<u>PROYECTO DE ACUERDO N° 273 DE 2020 PRIMER DEBATE:</u> “POR MEDIO DEL CUAL SE FORTALECE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LOCAL DENTRO DEL CONCEJO DE BOGOTÁ”.....	4867
<u>PROYECTO DE ACUERDO N° 274 DE 2020 PRIMER DEBATE:</u> “POR EL CUAL SE CREA LA COMISIÓN DE APOYO AL EMPRENDEDOR JOVEN RURAL DE BOGOTÁ D.C Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.....	4877
<u>PROYECTO DE ACUERDO N° 275 DE 2020 PRIMER DEBATE:</u> “POR EL CUAL SE CREAN LAS OFICINAS DE ATENCIÓN LOCAL PARA BICIUSUARIOS EN EL DISTRITO CAPITAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.....	4891
<u>PROYECTO DE ACUERDO N° 276 DE 2020 PRIMER DEBATE:</u> “POR EL CUAL SE CREA EL PROGRAMA “URBANISMO TÁCTICO PARA PROMOVER LA MOVILIDAD SEGURA EN ENTORNOS ESCOLARES” Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.....	4909
<u>PROYECTO DE ACUERDO N° 277 DE 2020 PRIMER DEBATE:</u> “POR EL CUAL SE ESTABLECEN INCENTIVOS PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA, RESPECTO DE LOS IMPUESTOS PREDIAL UNIFICADO E INDUSTRIA Y COMERCIO, PRODUCTO DE LA SITUACIÓN EPIDEMIOLÓGICA CAUSADA POR EL CORONAVIRUS (COVID-19), SE ADOPTA EL IMPUESTO UNIFICADO BAJO EL RÉGIMEN SIMPLE DE TRIBUTACIÓN (SIMPLE) EN EL DISTRITO CAPITAL, SE FIJAN LAS TARIFAS CONSOLIDADAS DEL MISMO, SE ESTABLECEN BENEFICIOS PARA LA FORMALIZACIÓN EMPRESARIAL Y SE DICTAN OTRAS MEDIDAS EN MATERIA TRIBUTARIA Y DE PROCEDIMIENTO”.	4924

PROYECTO DE ACUERDO N° 270 DE 2020

PRIMER DEBATE

“POR EL CUAL SE ADOPTAN ESTRATEGIAS PARA LA REDUCCIÓN PROGRESIVA DE TARIFAS CON MIRAS A IMPLEMENTAR “TARIFA CERO” EN EL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO (TRONCAL Y ZONAL) EN EL DISTRITO CAPITAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO DEL PROYECTO

Adoptar estrategias y medidas que permitan hacer una reducción progresiva de las tarifas del Sistema Integrado de Transporte Público (Troncal y zonal), con miras a implementar “Tarifa Cero” para los usuarios garantizando su sostenibilidad financiera.

II. JUSTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE CONVENIENCIA DE LA INICIATIVA

Las alzas en los pasajes del transporte público se han convertido en uno de los asuntos que más impacto ha generado sobre la percepción ciudadana y la inconformidad frente a la prestación de este servicio en la ciudad. Según Omar Oróstegui, director de Bogotá Cómo Vamos, “[...] buena parte de los bogotanos considera que el aumento del valor tarifario no compensa los problemas de calidad que hoy afronta el servicio, particularmente en materia de infraestructura, capacidad, tiempos y seguridad”¹.

La preocupación que generan estos incrementos, va de la mano del deterioro de la capacidad adquisitiva a la que se enfrentan millones de hogares en Bogotá debido en parte al porcentaje que representa el gasto en transporte sobre sus ingresos. Un estudio realizado en la Universidad de los Andes denota dos factores fundamentales: primero, que el ritmo de crecimiento de las tarifas ha sido más acelerado que el crecimiento del salario mínimo, por ejemplo, entre el 2015 y 2018, el incremento real del salario mínimo fue del 3%, mientras que el de las tarifas fue del 9%; segundo, que “las zonas más desfavorecidas de Bogotá gastan entre el 16% y el 27% de sus ingresos mensuales en desplazamientos diarios”².

Al analizar los datos entregados por Transmilenio (2019) y tomando el caso hipotético de una persona se desplace exclusivamente de la casa al trabajo o de la casa al estudio, se obtiene que una persona puede gastar mensualmente en promedio, \$158.058 en transporte, lo que representa el 17% del salario mínimo mensual para 2019 (925.969 con subsidio de transporte).

¹ Oróstegui, Omar. (2019). Sube costo del pasaje en el transporte público... ¿y la calidad? Disponible en: <http://www.bogotacomovamos.org/blog/sube-costos-del-pasaje-en-el-transporte-publico-y-la-calidad/>

² Guzmán, Luis. (2018). Avances y retos del Sistema Integrado del Transporte Público de Bogotá.

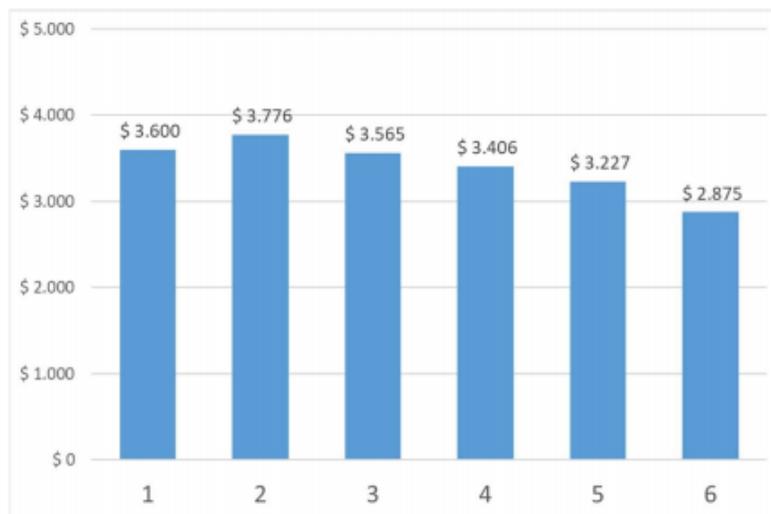
Gastos mensuales promedio por concepto de transporte per cápita³

Escenario 1. Dos viajes en Transmilenio (2.226 c/u)	138.012
Escenario 2. 2 viajes zonales (1.598 c/u) y 2 viajes Transmilenio (2.226 c/u)	237.088
Escenario 3. 2 viajes zonales (1.598 c/u)	99.076
Promedio	158.058

El escenario anterior se agrava sustancialmente si tenemos en cuenta varias consideraciones adicionales: en la actualidad cerca del 40% de las personas ocupadas en Bogotá recibe un salario mínimo o menos⁴; también muchos ciudadanos se ven obligados a utilizar otro tipo de transporte “no convencional” que entra a sumarse a los costos que deben asumir diariamente; se debe considerar, adicionalmente, que hay quienes deben hacer más de un desplazamiento en el día, que hay personas que vienen de otros municipios de la región, entre otras condiciones.

De hecho, los resultados preliminares de la Encuesta de Movilidad realizada por la Secretaría Distrital de Movilidad en 2019, reafirman lo planteado anteriormente: “los viajes en transporte público son más costosos para las personas de estratos bajos debido a que incluyen el costo asociado a viajes más largos con etapas de alimentación y última milla”⁵.

Gasto per cápita en transporte público por estrato⁶



* Incluye SITP zonal, SITP provisional, TransMilenio, intermunicipal, alimentador y cable.

³ Elaboración propia con datos de: Secretaría General, Concejo de Bogotá. Respuesta Transmilenio. Proposición 146 de 2020.

⁴ Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE de 2019, cálculo Secretaría Distrital de Desarrollo Económico

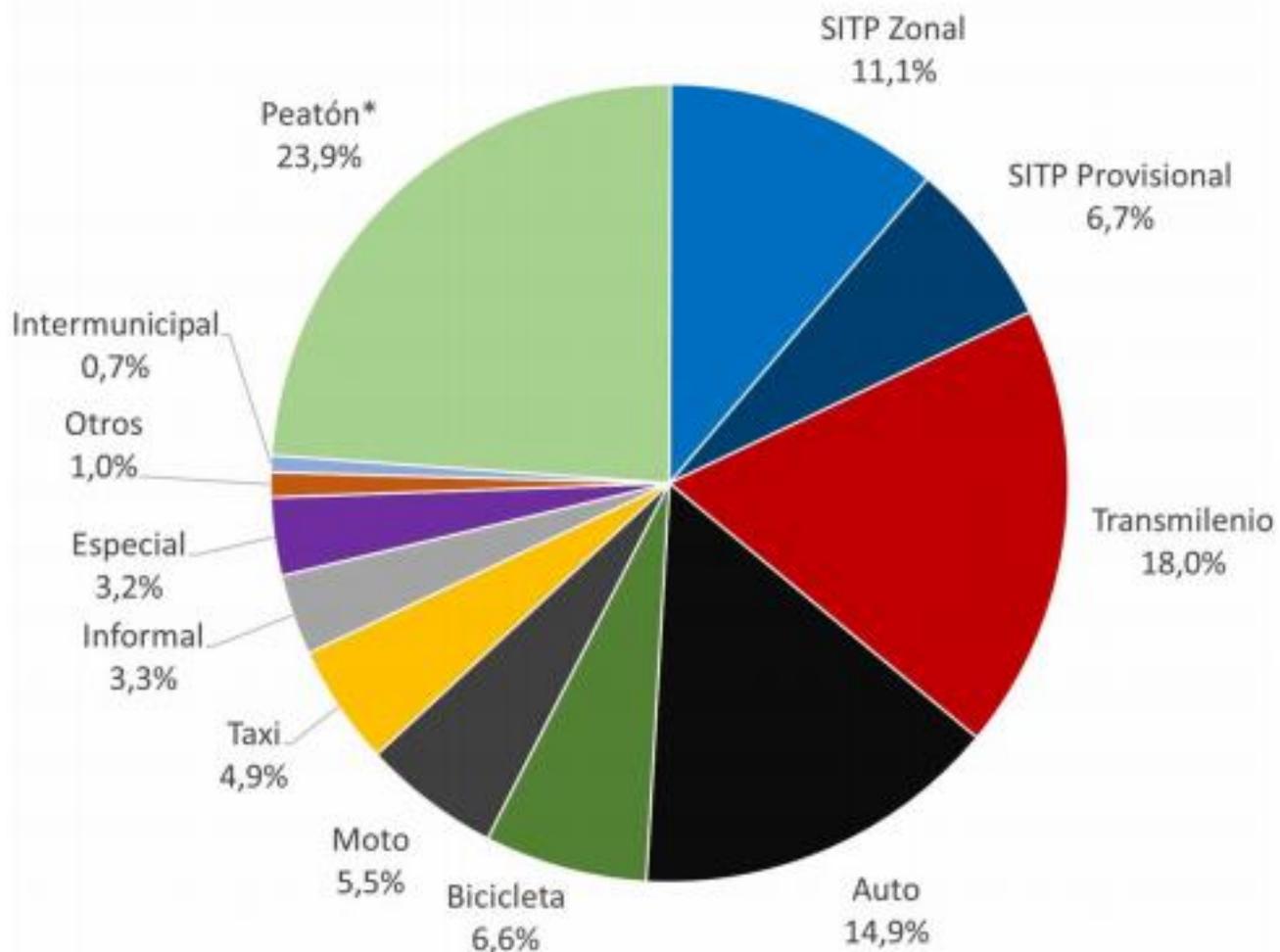
⁵ Secretaría de Movilidad. Resultados preliminares de la Encuesta de Movilidad Bogotá y municipios vecinos 2019. Disponible en: https://www.movilidadbogota.gov.co/web/encuesta_de_movilidad_2019

⁶ Secretaría de Movilidad. Resultados preliminares de la Encuesta de Movilidad Bogotá y municipios vecinos 2019. Disponible en: https://www.movilidadbogota.gov.co/web/encuesta_de_movilidad_2019

A pesar del incremento en las tarifas y del impacto que tiene para la economía de los ciudadanos, el aumento en la demanda de los componentes del Sistema Integrado de Transporte Público (Troncal, Zonal, Alimentación) evidencia la necesidad que tienen los ciudadanos de hacer uso de este medio de transporte.

Como lo demuestran los resultados preliminares de la Encuesta de Movilidad 2019, del total de viajes diarios que se realizan en Bogotá (13.3 Millones), 4.6 Millones se realizan en transporte público; después de los viajes peatonales mayores o iguales a 15 minutos, Transmilenio tiene el porcentaje más alto de viajes diarios en Bogotá (18%), además, ocupa el primer lugar en la jerarquía del modo principal de viaje en la ciudad, seguido por el SITP Zonal, Alimentador y Provisional.

Distribución modal de Bogotá y Jerarquía del modo principal de viaje⁷



* Viajes peatonales mayores o iguales a 15 minutos

⁷ Secretaría de Movilidad. Resultados preliminares de la Encuesta de Movilidad Bogotá y municipios vecinos 2019. Disponible en: https://www.movilidadbogota.gov.co/web/encuesta_de_movilidad_2019



Adicionalmente, parece haber una correlación entre la insatisfacción frente al servicio que presta el sistema y un estancamiento en la demanda. Lo ocurrido durante los últimos años dan cuenta de ello: además de registrarse reducciones en la demanda en años como 2017 y 2018, también se evidencian niveles muy bajos de satisfacción frente al transporte público, que según la Encuesta de Percepción Ciudadana son del 13% para Transmilenio y 25% para el SITP, lo cual da cuenta de la necesidad de trabajar en alternativas que lo vuelvan más asequible al tiempo que se implementan medidas que mejoren las condiciones y la calidad en la prestación del servicio.

**Evolucion de la demanda (entradas)
componentes SITP por año
(Millones)**

Año	Troncal	Zonal	Alimentacion
2001	116,6		
2002	207,7		
2003	230,2		
2004	269,5		
2005	299,7		
2006	345,0		
2007	375,5		149,6
2008	409,4		210,2
2009	438,1		221,2
2010	463,1		235,7
2011	485,2		242,8
2012	501,1	0,8	243,1
2013	566,2	46,7	245,2
2014	630,8	225,9	258,3
2015	659,7	417,7	263,9
2016	701,2	513,2	298,1
2017	698,2	482,3	292,9
2018	681,4	450,2	290,2
2019	702,9	431,9	286,3

8

Entre muchos otros, la mezcla de estos dos factores: alzas en las tarifas y la necesidad de desplazarse en transporte público, han contribuido a que el fenómeno de evasión sea una de las preocupaciones más sentidas para la sostenibilidad financiera del sistema. Si bien se han otorgado subsidios y se han fijado tarifas diferenciales en los pasajes, este alivio no ha logrado contrarrestar este fenómeno porque, además, en muchos casos ha estado acompañado de una mala práctica con la reventa de pasajes, incluso en las mismas estaciones del sistema.

En total, se estableció un subsidio (para personas con discapacidad) y dos tarifas diferenciales (para adulto mayor y para personas con menor capacidad de pago SISBÉN). En el año 2019, el Distrito destinó \$74.617 millones para cubrir estos beneficios y, sólo en el mes

⁸ Secretaría General, Concejo de Bogotá. Respuesta Transmilenio. Proposición 029 de 2020.

de diciembre, 803.119 ciudadanos se vieron beneficiados por estas ayudas.

Subsidios en el Transporte Público⁹

Subsidio y/o tarifa diferencial	Monto del Subsidio y/o Tarifa Diferencial	Beneficiarios mes de dic 2019	Recursos año 2019 destinados por la administración
Discapacidad	24.000 pesos mensuales	88.827	25.712 millones de pesos
Adulto Mayor	10% sobre el valor de la tarifa plena – Hasta 30 viajes al mes	326.100	11.106 millones de pesos
SISBÉN	25% sobre el valor de la tarifa plena – Hasta 30 viajes al mes	388.192	37.799 millones de pesos

El contrato interadministrativo 564 de 2017, entre Transmilenio y la Universidad Nacional, permitió adelantar el estudio de “Línea Base de Evasión para el Componente Troncal del Sistema”. El muestreo de este estudio se realizó entre los meses de octubre y noviembre de 2018 y arrojó que el porcentaje de evasión en el Componente Troncal es del 15.36%¹⁰ (de 100 pasajeros que utilizan el sistema, aproximadamente 15 evaden el pasaje). Así mismo, evidenció que el mayor porcentaje de evasión se presenta en los torniquetes (10.45%), seguido por otras entradas (4.91%). Estas cifras se traducen en casi 104 millones de colados al año y pérdidas por casi 222 mil millones anuales en el Sistema Troncal.

En cuanto al componente Zonal (servicios urbanos, complementarios, especiales y de alimentación), aún no se cuenta con línea base de evasión pues las metodologías e instrumentos de recolección de datos se entregaron en mayo del 2019 y su implementación se realizará en la actual administración.

Es así, como la sostenibilidad financiera del sistema sigue siendo una preocupación, pues a pesar de que el recaudo o ingresos del Sistema vienen en aumento, los costos del sistema siguen siendo superiores. Actualmente, los ingresos del Sistema provienen de la tarifa pagada por los usuarios y el déficit que se genera por los costos de la operación, es cubierto con recursos del Distrito a través de la Secretaría de Hacienda. En el año 2019, el déficit que presentó el Sistema fue de 892.295 millones de pesos.

Déficit del Sistema¹¹

Valores en millones de pesos	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Recaudo o ingresos del Sistema	\$ 1.274.431	\$ 1.585.609	\$ 1.963.711	\$ 2.081.003	\$ 2.130.918	\$ 2.209.191
Costos del Sistema	\$ 1.951.989	\$ 2.323.965	\$ 2.627.172	\$ 2.674.649	\$ 2.705.780	\$ 3.101.486
Déficit del Sistema	-\$ 677.558	-\$ 738.356	-\$ 663.462	-\$ 593.646	-\$ 574.862	-\$ 892.295

⁹ Elaboración propia con datos de: Secretaría General, Concejo de Bogotá. Respuesta Transmilenio. Proposición 029 de 2020.

¹⁰ Secretaría General, Concejo de Bogotá. Respuesta Transmilenio. Proposición 146 de 2020.

¹¹ Secretaría General, Concejo de Bogotá. Respuesta Transmilenio. Proposición 146 de 2020.



Figura 26. Posibles fuentes de financiación identificadas. Fuente: elaboración de Despacio.org

Es en este contexto que el presente proyecto de acuerdo adquiere relevancia. Es necesario que la administración inicie un estudio de alternativas que realmente garanticen la sostenibilidad financiera del Sistema sin depender únicamente de las tarifas. Adicionalmente, ir trabajando en la reducción progresiva de las tarifas con miras a implementar "Tarifa Cero" en el Sistema, contribuirá a mejorar la capacidad adquisitiva de los bogotanos, las condiciones de vida de las familias, en especial las de menores ingresos, y en un futuro acabar con el fenómeno de la evasión que, además de afectar el patrimonio de la ciudad, está cobrando vidas.

Como bien lo afirma Darío Hidalgo, en una de sus columnas de opinión, una de las recomendaciones para mejorar, expandir, innovar, integrar y complementar el sistema de transporte público es la "generación de fuentes alternativas de pago, para reducir presión sobre tarifa al usuario. Aquí se recomienda insistir en temas como el cobro por congestión, cargos de estacionamiento [...] Es oportuno trabajar en medidas que desincentiven los viajes en carro y en moto, y apoyen el financiamiento del déficit del SITP"¹².

Al respecto, tanto el Gobierno Nacional en su Plan de Desarrollo, como la Financiera de Desarrollo Nacional en un estudio realizado en 2019, avanzaron en la identificación de estrategias de financiación y fuentes alternativas de pago a las que se puede recurrir además de las tarifas. La siguiente ilustración reúne algunas de estas fuentes de financiación identificadas por ambos actores nacionales.

¹² Hidalgo, Darío. Mejorar, expandir, innovar nuestro sistema de transporte. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/amp/opinion/columnistas/dario-hidalgo/mejorar-expandir-innovar-nuestro-sistema-de-transporte-dario-hidalgo-455206>

Posibles fuentes de financiación identificadas¹³

Las opciones que brinda el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 se encuentran en el artículo 92, en el que se determina que las entidades territoriales podrán establecer recursos complementarios a los ingresos por recaudo de la tarifa al usuario, que podrán ser canalizados a través de fondos de estabilización y subvención y que entre otras fuentes, se encuentran los recursos propios territoriales, contribución por el servicio de parqueadero o de estacionamiento fuera de vía, contribución por estacionamiento en zonas de uso público (en vía), áreas con restricción vehicular, cobros por contaminación y porcentaje del recaudo por concepto de multas de tránsito. (Ver Marco Normativo)

Adicionalmente, en el estudio de la Financiera de Desarrollo Nacional, se realiza “un dimensionamiento preliminar y un análisis de las fuentes potenciales que pueden contribuir a cubrir los déficits operativos y, en dado caso, las expansiones de la infraestructura operacional del Sistema”¹⁴ como se evidencia en el siguiente cuadro.

Tabla 8. Fuentes potenciales para Transporte Público en Bogotá.

Fuente: Estudio de Sostenibilidad SITP, Secretaría de Movilidad, 2016, y estimaciones propias

FUENTE DE PAGO	POTENCIAL MILLONES POR AÑO	LEY / ACUERDO	APROBACIÓN	GESTIÓN DE RECAUDO	SUPUESTO
Sobretasa Gasolina	73.000	Ley	Muy Difícil	Muy Fácil	+5%
Contribución garajes y estacionamientos	100.000	Acuerdo	Difícil	Difícil	Entre \$136-\$3,300 por hora
Cobro por Congestión	80.000	Acuerdo	Difícil	Difícil	(Steer Davies Gleave; Akiris; Posse Herrera Ruiz., 2014)
Peajes de Acceso	27.500	Acuerdo	Intermedia	Intermedia	10% de Ingresos
Cobro por Contaminación	386.000*	Ley	Muy Difícil	Fácil	Plan Decenal de Descontaminación (Secretaría Distrital de Ambiente, 2010)
	433.511	Acuerdo	Difícil	Muy Difícil	
Estacionamiento en vía	80.000	Acuerdo	Fácil	Difícil	Acuerdo ya fue aprobado, estudios en elaboración SDM
Cobro por circulación en pico y placa	324.000	Acuerdo	Fácil	Intermedia	Pago 3 millones por año, por 14% de carros (771,500)
Cobro Siniestralidad*	1.320.000	Ley	Muy Difícil	Fácil	Una Vida \$3.040 millones

* No se encuentran contemplados en legislación actual, valorados de acuerdo con el costo estadístico de la vida

Esta es la oportunidad para que la Administración Distrital se ponga en sintonía con los estudios y con los avances que ha realizado el Gobierno Nacional en esta materia, se estudien las fuentes potenciales y se adopten las estrategias que permitan la reducción progresiva de tarifas hasta llegar a “Tarifa Cero” en la ciudad.

¹³ Financiera de Desarrollo Nacional (2019). Sistemas de Transporte público de Colombia: retos, oportunidades y estrategias de financiación. Página 52. Disponible en:

<https://www.fdn.com.co/sites/default/files/fdndocumento2019sistemasdetransportepublicodecolombia.pdf>

¹⁴ Financiera de Desarrollo Nacional (2019). Sistemas de Transporte público de Colombia: retos, oportunidades y estrategias de financiación. Página 57. Disponible en:

<https://www.fdn.com.co/sites/default/files/fdndocumento2019sistemasdetransportepublicodecolombia.pdf>

Casos Internacionales

Los siguientes ejemplos nos acercan a lo que es un modelo de “Tarifa Cero” o Sistemas de Transporte Público a bajo costo. Estas ciudades han buscado mecanismos para financiar sus sistemas vía impuestos, aportes empresariales para subsidiar el transporte, entre otros.

- *Agudos, Sao Pablo / Marica, Río de Janeiro / Porto Real, Río de Janeiro / Monte Carmelo, Minas Gerais*

Según un análisis realizado por Daniela Ponce de León Schiaffino y otros, denominado “Tarifa Zero uma reflexão sobre a proposta”, las medidas ‘Tarifa Cero’ fueron implementadas por diversas razones sociales, económicas, financieras y culturales. Por ejemplo, en Agudos, fue adoptado en 2003 con el fin de facilitar los desplazamientos de los trabajadores, estudiantes y habitantes de la ciudad.

Para el caso de Marica, se creó la Empresa Pública de Transportes -EPT-, buscando combatir el monopolio del transporte público y mejorar el transporte de sus habitantes. En Monte Carmelo el transporte público es financiado por la Alcaldía Municipal por medio de impuestos; inicialmente buscaba atender a la población estudiantil, pero terminó dando cobertura a toda la población.¹⁵ Desde 2014 se presta el servicio de transporte público gratuito, siendo la primera ciudad, con más de 100 mil habitantes en el Estado de Rio de Janeiro, en hacerlo.¹⁶

Por otro lado, Claudia Duarte Ribeiro en su documento “Formação Da Agenda Para O Transporte Público Gratuito: Uma Análise Do Município De Maricá” explica el impacto que ha tenido la discusión sobre Tarifa Cero en Brasil, que va desde mejoras en la calidad de vida, aumento en el comercio, mayor movilización de la población, incremento de la población en las ciudades que implementaron la medida, disminución en la congestión y mejoramiento en la calidad del aire.¹⁷

De hecho, se debe tener presente que en Brasil la discusión sobre la financiación de transporte público no es nueva. Desde 1989 en Sao Pablo, bajo la administración de Luiza Erudina, hubo un intento de subsidiar el transporte masivo por medio del impuesto predial y territorial urbano IPTU.¹⁸ En 2003, con la victoria de Lula en las elecciones de 2002, se creó el Ministerio de las Ciudades, y con él, se desarrolló el concepto de Movilidad Urbana. Así mismo, se aumentaron considerablemente las investigaciones que permitieron el desarrollo de políticas sobre los desafíos del desarrollo urbano. En este escenario, la discusión de la medida de tarifa cero ha tenido un gran impacto, pues se busca su implementación en varias ciudades del país.¹⁹

- *Tallin, Estonia*

¹⁵ Schiaffino, Daniela. Tarifa Zero uma reflexão sobre a proposta, Página 3. Disponible en http://files-server.antp.org.br/_5dotSystem/download/dcmDocument/2015/06/15/C088AE18-A9D3-4CCD-9A56-F54E04438370.pdf

¹⁶ *Ibid.* Página 6.

¹⁷ Duarte, Claudia. Formação Da Agenda Para O Transporte Público Gratuito: Uma Análise Do Município De Maricá. Página 5. Disponible en <https://app.uff.br/riuff/bitstream/1/6764/1/TCC-%20FINAL-%20ClaudiaDuarte.pdf>

¹⁸ *Ibid.* Página 8.

¹⁹ Duarte, Claudia. Formação Da Agenda Para O Transporte Público Gratuito: Uma Análise Do Município De Maricá. Páginas 8 - 9. Disponible en <https://app.uff.br/riuff/bitstream/1/6764/1/TCC-%20FINAL-%20ClaudiaDuarte.pdf>

Fue la primera capital europea en ofrecer transporte público gratuito y se dio luego de un plebiscito realizado en 2012. La política inició formalmente en 2013 con motivaciones sociales, económicas, ambientales y fiscales, buscando incentivar y aumentar la movilidad de los trabajadores que habitan en la periferia de la ciudad, además de estimular las actividades de comercio y consumo local. Esta medida motivó a la población para elegir esta ciudad como lugar de residencia y de esta manera, la ciudad aumentó las tasas de impuesto a la renta. Dentro de los resultados positivos se destaca el incremento cercano a los 13.000 habitantes nuevos, generando un ingreso de alrededor de los 13 millones de euros.²⁰

- *Hasselt, Bélgica*

Desde el 2014, en la ciudad de Hasselt, se estableció la gratuidad del sistema de transporte público para menores de 19 años y el restante de la población paga sesenta centavos de euro por viaje. Esta medida incrementó el número de pasajeros de 1.000 a 12.000 pasajeros diarios. El gráfico evidencia el crecimiento en el uso del transporte público una vez se implementó la medida en la ciudad.

Crecimiento en el uso de transporte público de pasajeros en 10 años en Hasselt²¹

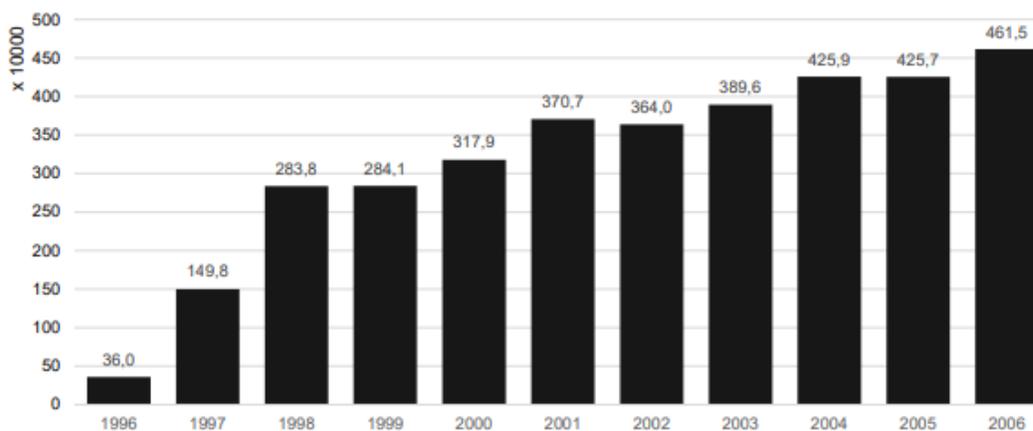


Gráfico1: Crecimiento do uso do transporte público de passageiros em 10 anos em Hasselt.

Fonte: elaboração do autor a partir do TarifaZero.org

- *Luxemburgo*

El Primer Ministro Xavier Bettel anunció en 2019 la implementación de la medida en todo el país como un incentivo para que la población utilice más el transporte público. El país cuenta con un parque automotor bastante elevado (cerca de 7 vehículos por cada 10 habitantes) por lo que la medida busca reducir el impacto ambiental.²²

²⁰ Schiaffino, Daniela. Tarifa Zero uma reflexão sobre a proposta, Página 4. Disponible en http://files-server.antp.org.br/_5dotSystem/download/dcmDocument/2015/06/15/C088AE18-A9D3-4CCD-9A56-F54E04438370.pdf

²¹ Schiaffino, Daniela. Tarifa Zero uma reflexão sobre a proposta, Página 5. Disponible en http://files-server.antp.org.br/_5dotSystem/download/dcmDocument/2015/06/15/C088AE18-A9D3-4CCD-9A56-F54E04438370.pdf

²² La Vanguardia. Luxemburgo, primer país europeo con transporte público gratuito. Disponible en <https://www.lavanguardia.com/internacional/20181207/453412758974/luxemburgo-primer-pais-europeo-transporte-publico-gratuito.html>.

- *Viena, Austria*

Esta ciudad, aunque no ha implementado “Tarifa Cero” en su red multimodal, sí financia alrededor del 45% de los costos operativos y es un ejemplo de cómo trabajar progresivamente en la disminución de las tarifas.

“Las tarifas del transporte público (€ 480 millones por año) cubren cerca del 55% de los costos operativos de la red multimodal. El 45 por ciento restante viene de un impuesto a empleadores, similar al ‘versement’ francés (cerca de € 100 por empleado por año, generando € 70 millones al año), y del recaudo por tarifas de parqueo en vía y de garajes de propiedad de la ciudad (cerca de € 100 millones por año). Estos ingresos solo pueden usarse en transporte público, sitios de integración, sitios de parqueo y bicicletas.

La política tarifaria tiene un fuerte enfoque en asequibilidad. Las tarifas en Viena siempre han estado por debajo de ciudades pares en Europa; aun así, las autoridades siguen reduciendo el costo de los pases anuales y mensuales. En 2012, el pase anual para viajes ilimitados se redujo en 20 por ciento; y el pase mensual, en 10 por ciento. También tienen descuentos para adultos mayores y estudiantes. Estas reducciones tarifarias también han contribuido a mejoras en la demanda: la participación modal subió de 36 a 39 por ciento después del aumento de descuentos”²³.

Además de la voluntad que han tenido las administraciones de esta ciudad, Viena recibe un apoyo financiero significativo del Gobierno Federal en varios aspectos: inversiones del metro, capital para el tren regional, la totalidad en uno de los subsidios otorgados, el costo de transporte de los estudiantes y aprendices y todos los costos administrativos de la autoridad regional de transporte. Adicionalmente, recibe, el doble del promedio de Austria, en transferencias de rentas generales del nivel federal, todo esto, sustentado por ser la capital y centro de gobierno, cultural y económico del país.²⁴

III. MARCO JURÍDICO

- **Constitución Política de Colombia**

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

Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; 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.

²³ Hidalgo, Darío. ¿Cómo mejorar el transporte público?: el ejemplo de Viena. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/dario-hidalgo/como-mejorar-el-transporte-publico-el-ejemplo-de-viena-dario-hidalgo-263486>

²⁴ *Ibid.*

(...)

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 322. 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.

(...)

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

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

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.

(...)

Artículo 365. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el

Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que, en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita.

- **Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022**

Pacto por el Transporte y la logística para la competitividad y la integración regional. Sección D: Innovación financiera y movilización de nuevas fuentes de pago

En infraestructura de transporte se han logrado importantes avances, gracias al esfuerzo realizado por el Gobierno Nacional por construir un nuevo activo financiero de infraestructura de clase mundial, basado en un marco normativo e institucional sólido, en un contrato de concesión estandarizado y bancable, y en contratos de crédito con estándares internacionales de financiación de proyectos (project finance). Sin embargo, y a pesar de lo que esto significó para la superación de la brecha en infraestructura de transporte, se requieren inversiones en los siguientes frentes:

(...)

- Transporte público colectivo y masivo de pasajeros: la mayoría de los sistemas de transporte en el país tienen un creciente déficit en infraestructura y en operación. Esto ha sacrificado la calidad en la prestación del servicio e incrementado tarifas, por lo cual los usuarios buscan medios alternativos (motorización y alternativas ilegales), y, como consecuencia, se ha puesto en riesgo la sostenibilidad operativa, económica, financiera y ambiental de los sistemas, lo cual es agravado por el uso intensivo de automóviles, motocicletas, sumado a la ilegalidad. (p. 617)

(...)

Los entes territoriales deben contribuir a la sostenibilidad de los sistemas de transporte y contar con mecanismos de gestión de la demanda, para lo cual pueden definir y establecer fuentes de pago alternativas a las tarifas a los usuarios de transporte público. (Negrilla fuera del texto)

Entre otros, se relacionan los siguientes:

- Contribución por el servicio de estacionamientos fuera de vía.
- Contribución por estacionamiento en zonas de uso público (en vía).
- Cobros por congestión.
- Cobros por contaminación.
- Peajes urbanos.
- Multas.
- Valorización, subasta de norma urbanística, herramientas de gestión y captura del valor del suelo, derecho real de superficie, cobro o aportes por edificabilidad adicional, entre otros.
- Publicidad.
- Arrendamiento de espacios en infraestructura asociada con el sistema.

Si bien las entidades territoriales han realizado esfuerzos por estructurar fuentes alternativas de pago, se han presentado retos, debido a que en algunos casos existe dificultad para la gestión del cobro o por la impopularidad de las medidas.

Es necesario identificar y movilizar nuevas fuentes de pago que aporten recursos adicionales a las fuentes tradicionales (presupuesto público, peajes o tarifas) para viabilizar este tipo de proyectos. La ausencia de dichas fuentes de pago que apalanquen los proyectos dificulta cerrar la brecha actual y futura del sector transporte. (p. 620)

(...)

Objetivos y Estrategias.

Fuentes de pago alternativas para el sector transporte:

(...)

- Se implementarán programas de proyectos demostrativos para el uso de fuentes de financiación o fuentes de pago alternativas. El Gobierno nacional analizará las mejores prácticas en obra pública y esquemas de asociación público privada que permitan optimizar los costos de financiación y gestión de riesgos. MinTransporte estructurará un programa de proyectos de transporte, tanto de índole nacional como subnacional, en el cual se seleccionen aquellos que tienen un alto potencial para ser fondeados con fuentes de pago alternativas. *El Gobierno nacional apoyará a los entes territoriales que implementen programas piloto de cargos a la propiedad o a los usuarios, u otros mecanismos, mediante asistencia técnica, legal o financiera, durante el proceso de planeación, implementación y seguimiento. De igual forma, en el evento de presentarse reprogramación de recursos de cofinanciación nacional, se priorizarán aquellos que estén en proceso de implementar estos programas piloto que apuntan a la sostenibilidad de la operación de los sistemas de transporte, por medio del uso concreto de fuentes de pago alternativas.* (p. 620) (Cursiva fuera del texto)

- **Ley 1955 de 2019: “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022”**

Artículo 2. Parte integral de esta Ley. El documento denominado “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, elaborado por el Gobierno Nacional con la participación del Consejo Superior de la Judicatura y del Consejo Nacional de Planeación, y construido desde los territorios, con las modificaciones realizadas en el trámite legislativo, es parte integral del Plan Nacional de Desarrollo, y se incorpora a la presente Ley como un anexo.

Artículo 97. Otras Fuentes de Financiación para los Sistemas de Transporte. Modifíquese el artículo 33 de la Ley 1753 de 2015, el cual quedará así:

“Otras Fuentes de Financiación para los Sistemas de Transporte. Con el objeto de contribuir a la sostenibilidad de los sistemas de transporte, a la calidad del servicio y de su infraestructura, incrementar la seguridad ciudadana, la atención y protección al usuario, al mejoramiento continuo del sistema y contar con mecanismos de gestión de la demanda, las entidades territoriales podrán establecer recursos complementarios a los ingresos por recaudo de la tarifa al usuario, que podrán ser canalizados a través de fondos de estabilización y subvención. Las fuentes podrán ser las siguientes:

1. Recursos propios territoriales. Las autoridades de los departamentos, municipios, distritos o áreas metropolitanas podrán destinar recursos propios, incluyendo rentas y recursos de capital. La decisión anterior se adoptará mediante decreto municipal, distrital o mediante acuerdo metropolitano, el cual deberá contener como mínimo la destinación de los recursos, la fuente presupuestal y la garantía de la permanencia en el tiempo de los recursos, así como contar con concepto del CONFIS territorial o quien haga sus veces, y estar previstos en el Marco de Gasto de Mediano Plazo territorial con criterios de sostenibilidad fiscal.
2. Contribución por el servicio de parqueadero o de estacionamiento en vía. Los órganos territoriales podrán establecer una contribución a las tarifas al usuario de parqueaderos fuera de vía o estacionamientos en vía y podrán destinar recursos obtenidos por esta fuente para la sostenibilidad y calidad de sus sistemas de transporte. El hecho generador del tributo corresponde al uso del servicio

de parqueaderos fuera de vía o estacionamiento en vía, los sujetos activos serán los municipios, distritos y áreas metropolitanas. Serán sujetos pasivos los usuarios del servicio gravado.

Corresponderá a las asambleas o concejos pertinentes definir los elementos del tributo y el sistema y método para definir los costos, y los responsables del cobro, declaración y consignación de los recursos recaudados, de manera que el tributo se ajuste a las condiciones locales.

Deberá cobrarse a todos aquellos usuarios que los estudios técnicos recomienden, considerando las vulnerabilidades de siniestralidad vial y la promoción de energéticos y tecnologías de cero o bajas emisiones.

3. Estacionamiento en vía pública. Las autoridades territoriales podrán destinar para la sostenibilidad y calidad de sus sistemas de transporte, una parte de los recursos que se hayan obtenido de las contraprestaciones económicas percibidas por el uso de vías públicas para estacionamiento.
4. Infraestructura nueva para minimizar la congestión. Las autoridades territoriales que hayan adoptado plan de movilidad podrán establecer precios públicos diferenciales por acceso o uso de infraestructura de transporte nueva construida para minimizar la congestión. Las autoridades territoriales podrán destinar recursos obtenidos por esta fuente para la sostenibilidad y calidad de sus sistemas de transporte.

El precio será fijado teniendo en cuenta el tipo de vía o zona; los meses, días u horas determinadas de uso; y el tipo de servicio del vehículo, el número de pasajeros o el tipo de vehículo.

Deberá cobrarse a todos aquellos usuarios que los estudios técnicos recomienden, considerando las vulnerabilidades de siniestralidad vial y la promoción de energéticos y tecnologías de cero o bajas emisiones.

5. Áreas con restricción vehicular. Las autoridades territoriales podrán definir áreas de congestión en las que sea necesario condicionar o restringir espacial o temporalmente el tránsito vehicular. El acceso a estas áreas podrá generar contraprestaciones o precios públicos a favor de la entidad territorial, quien definirá su tarifa y condiciones con base en estudios técnicos, con fundamento en el tipo de vía o zona; los meses, días u horas determinadas de uso; y el tipo de servicio del vehículo, el número de pasajeros o el tipo de vehículo, entre otros. Las autoridades territoriales podrán destinar recursos obtenidos por esta fuente para la sostenibilidad y calidad de sus sistemas de transporte.
6. Las entidades territoriales podrán destinar un porcentaje hasta del 60% del recaudo correspondiente a la entidad territorial por concepto de multas de tránsito para el funcionamiento sostenible de sus sistemas de transporte público masivo y colectivo o transporte no motorizado. Dicho porcentaje deberá ser definido y soportado por un análisis técnico y financiero que identifique los costos y gastos financiados por el concepto de multas, los programas y proyectos que se pueden financiar y los indicadores de seguimiento a los objetivos de seguridad vial.
7. Las autoridades territoriales podrán modificar las tarifas de los servicios de transporte público complementario a partir de la aplicación de factores tarifarios que permitirán obtener recursos para la sostenibilidad de otros servicios colectivos o masivos que operen en su jurisdicción.
8. Derecho real accesorio de superficie en infraestructura de transporte. Una entidad pública denominada superficiante, titular absoluta de un bien inmueble fiscal o de uso público destinado a la infraestructura de Transporte conforme a lo establecido en el artículo 4° de la Ley 1682 de 2013, podrá otorgar el derecho real de superficie de origen contractual, enajenable y oneroso, a un tercero denominado superficiario, por un plazo máximo de treinta (30) años, prorrogables hasta máximo veinte (20) años adicionales. El superficiario tendrá la facultad, conforme a la normatividad de

ordenamiento territorial del lugar donde se ubique el bien inmueble y las disposiciones urbanísticas vigentes, de realizar y explotar por su exclusiva cuenta y riesgo, construcciones o edificaciones en áreas libres aprovechables con todos los atributos de uso, goce y disposición de las mismas, a fin de que tales desarrollos puedan soportar gravámenes y limitaciones al dominio, sin afectar el uso público, la prestación del servicio de transporte, ni restringir la propiedad del inmueble base del superficiante.

El derecho real de superficie se constituye mediante contratos elevados a escritura pública suscritos entre el titular del inmueble base y los terceros que serán superficiarios, los cuales contendrán la delimitación del área aprovechable, el plazo de otorgamiento del derecho, las condiciones de reversión de las construcciones, las causales de terminación del contrato, las obligaciones de las partes y la retribución que corresponde al superficiante, debiendo además inscribirse ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos en el folio de matrícula inmobiliaria del predio sobre el cual se confiere el derecho real de superficie, en el que deberá realizarse una anotación de este como derecho accesorio, identificándose el área conferida al superficiario y los linderos de la misma y las construcciones, además deberán registrarse los actos jurídicos que se efectúen en relación con el derecho real de superficie.

La cancelación de la constitución de este derecho real accesorio de superficie procederá mediante escritura pública suscrita por las partes constituyentes, que será objeto de registro en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente y ante la Oficina de Registro competente.

Para otorgar el derecho real de superficie el superficiante deberá contar con un estudio técnico, financiero y jurídico, que valide y determine las condiciones y beneficios financieros y económicos que se generan a partir de su implementación y para la selección del superficiario el superficiante deberá sujetarse a las reglas propias de contratación que le apliquen a la entidad pública que actúe en tal calidad.

9. Además de las anteriores fuentes de financiación y pago, se podrán utilizar recursos de otras fuentes como valor residual de concesiones, valorización, subasta de norma urbanística, herramientas de captura del valor del suelo, sobretasa a la gasolina o al ACPM, cobro o aportes por edificabilidad adicional y mayores valores de recaudo futuro generados en las zonas de influencia de proyectos de renovación urbana, así como recursos obtenidos a través de ingresos no operacionales.

Artículo 98. Sostenibilidad de Sistemas de Transporte. Modifíquese el artículo 14 de la Ley 86 de 1989, el cual quedará así:

Artículo 14. Sostenibilidad de Sistemas de Transporte. Los sistemas de transporte colectivo y masivo deben ser sostenibles basados en la calidad en la prestación del servicio y en el control de la ilegalidad y la informalidad por parte de las entidades territoriales. Para ello las tarifas que se cobren por la prestación del servicio, sumadas a otras fuentes de pago de origen territorial si las hubiere, deberán ser suficientes para cubrir los costos de operación, administración, mantenimiento, y reposición de los equipos. En ningún caso el Gobierno nacional podrá realizar transferencias para cubrir los costos de operación, administración y mantenimiento.

Los contratos de concesión y operación deben contemplar el concepto de sostenibilidad, y para el efecto se podrán realizar las modificaciones contractuales a que haya lugar.

- **Ley 336 de 1996: “Estatuto General del Transporte”**

Artículo 5. El carácter de servicio público esencial bajo la regulación del Estado que la ley le otorga a la operación de las empresas de transporte público, implicará la prelación del interés general sobre el particular, especialmente en cuanto a la garantía de la prestación del servicio y a la protección de los usuarios, conforme a los derechos y obligaciones que señale el Reglamento para cada Modo [...].

(...)

Artículo 29. En su condición rectora y orientadora del Sector y del Sistema Nacional de Transporte, le corresponde al Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte formular la política y fijar los criterios a tener en cuenta para la directa, controlada o libre fijación de las tarifas en cada uno de los modos de transporte.

Artículo 30. De conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior, las autoridades competentes, según el caso, elaborarán los estudios de costos que servirán de base para el establecimiento de las tarifas, sin perjuicio de lo que estipulen los Tratados, Acuerdos, Convenios, Conferencias o Prácticas Internacionales sobre el régimen tarifario para un modo de transporte en particular.

- **Ley 105 de 1993: “Disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones”**

Artículo 2. Principios. Literal b. De la intervención del estado: Corresponde al Estado la planeación, el control, la regulación y la vigilancia del transporte y de las actividades a él vinculadas.

- **Decreto Distrital 309 de 2009 “Por el cual se adopta el Sistema Integrado de Transporte Público para Bogotá, D.C., y se dictan otras disposiciones”**

(...)

Artículo 15. Principios para la Democratización. Para hacer efectivo el mandato de democratización establecido en el Plan Maestro de Movilidad y demás normas concordantes, se establecen los siguientes principios para la implementación del SITP:

(...)

3. Propiciar la inclusión del mayor número posible de conductores y demás actores actuales del sector de transporte urbano colectivo en el nuevo sistema, sin afectar las finalidades básicas del proceso de licitación, principalmente en cuanto a la contratación de la mejor propuesta para la operación de los servicios, tendiente a generar la menor tarifa posible a los usuarios.

(...)

Artículo 20. Tarifa Técnica y Tarifa al Usuario. Se define la Tarifa Técnica del SITP como aquella que, dado un diseño operacional del SITP que busca satisfacer las necesidades de movilidad de los usuarios del transporte público bajo condiciones de eficiencia y estándares de calidad de servicio, indica el costo medio de operación y control por pasajero pago del Sistema; considerando para cada uno de los agentes prestadores de servicio que intervienen en dicha operación, una adecuada estructura de costos, y una rentabilidad razonable conforme a las condiciones definidas en los pliegos de condiciones.

Se define la Tarifa al Usuario del SITP como el cobro efectivo que se realiza al usuario por la utilización del servicio de transporte.

Artículo 21. Principios para la determinación de la Tarifa del SITP. Se adoptan como principios básicos para la definición de la tarifa del SITP los siguientes:

21.1. Costeabilidad: El modelo tarifario del SITP considerará la capacidad de pago promedio de los usuarios.

21.2. Equilibrio: La tarifa técnica del SITP reflejará permanentemente el monto necesario para remunerar los costos de operación que se le imputen en el diseño financiero y garantizará la eficiencia del Sistema.

21.3. Sostenibilidad: El diseño tarifario garantizará la sostenibilidad financiera del Sistema en el tiempo, obedeciendo los principios de costeabilidad y equilibrio antes enunciados. En todo caso, el modelo financiero del SITP deberá remunerar la totalidad de los costos operacionales en condiciones de eficiencia y equilibrio.

21.4. Integración: El diseño tarifario del SITP integrará los costos de los servicios que se incorporen al Sistema Integrado de Transporte Público en la ciudad de Bogotá D.C., y estará abierto a su integración con sistemas de transporte de pasajeros intermunicipales.

21.5. Tarifas para poblaciones específicas: El diseño tarifario estará abierto a la implementación de tarifas para grupos poblacionales específicos, siempre y cuando se asegure una fuente presupuestal independiente de los ingresos corrientes del SITP y no se perjudique a los usuarios del servicio y la sostenibilidad financiera del sistema, conforme al Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Artículo 22. Fijación y Actualización de la Tarifa al Usuario. El Alcalde Mayor fijará mediante Decreto Distrital la tarifa al usuario y sus actualizaciones, con fundamento en la evaluación previa que adelante la Secretaría Distrital de Movilidad del estudio técnico y financiero presentado por el Ente Gestor, la cual se fundamentará en los principios y estructura del diseño contractual, financiero y tarifario adoptado para el SITP.

Las actualizaciones de la tarifa al usuario requeridas, de acuerdo con las evaluaciones realizadas por la Secretaría Distrital de Movilidad, serán fijadas por el Alcalde Mayor en las oportunidades definidas o requeridas por tal autoridad.

Las condiciones de fijación de la tarifa y los supuestos de actualización estarán sujetas exclusivamente a los principios y estructura del sistema tarifario, y harán parte de los contratos de concesión de los operadores de buses y recaudo, control e información y servicio al usuario del SITP.

IV. COMPETENCIA DEL CONCEJO DE BOGOTA

La Constitución Política de Colombia en su Artículo 313, numeral 1, establece que corresponde a los concejos reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio. Así mismo, el Decreto Ley 1421 de 1993 en su Artículo 12, numeral 1, estipula que corresponde al Concejo Distrital, de conformidad con la Constitución y la Ley, dictar las normas necesarias para garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones y la eficiente prestación de los servicios a su cargo.

V. IMPACTO FISCAL

De conformidad con lo anterior y en cumplimiento del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, se aclara que el presente proyecto de acuerdo no genera un impacto fiscal que implique una modificación en el marco fiscal de mediano plazo, toda vez que no establece nuevas fuentes de pago ni el mecanismo por el cual se implementará la “Tarifa Cero” en Bogotá. El alcance del presente proyecto

de acuerdo se limita a conminar a la Administración Distrital a adoptar estrategias para la reducción progresiva de tarifas con miras a implementar 'tarifa cero'.

Firmas

H.C CARLOS FERNANDO GALÁN
Autor

H.C JUAN JAVIER BAENA
Autor

H.C MARISOL GÓMEZ GIRALDO
Autor

PROYECTO DE ACUERDO N° 270 DE 2020

PRIMER DEBATE

“POR EL CUAL SE ADOPTAN ESTRATEGIAS PARA LA REDUCCIÓN PROGRESIVA DE TARIFAS CON MIRAS A IMPLEMENTAR “TARIFA CERO” EN EL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO (TRONCAL Y ZONAL) EN EL DISTRITO CAPITAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

EL CONCEJO DE BOGOTÁ, D. C.,

**En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas en el numeral 1 del artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993,
ACUERDA:**

ARTÍCULO 1. La Administración Distrital, en cabeza de las Secretarías de Hacienda y Movilidad, adoptará estrategias orientadas a realizar una reducción anual y progresiva de tarifas en el Sistema Integrado de Transporte Público (Troncal y zonal), con miras a implementar “Tarifa Cero”, y garantizando su sostenibilidad financiera.

PARÁGRAFO 1. Las estrategias definidas por la Administración Distrital deberán establecer fuentes alternativas, distintas al cobro de tarifas y a los ingresos tributarios vigentes al momento de la promulgación del presente acuerdo.

ARTÍCULO 2. La Administración Distrital deberá hacer públicas las fuentes alternativas de financiación, en un plazo máximo de un año posterior a la promulgación del presente acuerdo. Así mismo, buscará su refrendación a través de mecanismos de participación ciudadana.

PARÁGRAFO. Posterior a la refrendación, la Administración Distrital deberá presentar, ante el Concejo de Bogotá, el conjunto de alternativas de financiación para su aprobación.

ARTICULO 3: Una vez aprobadas las alternativas de financiación, la Administración contará con 90 días calendario para presentar un plan anualizado de reducción de tarifas con proyección a 2030.

ARTÍCULO 4. La Administración Distrital establecerá como plazo máximo el 2030 para implementar “Tarifa Cero” en el Sistema Integrado de Transporte Público.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

PROYECTO DE ACUERDO N° 271 DE 2020

PRIMER DEBATE

“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA QUE EL DISTRITO COORDINE, JUNTO CON LA CIUDADANÍA Y LA INICIATIVA PRIVADA, LA PUESTA EN MARCHA DE UN PLAN DE INTERVENCIÓN DE LOS CANALES DE BOGOTÁ Y SUS ENTORNOS PARA CONVERTIRLOS EN EJES AMBIENTALES SEGUROS”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Este Proyecto de Acuerdo busca la ejecución de un Plan de Intervención de los Canales de Bogotá y sus Entornos para convertir esos espacios en una red ambiental, funcional, arborizada y segura. El propósito es que este plan sea coordinado por la Administración Distrital y que en su implementación y mantenimiento participen de manera activa la comunidad y el sector privado.

El Proyecto de Acuerdo tiene fines ambientales, urbanísticos y de seguridad. Y busca, además, generar un sentido de apropiación de esos espacios entre los bogotanos y contribuir a propiciar una cultura medioambiental a través de la protección, preservación y cuidado de los canales y sus entornos, de parte de los ciudadanos.

De esa manera, este Proyecto está plenamente sintonizado con el Plan de Desarrollo Distrital 2020-2024, *‘Un nuevo contrato social y ambiental para el siglo XXI’*, y más exactamente con el Propósito 2 de ese Plan: *‘Cambiar nuestros hábitos de vida para reverdecer a Bogotá y adaptarnos y mitigar el cambio climático’*.

I. OBJETO DEL PROYECTO

Convertir los canales de Bogotá, que hacen parte de su red hídrica, en ejes ambientales y zonas verdes seguras, de esparcimiento y encuentro ciudadano, de manera que esas áreas -algunas de las cuales están convertidas en botaderos de basura- sean parte de la recuperación medioambiental y de la revitalización del entorno urbano.

Con esta iniciativa se busca, además, que los ciudadanos y la empresa privada sean parte de esa recuperación medioambiental y de la revitalización urbana de Bogotá.

Los canales se convertirán en espacios urbanos verdes, iluminados, seguros -tendrán más vigilancia y estarán monitoreados por videocámaras-, de esparcimiento al aire libre y encuentro comunitario, lo que tendrá sin duda un gran impacto en la calidad de vida de los bogotanos.

II. ANTECEDENTES

Es la primera vez que se presenta un Proyecto de Acuerdo en el Concejo de Bogotá para incentivar la participación de la ciudadanía y el sector privado en la rehabilitación, recuperación y preservación

de la red hídrica canalizada de la ciudad con fines ambientales, urbanísticos, recreacionales y funcionales.

No obstante, este Proyecto de Acuerdo tiene como antecedente el Plan de Desarrollo Distrital (PDD) 2020-2024 aprobado por el Concejo de Bogotá el 31 de mayo de 2020 y sancionado por la alcaldesa de Bogotá, Claudia López, el 11 de junio de 2020.

El Artículo 22 del PDD señala que “los principales proyectos a ejecutar en infraestructura para saneamiento básico y acueducto están relacionados con la adecuación y renaturalización de quebradas, canales, colectores, estaciones de bombeo, interceptores, sistema de alcantarillado, y saneamiento del Río Bogotá de acuerdo con lo ordenado en la Sentencia de descontaminación del Río Bogotá, así como generar proyectos con saldo pedagógico y ambientales, como los servicios ambientales en el cuidado de microcuencas que abastecen de agua a acueductos comunitarios”.

De hecho, por petición de la concejal autora de este Proyecto de Acuerdo, Marisol Gómez Giraldo, la Administración Distrital incluyó como parte del Artículo 22 del PDD el Parágrafo 2, que señala:

“Las entidades responsables de la adecuación de canales y sus rondas coordinarán y articularán procesos con las autoridades ambientales con el fin de reverdecer, recuperar e iluminar el espacio público aledaños los canales en zona urbana, así como generar apropiación por parte de las comunidades para su conservación. Esto no solo con propósitos paisajísticos, sino también para disminuir la disposición de residuos sólidos en los canales”.

Este Proyecto de Acuerdo es, por tanto, una iniciativa que emana del Artículo 22 del PDD 2020-2024, que se soporta en su parágrafo 2 y que tiene como propósito poner en marcha la parte relacionada con la “adecuación y renaturalización” de las quebradas y canales de Bogotá.

III. SUSTENTO JURÍDICO DE LA INICIATIVA

1. Constitución Política de Colombia.

Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

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

Artículo 312. <Artículo modificado por el artículo 5 del Acto Legislativo 1 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> En cada municipio habrá una corporación político-administrativa elegida popularmente para períodos de cuatro (4) años que se denominará concejo municipal...”

Artículo 313. Corresponde a los concejos reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Municipio (...).

2. Decreto Ley 1421 de 1993. “Estatuto Orgánico de Bogotá”.

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

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

(...)

7. Dictar las normas necesarias para garantizar la preservación y defensa del patrimonio ecológico, los recursos naturales y el medio ambiente.

(...)

10. Dictar las normas que garanticen la descentralización, la desconcentración y la participación y veeduría ciudadanas.

3. Ley 23/1973. Por la cual se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente y se dictan otras disposiciones.

Artículo 2. El medio ambiente es un patrimonio común; por lo tanto, su mejoramiento y conservación son actividades de utilidad pública, en las que deberán participar el Estado y los particulares. Para efectos de la presente ley, se entenderá que el medio ambiente está constituido por la atmósfera y los recursos naturales renovables.

Artículo 3. Se consideran bienes contaminables el aire, el agua y el suelo.

Artículo 4. Se entiende por contaminación la alteración del medio ambiente por sustancias o formas de energía puestas allí por la actividad humana o de la naturaleza, en cantidades, concentraciones o niveles capaces de interferir con el bienestar y la salud de las personas, atentar contra la flora y la fauna, degradar la calidad del medio ambiente o afectar los recursos de la Nación o de particulares.

Artículo 5. Se entiende por contaminante todo elemento, combinación de elementos o forma de energía que actual o potencialmente pueda producir alguna o algunas de las alteraciones ambientales descritas en el Artículo 4 de la presente ley.

4. Ley 99/1993. Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones. (...)

Artículo 1. Numeral 7. El Estado fomentará la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables.

- 5. Ley 388 de 1997. ARTICULO 8o. ACCIÓN URBANÍSTICA.** <Artículo corregido mediante FE DE ERRATAS contenida en el Diario Oficial No. 43.127 del 12 de septiembre de 1997, el texto corregido es el siguiente:>

La función pública del ordenamiento del territorio municipal o distrital se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo. Son acciones urbanísticas, entre otras:

(...)

12. Identificar y caracterizar los ecosistemas de importancia ambiental del municipio, de común acuerdo con la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, para su protección y manejo adecuados.

- 6. Decreto 2811 del 18 de diciembre de 1974.** - Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

Artículo 7. Toda persona tiene derecho a disfrutar de ambiente sano.

- 7. Decreto 607 de 2011.** Por medio del cual se adopta la Política Pública para la Gestión de la Conservación de la Biodiversidad en el Distrito Capital.

(...)

Que la Secretaría Distrital de Ambiente formuló la Política para la Gestión de la Conservación de la Biodiversidad en el Distrito Capital, con el fin de lograr una gestión eficiente en la conservación de la biodiversidad urbana y rural del territorio, aportando de esta forma al mantenimiento de los flujos de bienes y servicios ecosistémicos, y garantizando a la vez la habitabilidad de la ciudad a partir del mejoramiento de la calidad de vida, el fortalecimiento del tejido social y la incorporación de la región en los procesos de gestión.

IV. JUSTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE CONVENIENCIA DE LA INICIATIVA

Este Proyecto de Acuerdo constituye, en los hechos, una política pública emanada del Parágrafo 2 del Artículo 22 del Plan de Desarrollo Distrital 2020-2024, que señala lo siguiente:

“Las entidades responsables de la adecuación de canales y sus rondas coordinarán y articularán procesos con las autoridades ambientales con el fin de reverdecer, recuperar e iluminar el espacio

público aledaños los canales en zona urbana, así como generar apropiación por parte de las comunidades para su conservación. Esto no solo con propósitos paisajísticos, sino también para disminuir la disposición de residuos sólidos en los canales”.

Además, este Proyecto se inscribe en el Propósito 2 del Plan de Desarrollo Distrital (PDD) 2020-2024: ‘Cambiar nuestros hábitos de vida para reverdecer a Bogotá y adaptarnos y mitigar el cambio climático’, y está perfectamente sintonizado con algunos de los “Logros de ciudad” que se establecen en ese Plan, y entre los cuales destacan:

- *Implementar estrategias de mantenimiento, recuperación, rehabilitación o restauración de la estructura ecológica principal y demás áreas de interés ambiental en la Bogotá–región.*
- *Intervenir integralmente áreas estratégicas de Bogotá teniendo en cuenta las dinámicas patrimoniales, ambientales, sociales y culturales*
- *Aumentar la oferta de espacio público y áreas verdes de Bogotá promoviendo su uso, goce y disfrute con acceso universal para la ciudadanía.*
- *Cuidar el Río Bogotá y el sistema hídrico de la ciudad y mejorar la prestación de los servicios públicos.*

El PDD 2020-2024 aprobado por el Concejo de Bogotá y sancionado por la Alcaldía establece en su Artículo 22:

Artículo 22. Proyectos de Infraestructura de Alcantarillado y Acueducto. Los principales proyectos a ejecutar en infraestructura para saneamiento básico y acueducto, están relacionados con la adecuación y renaturalización de quebradas, canales (subrayado nuestro), colectores, estaciones de bombeo, interceptores, sistema de alcantarillado, y saneamiento del Río Bogotá de acuerdo con lo ordenado en la Sentencia de descontaminación del Río Bogotá, así como generar proyectos con saldo pedagógico y ambientales, como los servicios ambientales en el cuidado de microcuencas que abastecen de agua a acueductos comunitarios, en el marco del Propósito 2. Cambiar nuestros hábitos de vida para reverdecer a Bogotá y adaptarnos y mitigar la crisis climática. Dichos proyectos estarán acompañados del fortalecimiento organizacional y técnico dirigidos a los acueductos comunitarios.

Parágrafo 1. Los proyectos de manejo ambiental de microcuencas en zonas rurales de Bogotá, incluyendo la restauración ecológica de nacimientos de agua reforestación de cuencas con especies nativas y pacto público-comunitarios en usos de suelo, garantizarán la calidad y continuidad del agua potable y la incorporación de alternativas para el tratamiento de aguas residuales en los acueductos comunitarios. Dichos proyectos deben contar con saldos pedagógicos y deben tener en cuenta en su ejecución a los acueductos comunitarios como garantes de cuidado de la estructura ecológica principal de la ciudad así como de la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado.

Parágrafo 2. Las entidades responsables de la adecuación de canales y sus rondas coordinarán y articularán procesos con las autoridades ambientales con el fin de reverdecer, recuperar e iluminar el espacio público aledaños los canales en zona urbana, así como generar apropiación por parte de las comunidades para su conservación. Esto no solo con

propósitos paisajísticos, sino también para disminuir la disposición de residuos sólidos en los canales.

Como se puede apreciar en el Artículo 22 del PDD 2020-2024 y en sus Parágrafos 1 y 2, la Administración Distrital tiene el mandato de desarrollar una política pública encaminada a intervenir la red hídrica de la ciudad y a “generar proyectos con saldo pedagógico y ambientales”. Esta normativa brinda un sustento sólido a este Proyecto de Acuerdo y lo justifica como parte de la estrategia ambiental de la ciudad.

La Administración Distrital cuenta con una amplia experiencia de trabajo con la ciudadanía en temas ambientales y urbanísticos relacionados con el manejo adecuado de residuos, el cuidado del espacio público y de los cuerpos de agua y los deberes de los usuarios del servicio público de aseo.

Mediante actividades con la comunidad, las instituciones del Distrito han hecho partícipes a los ciudadanos para que contribuyan a sensibilizar a los vecinos para que eviten arrojar basuras a las calles, a los canales y a las quebradas de la ciudad.

También se han desarrollado talleres pedagógicos con empresarios e industriales sobre manejo de grasas y residuos.

Toda esta experiencia es un buen punto de partida para trabajar con las Juntas Administradoras Locales (JAL), las asociaciones de vecinos, organizaciones comunitarias, gremios empresariales y asociaciones sectoriales de comerciantes en el propósito de ejecutar el Plan de Intervención de los Canales de Bogotá y sus Entornos para convertir esos espacios en una red ambiental, funcional, arborizada y segura.

Este Plan de Intervención puede ser incorporado al programa de Gestión Ambiental Empresarial que maneja la Secretaría Distrital de Ambiente y el cual brinda acompañamiento a organizaciones de Bogotá públicas o privadas, de cualquier tamaño o actividad económica, para que de manera voluntaria desarrollen actividades de carácter preventivo para mejorar su desempeño ambiental, yendo más allá del cumplimiento normativo.

El Plan de Intervención de los Canales de Bogotá y sus Entornos debería ser un punto de encuentro entre las autoridades distritales, la ciudadanía y la iniciativa privada en torno al propósito de recuperar ambientalmente esos espacios y mantenerlos en óptimas condiciones para el disfrute de los habitantes de la ciudad.

El objetivo es que las empresas privadas adopten un canal mediante un trabajo conjunto con el Distrito, que podría ser en el marco del programa de Gestión Ambiental Empresarial, con las JAL y las asociaciones de vecinos.

La intervención de esos espacios consistirá en la descontaminación de las aguas que tienen vertimientos de agua residual doméstica y vertimientos de gran magnitud; la rehabilitación de los muros de protección del canal que están dañados; el reverdecimiento del espacio mediante la siembra de árboles y plantas; la mitigación de amenazas por lluvias torrenciales; la iluminación de los tramos que no cuenten con alumbrado y la colocación de cámaras de vigilancia en los sectores de mayor incidencia de robos.

El primer paso será convocar desde la Administración Distrital a la comunidad y al sector privado de los diferentes barrios de la ciudad a reuniones de trabajo para la identificación de los canales a intervenir. Posteriormente se realizaría un diagnóstico de los problemas encontrados en cada uno de ellos y un plan de acción para su rehabilitación.

La Administración Distrital utilizaría para el financiamiento de esta iniciativa el presupuesto contemplado para ejecutar la estrategia contemplada en el Artículo 22 del PDD 2020-2024.

Este esfuerzo contaría además con aportes del sector privado y con trabajo de los ciudadanos.

Con la participación de la comunidad, la Administración Distrital y el sector privado se podrían realizar jornadas de siembra de árboles, limpieza y embellecimiento de las áreas de los canales

Adicionalmente, existe una clara articulación entre este Proyecto de Acuerdo y el objetivo estratégico del Plan de Desarrollo Distrital 2020-2024 de crear *'un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI'*, de acuerdo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) adoptados en 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, entre los cuales figuran dos relacionados con esta iniciativa:

Objetivo 6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos.

Cada vez más países están experimentando estrés hídrico, y el aumento de las sequías y la desertificación ya está empeorando estas tendencias. Se estima que al menos una de cada cuatro personas se verá afectada por escasez recurrente de agua para 2050.

Con el fin de garantizar el acceso universal al agua potable segura y asequible para todos en 2030, es necesario realizar inversiones adecuadas en infraestructura, proporcionar instalaciones sanitarias y fomentar prácticas de higiene.

La pandemia de la COVID-19 ha puesto de manifiesto la importancia vital del saneamiento, la higiene y un acceso adecuado a agua limpia para prevenir y contener las enfermedades.

La disponibilidad y el acceso a los servicios de agua, saneamiento e higiene es fundamental para luchar contra el virus y preservar la salud y el bienestar de millones de personas. La COVID-19 no desaparecerá sin acceso a agua salubre para las personas que viven en situaciones de vulnerabilidad, de acuerdo con los expertos de Naciones Unidas.

Objetivo 11. Lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles.

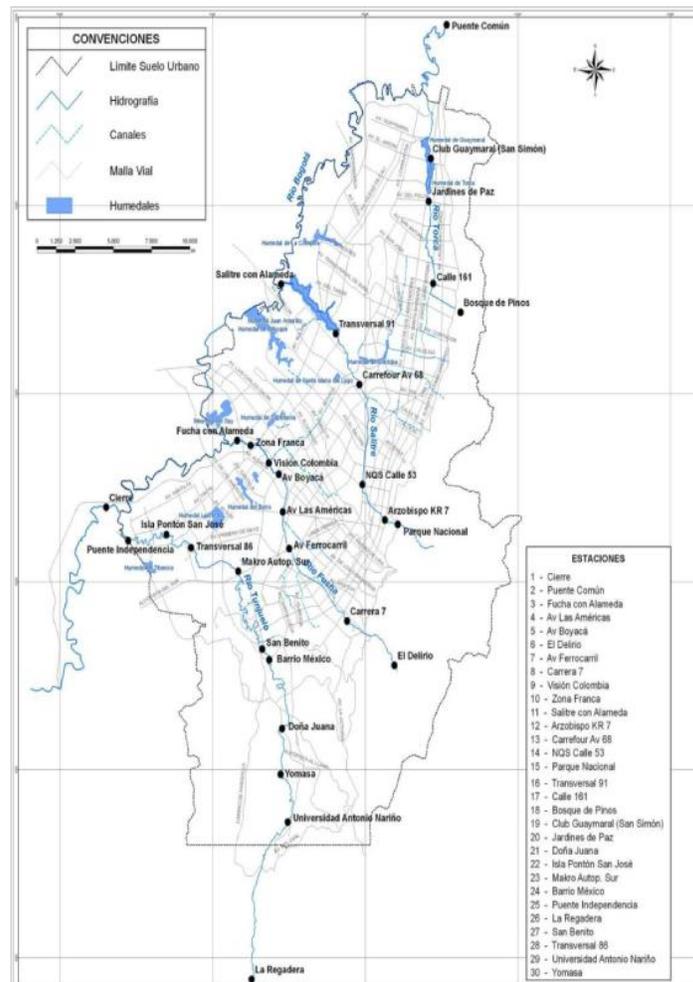
Las ciudades y las áreas metropolitanas son centros neurálgicos del crecimiento económico, ya que contribuyen al 60 % aproximadamente del PIB mundial. Sin embargo, también representan alrededor del 70 % de las emisiones de carbono mundiales y más del 60 % del uso de recursos.

La rápida urbanización está dando como resultado un número creciente de habitantes en barrios pobres, infraestructuras y servicios inadecuados y sobrecargados (como la recogida de residuos y los sistemas de agua y saneamiento, carreteras y transporte), lo cual está empeorando la contaminación del aire y el crecimiento urbano incontrolado.

(Una meta del Objetivo 11 es:) De aquí a 2030, proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad

(También,) crear áreas públicas verdes y mejorar la planificación y gestión urbana de manera que sea participativa e inclusiva.

Calidad del recurso hídrico urbano en Bogotá



**Imagen 1 Mapa de la red hídrica de Bogotá
tomada de la Secretaría Distrital de Ambiente**

La ciudad de Bogotá cuenta con una red hídrica extensa y compleja que alcanza a permear toda la estructura del perímetro urbano de la ciudad, como se puede observar en la Imagen 1. En esta gran red hídrica se destacan cuatro ríos --Fucha, Tocar, Salitre y Tunjuelito-- desde los que se desprenden varios de los canales urbanos que atraviesan la ciudad.

Las dinámicas urbanas agresivas con el entorno natural y la falta de control, apropiación y cuidado de nuestros recursos han afectado de manera importante esta red hídrica en varios tramos.

La Secretaría Distrital de Ambiente adoptó en 2007 el Índice de Calidad del Agua (WQI, por sus siglas en inglés) como herramienta para dar seguimiento y verificar la calidad de las corrientes hídricas de la ciudad. Para la recolección de datos se instaló un sistema de monitoreo de calidad del agua que consta de 28 estaciones ubicadas desde la parte más alta de los ríos hasta su desembocadura en el río Bogotá.

Los reportes que se generan de cada una de las estaciones de monitoreo por río se dividen en tramos. El río Torca consta de 2 tramos, el río Fucha de 4, el río Tunjuelito de 4 y el río Salitre de 4, según se muestra en la Tabla 1:

Años	Río Torca		Río Fucha				Río Tunjuelo				Río Salitre			
	Tramo 1	Tramo 2	Tramo 1	Tramo 2	Tramo 3	Tramo 4	Tramo 1	Tramo 2	Tramo 3	Tramo 4	Tramo 1	Tramo 2	Tramo 3	Tramo 4
2008	64	71	100	34	45	27	80	27	31	23	50	31	31	59
2009	71	63	88	35	58	42	82	34	35	35	88	46	47	36
2010	82	65	88	31	46	35	82	33	34	41	88	45	37	38
2011	94	71	94	37	56	42	81	69	51	44	88	49	50	48
2012	100	47	88	31	57	37	80	60	38	38	94	44	38	39
2013	100	53	88	41	51	35	88	81	39	43	94	46	43	38
2014	100	70	100	41	62	42	88	67	52	45	100	88	45	48
2015	94	75	94	29	44	32	69	40	33	40	83	88	45	37
2016	88	82	82	36	59	44	80	80	47	44	100	100	47	37
2017	100	88	88	48	76	43	81	69	59	53	87	94	53	52
2018	100	70	82	27	68	38	82	71	43	39	94	82	45	41
2019	100	94	94	56	82	44	85	51	42	45	88	94	45	45
Pobre	0	44	Marginal	45	64	Aceptable	65	79	Bueno	80	94	Excelente	95	100

Tabla 1 Calidad del recurso hídrico en Bogotá 2008-2019
Elaboración propia a partir de datos de la SDA

En la Tabla 1 se puede apreciar que los ríos urbanos de Bogotá no se contaminan directamente desde su nacimiento, donde la calidad del agua va de buena a excelente.

Las afectaciones en la calidad comienzan a apreciarse cuando los cuerpos de agua cruzan la estructura urbana y son contaminados con desechos de los hogares que utilizan los ríos como depósitos de los desperdicios. Además, el río Tunjuelo es el receptor de desperdicios, incluso químicos, de las industrias que se ubican en las zonas suroccidentales de la ciudad.

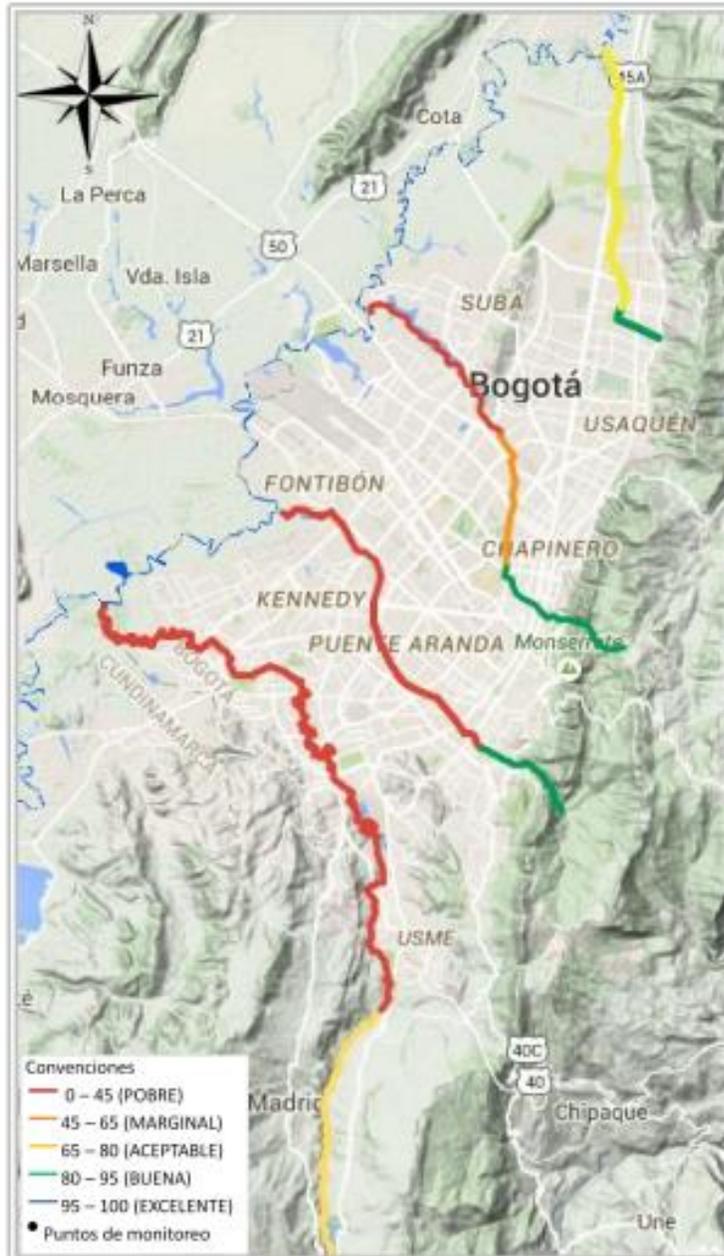


Imagen 2 Mapa de calidad del recurso hídrico en Bogotá tomado de la SDA

En la Imagen 2 se puede apreciar la situación especialmente crítica que registran tramos importantes de los ríos Fucha, Salitre y Tunjuelito. En el periodo 2008-2019 estos ríos presentan en largos tramos índices de calidad del agua preocupantes (pobre o marginal). Las políticas públicas adoptadas por el Distrito para detener y revertir la contaminación del recurso hídrico no han producido resultados significativos, con excepción del río Salitre que desde 2014 presenta una clara recuperación en el tramo número 2, que pasó de un estado marginal a bueno. No obstante, sus otros dos tramos no han tenido una variación notable y siguen en estado marginal o pobre.

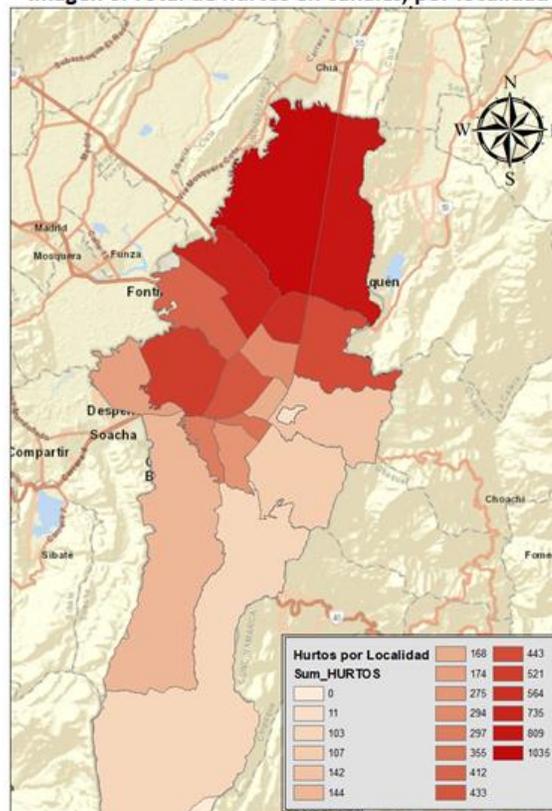
Inseguridad en los canales de Bogotá

Las áreas de los canales que cruzan Bogotá están deterioradas y en malas condiciones por abandono de la ciudadanía y la Administración Distrital. Esto ha facilitado que se conviertan en nichos de insalubridad y de inseguridad pública. Los canales en abandono, con alta delincuencia y contaminados, desvalorizan el sector y no generan un sentido de pertenencia y apropiación por parte de los ciudadanos.

Es por eso que la rehabilitación de estos espacios públicos, según los propone este Proyecto de Acuerdo, contribuiría a convertirlos en áreas más seguras y propicias para el esparcimiento de los ciudadanos.

En la Imagen 3 y la Imagen 4 se aprecia la incidencia de los hurtos a personas en las proximidades de los canales.

Imagen 3. Total de hurtos en canales, por localidad



Según cifras de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, durante 2019 se registraron 2.747 robos en las proximidades de los canales, más de siete cada día en promedio. Las localidades más afectadas son Suba, con 1.035 hurtos; Usaquén, con 809; Engativá, con 735; Barrios Unidos, con 564; Kennedy, con 521, y Chapinero, con 443.

Al revisar los datos de robos en las proximidades de los canales de una manera más focalizada, de acuerdo con su incidencia en las diferentes Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ), se advierte que este fenómeno se presenta en varios sectores de la ciudad (Tabla 2).

LOCALIDADES	UPZ	NOMBRE	TOTAL HURTOS
USAQUEN	UPZ16	SANTA BARBARA	128
ENGATIVA	UPZ31	SANTA CECILIA	122
USAQUEN	UPZ15	COUNTRY CLUB	119
BARRIOS UNIDOS	UPZ22	DOCE DE OCTUBRE	97
USAQUEN	UPZ12	TOBERIN	92
KENNEDY	UPZ79	CALANDAIMA	88
KENNEDY	UPZ82	PATIO BONITO	86
RAFAEL URIBE URIBE	UPZ39	QUIROGA	85

Tabla 2. UPZ con mayores casos de hurtos en proximidades de canales

Referentes nacionales

En Bogotá y a nivel nacional existen casos emblemáticos de recuperación ambiental y urbanística de espacios que pueden servir como referentes para este Proyecto de Acuerdo. Algunos de ellos son los siguientes:

Redes de parques lineales (Bio Plan Manizales)

Bio Manizales es una red ecológica y ambiental que conecta la ciudad, a través de corredores ecológicos, con sus áreas de reserva natural. En la implementación de este proyecto, que incluye el desarrollo de entornos verdes en la zona urbana, ha estado involucrada la comunidad, lo que fortalece su sentido de identidad y pertenencia.

El Bio Plan en Acción 2000–2003 establece que, dadas las condiciones de vulnerabilidad y pobreza urbana y rural que viven hoy las ciudades colombianas, el BIOPLAN, como proyecto permanente y concertado de Gestión Compartida, elabora una serie de proyectos a partir de las restricciones y las potencialidades económicas, sociales y ambientales del municipio de Manizales. Algunos de sus objetivos son:

- Ambiente Sano frente a Contaminación Ambiental: El deterioro permanente de la infraestructura urbana de las áreas marginales requiere que se mejoren las redes de servicios públicos, los sistemas de transporte y se promuevan los sistemas de manejo integral de residuos y el reciclaje.
- Entorno Seguro frente a Riesgos Naturales: Mejorar la calidad de vida de los más pobres adecuando su vivienda, el espacio público y las áreas recreativas, el uso de tecnologías de construcción apropiadas a las condiciones topográficas del terreno, y optimizar el diseño urbano para el bienestar y el disfrute ciudadano.
- Revitalización Ambiental de Zonas Centrales Marginales frente a Renovación Urbana y Relocalización: La recuperación de áreas degradadas y la conservación del patrimonio urbano y arquitectónico teniendo en cuenta el reciclaje de edificaciones, la adecuación del espacio público y

los equipamientos urbanos, sin desplazamiento de la población, para mantener el sentido de identidad y pertenencia de los habitantes sobre su entorno.

- La Interacción Territorial frente a Segregación Socio espacial: Disminuir la inequidad en las inversiones sobre las Comunas en beneficio de los más pobres e incorporar acciones prioritarias para la gestión ambiental, Integrando esfuerzos Institucionales para valorar el potencial ambiental de sus distintas unidades territoriales.
- Información para Todos frente a Información Sectorial: La gestión compartida es necesaria en la definición de agendas, programas y proyectos. El control social sólo es posible a partir de la educación, la información y el conocimiento sobre la realidad por parte de todos los ciudadanos. La participación ciudadana, Institucional, de los Grupos de Estudios Ambientales Urbanos, de los Comités Ambientales Comunales y Municipales y de las ONG, se concreta en los Observatorios localizados en las comunas y barrios.
- Planificación Participativa frente a Planificación Tecnocrática: El Bio Manizales articula en la construcción de la propuesta a los líderes de la ciudad, a los comuneros y a los representantes institucionales. Esta fase de socialización y sensibilización sobre la propuesta garantizará en primer término la efectividad de las acciones y el compromiso de los pobladores. Participación democrática, evaluación Inherente a su propuesta de planificación del Desarrollo Sostenible, con la participación del Consejo Territorial de Planeación, el Concejo Municipal, las Organizaciones Comunales, las ONG y los Grupos de Estudios Ambientales Urbanos, la participación comunitaria entendida como la activa participación de los diferentes actores sociales (pobladores, empresarios, organizaciones no gubernamentales e instituciones públicas) con el gobierno local.

Los Ecoparques Urbanos y los Bosques Productores Protectores. En Colombia, la Ley 388 de 1997 exige a los municipios Integrar la dimensión ambiental en sus Planes de Desarrollo Territorial. Igualmente, velar por el manejo adecuado y la conservación de áreas de interés ambiental que estén dentro del territorio municipal o que se compartan con otros municipios. Las Áreas de Interés Ambiental del Municipio de Manizales hacen parte de uno de los mayores potenciales para el desarrollo sostenible de su área urbana y rural: Ecoparques urbanos, microcuencas rurales, áreas verdes protectoras y pequeños relictos de selva húmeda tropical, conforman una red de "ecosistemas estratégicos" de gran Importancia para la conservación de la biodiversidad en la Subregión Oeste del "macizo Cumanday". Por su localización equilibrada en diferentes zonas de vida y por su singularidad paisajística, las áreas de Interés ambiental hacen parte Integral de la estructura verde productora-protectora del municipio de Manizales.

En Manizales, la gestión integral y la conservación de estas áreas se ha visto afectada por la ocurrencia de diversos conflictos derivados en su mayoría de: la incompatibilidad de los usos del suelo, la fragilidad ambiental de su ecosistema, la presión urbanística y agropecuaria y la falta de continuidad de programas de educación ambiental. Su mejoramiento y regeneración dependen en gran medida de la definición de usos del suelo apropiados a sus características bióticas y a su vulnerabilidad natural o antrópica. Igualmente, es necesario generar alternativas de desarrollo que permitan a los promotores públicos y privados realizar programas y proyectos para su conservación activa. Por ello, los Planes de Manejo Ambiental se constituyen en la principal herramienta para orientar el manejo adecuado de las Áreas de Interés Ambiental. Las Áreas de Interés Ambiental del Municipio de Manizales se integraron al Plan de Desarrollo Municipal desde 1989, y en tan sólo una década su área se Incrementó en un 55.81%, equivalente a 6.398,53 hectáreas. Si bien, Manizales cuenta hoy con este importante potencial ambiental, existen dificultades para su manejo integral. Por ello, es necesario promover alternativas económicas y sociales para la gestión de su Desarrollo Sostenible.

En este caso, la ciudad de Manizales nos ha mostrado la enorme posibilidad que tiene Bogotá para replicar un modelo de integración e identidad de ciudad; interviniendo antiguas zonas verdes propias de la geografía y morfología del territorio, las cuales fueron adaptadas en parques lineales, generando redes ecosistémicas y de espacio público para el beneficio de los ciudadanos.

Eje Capital de Progreso - Barranquilla

El Plan de Desarrollo Distrital (PDD) 2016-2019 de Barranquilla, Capítulo II “Eje Capital de Progreso”, define ese proyecto como una posibilidad de generar una visión e identidad de la ciudad a través de la priorización de sus recursos naturales para integrarlos a una red ecológica, ambiental, turística y productiva. Este se convirtió en un factor de progreso que apuntó a rescatar y fortalecer los componentes ambientales con una estética y funcionalidad urbanística. Una de sus partes central fue la incorporación de la comunidad para generar un proceso de identidad y pertenencia por su ciudad.

Este es el articulado que explica esta estrategia:

Artículo 45. POLÍTICA VOLVER AL RÍO. Esta política consolida el modelo de ordenamiento territorial sobre la ribera occidental del Río Magdalena, sus canales y el distrito central, generando más zonas verdes y espacios públicos escénicos en torno al río que contribuyen con el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, así como el adecuado aprovechamiento del mismo para impulsar la competitividad de la ciudad en términos logísticos y portuarios, a partir de la ejecución y formulación de los diferentes instrumentos de planificación y gestión del suelo establecidos en el Plan de Ordenamiento Territorial.

Artículo 46. PROGRAMA CIUDAD FRENTE AL RÍO. El programa busca que Barranquilla se acerque al río, que se abra hacia él de manera generosa, para brindar a los barranquilleros el disfrute del paisaje y a la vez conceder y fomentar una imagen de urbe ribereña, así como su condición de hito urbano e importancia de un elemento escénico con riqueza de espacio público, zonas verdes amables con el medio ambiente y actividades comerciales y de servicios articulados con la ciudad.

Artículo 47. PROGRAMA RECUPEREMOS EL RÍO. El programa propende por la revitalización ambiental, paisajística y funcional de este eje hídrico y sus afluentes, incrementando la calidad ambiental y navegabilidad en dichos cuerpos de agua, lo cual con brinda un escenario clave para su reencuentro con la ciudad.

La estrategia “Eje Capital de Progreso” de Barranquilla refleja muy bien algunos de los propósitos de este Proyecto de Acuerdo, como la recuperación ambiental de los canales como parte de la política de “volver al río”; la participación de la comunidad con el proyecto con el objetivo de desarrollar un sentido de identidad y de apropiación del espacio público; la “revitalización ambiental, paisajística y funcional” de las arterias hídricas que cruzan la ciudad, y la multiplicación de zonas verdes en el área urbana.

Plan Quebradas del Área Metropolitana del Valle de Aburrá

El Plan Quebradas (quebradas se les llama en Antioquia a los canales urbanos) del Área Metropolitana del Valle de Aburrá es un instrumento de planificación y gestión del recurso hídrico que busca la recuperación integral de 19 microcuencas priorizadas en los diez municipios del

territorio metropolitano de Medellín y que hacen parte de la cuenca hidrográfica del río Aburrá-Medellín, compuesta por más de 100 quebradas.

La estrategia es producto del trabajo articulado entre las entidades que pertenecen al convenio Nuestro Río: Gobernación de Antioquia, Corantioquia, Cornare, Empresas Públicas de Medellín, Metro de Medellín, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá y las diez administraciones de los municipios que lo conforman (Bello, Barbosa, Girardota, Copacabana, Medellín, Caldas, Itagüí, Envigado, Sabaneta y La Estrella).

Así, el Plan Quebradas se enmarca en el concepto “educarnos para sanear y mantener las quebradas en buenas condiciones, habitadas por fauna silvestre y controladas para que no se obstruyan y representen riesgos de desbordamientos y desastres”.

Siguiendo esta ruta, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá con el apoyo de todos los demás actores, decidió a mediados del 2016, intervenir las primeras 19 quebradas priorizadas, elegidas con la ayuda de los alcaldes de cada uno de los municipios. Esta operación ha trazado ciertos objetivos a corto plazo que incluyen la verificación de estudios y monitoreos previos; la identificación de los actores directamente relacionados e involucrados con la microcuenca; la identificación de las necesidades actuales de la cuenca en relación con vertimientos, suministro de agua y riesgo a la comunidad; la realización de acciones necesarias para la mitigación, conservación y protección de las microcuencas; y por último, la suscripción de acuerdos y convenios con los actores de las quebradas priorizadas, para articular acciones, aunar esfuerzos, recursos y voluntades que posibiliten dicha ejecución.

De esta forma, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá ha trabajado de la mano de los municipios, en diferentes actividades de cultura ambiental que incluyen jornadas de sensibilización, recorridos con la comunidad por algunos tramos de las microcuencas y agendas de educación ambiental construidas con la comunidad. Además, se han realizado tomas municipales enfocadas en la divulgación de avances en esta primera etapa del proyecto, con 940 ciudadanos movilizados que incluyen líderes sociales ambientales, miembros de las administraciones municipales, comunidad educativa, grupos juveniles y comunidad en general.

El río Aburrá-Medellín es el eje articulador de 10 territorios y su restauración ecológica y la de sus quebradas afluentes es una gran misión que el Área Metropolitana del Valle de Aburrá decidió asumir en favor del desarrollo sostenible ambiental, económico y social de la región.

Es por eso que la primera etapa consistió en hacer un diagnóstico del estado de cada una de las 19 quebradas priorizadas dentro del plan estratégico.

Políticas que funcionan

Estos proyectos de rehabilitación ecológica y urbanística desarrollados en diferentes ciudades de Colombia demuestran que es viable desarrollar políticas de gran impacto ambiental con el apoyo de la ciudadanía y del sector privado. Además, contienen estrategias aplicables al Plan de Intervención de los Canales de Bogotá y sus Entornos.

V. COMPETENCIA DEL CONCEJO DE BOGOTÁ

Decreto 1421 de 1993. Artículo 12. Atribuciones. Corresponde al Concejo Distrital, de conformidad con la Constitución y a la ley:

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

(...)

7. Dictar las normas necesarias para garantizar la preservación y defensa del patrimonio ecológico, los recursos naturales y el medio ambiente.

(...)

10. Dictar las normas que garanticen la descentralización, la desconcentración y la participación y veeduría ciudadanas.

(...)

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

VI. ALCANCE

Las Secretarías Distritales de Ambiente, Secretaría de Hábitat, Secretaría de Planeación, Jardín Botánico, así como la Empresa de Acueducto, serán las autoridades responsables de poner en marcha y velar por el cumplimiento del presente Acuerdo y de realizar su respectiva difusión a través de la integración de las plataformas SINU–POT, el Observatorio Ambiental de Bogotá, el Sistema de Información para la Gestión del Arbolado Urbano y los canales y plataformas que corresponda.

VI. IMPACTO FISCAL

El presente proyecto no tiene impacto fiscal adicional para Bogotá pues los recursos que exige están contemplados en el presupuesto de ejecución del Artículo 22, Parágrafo 2, del Plan de Desarrollo Distrital (PDD) 2020-2024, específicamente en dos de sus componentes:

- 1).- “Adecuación y renaturalización” de las quebradas y canales de Bogotá.
- 2).- “Reverdecer, recuperar e iluminar el espacio público aledaños los canales en zona urbana, así como generar apropiación por parte de las comunidades para su conservación”.

Cordialmente,

MARISOL GÓMEZ GIRALDO

Concejal de Bogotá, D.C.

Movimiento Bogotá Para la Gente

Autora del Proyecto de Acuerdo

PROYECTO DE ACUERDO N° 271 DE 2020

PRIMER DEBATE

“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA QUE EL DISTRITO COORDINE, JUNTO CON LA CIUDADANÍA Y LA INICIATIVA PRIVADA, LA PUESTA EN MARCHA DE UN PLAN DE INTERVENCIÓN DE LOS CANALES DE BOGOTÁ Y SUS ENTORNOS”

EL CONCEJO DE BOGOTÁ, DISTRITO CAPITAL

En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, y en especial de las que se le confieren en los numerales 1, 7 y 25 del Artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993.

ACUERDA

ARTÍCULO 1. La Administración Distrital, a través de sus entidades competentes, y con la participación de representantes de la comunidad y el sector privado, identificará los canales de la red hídrica de Bogotá que serán intervenidos con el fin de convertirlos en ejes ambientales. En cada uno de ellos realizará un diagnóstico de sus problemas y un plan de rehabilitación ambiental, urbanística y funcional.

Parágrafo 1. A partir de la identificación y priorización de los canales que serán intervenidos, el Distrito implementará medidas de revitalización urbanística de los espacios y garantizará que se cumplan los objetivos ambientales, funcionales y de seguridad en los canales y sus áreas aledañas.

Parágrafo 2. Los planes deberán incluir medidas pedagógicas entre la comunidad destinadas a disminuir el arrojamiento de basuras, residuos sólidos y otros contaminantes a los canales.

Parágrafo 3. La administración deberá comunicar a la ciudadanía, a través de los distintos medios de divulgación y plataformas que considere pertinentes, cuáles serán los canales sujetos al plan de intervención y de qué manera se podrán vincular los ciudadanos a esos proyectos.

ARTÍCULO 2. La Administración Distrital, a través de las entidades competentes, deberá establecer los mecanismos de coordinación, convocatoria y selección de actores de la comunidad y del sector privado que estén interesados en participar en el proyecto de transformación de los canales de Bogotá en ejes ambientales.

Parágrafo 1. Las empresas privadas y los particulares podrán contribuir a la financiación de ese proyecto mediante un acuerdo con la Administración Distrital en el que se establezcan los términos y condiciones de sus aportes económicos a esa iniciativa. El Distrito promoverá este tipo de contribuciones.

Parágrafo 2. Las empresas privadas y los particulares seleccionados por el Distrito para cofinanciar y apoyar los proyectos se ajustarán a los diseños elaborados por la Administración Distrital. Este proceso de desarrollo se desarrollará en articulación con la comunidad, para lo cual se promoverá su participación.

ARTÍCULO 3. Una vez se inicie la intervención de los canales, se deberán generar reportes sobre el impacto y los avances de la iniciativa y de sus componentes ambientales, urbanísticos, funcionales, sociales y en materia de seguridad.

Parágrafo 1. El Distrito se encargará de vigilar y supervisar los avances e impactos en la comunidad en la implementación del proyecto.

ARTÍCULO 5. El presente acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

PROYECTO DE ACUERDO N° 272 DE 2020

PRIMER DEBATE

“POR EL CUAL SE CREA LA METODOLOGÍA TÉCNICA PARA LA EVALUACIÓN Y AJUSTE DE LOS RANGOS DE LA CONCENTRACIÓN DE MATERIAL PARTICULADO, PARA LOS NIVELES DE PREVENCIÓN, ALERTA Y EMERGENCIA POR CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA EN BOGOTÁ D.C. PARA EL ÍNDICE BOGOTANO DE CALIDAD DE AIRE – IBOCA, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

1. OBJETO DEL PROYECTO

El presente acuerdo tiene por objeto, la elaboración de una metodología técnica por parte de la secretaría distrital de ambiente y la secretaria distrital de salud, por medio de la cual se evaluará periódicamente el ajuste de los rangos de concentración de material particulado PM10 y PM 2.5 para los niveles de prevención, alerta y emergencia, por contaminación atmosférica en Bogotá D.C. para el índice Bogotano de la Calidad del Aire, con el propósito de cumplir con los estándares establecidos por la guía de la calidad del aire de la Organización Mundial de la Salud, para los niveles máximos permisibles de material particulado.

Para fortalecer el IBOCA como herramienta que afianza el avance, en garantizar un ambiente sano y minimizar el riesgo sobre la salud humana por causas relacionadas a la exposición a los contaminantes atmosféricos. Con ello avanzar progresivamente en las medidas de mejoramiento de las condiciones de la calidad del aire, y consecuentemente en la salud pública y ambiental, dando celeridad a la gestión y articulación de las acciones conjuntas intersectoriales para fortalecer la prevención de enfermedades respiratorias agudas, y a su vez proteger la población vulnerable de cara al contexto de la pandemia global por el Covid-19.

2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

De acuerdo con la OMS, se considera que el aire limpio es un requisito básico de la salud y el bienestar humano. Sin embargo, su contaminación sigue representando una amenaza importante para la salud en todo el mundo. A su vez la OMS afirma que el 90% de la población Urbana en el mundo no respira un aire limpio.

La contaminación del aire afecta a millones de personas alrededor del mundo, se calcula que en 2012 se produjeron 6.5 millones de muertes asociadas a la contaminación del aire, lo que equivale al 11.6% de todas las muertes a nivel global.

En las ciudades que exceden los niveles máximos permisibles de exposición a la contaminación del aire, establecidos en las directrices de la OMS sobre inocuidad del aire, tienen una alta carga de morbilidad y en salud pública. como el 36% de todas las muertes por cáncer de pulmón, y el 35% de las muertes por enfermedad pulmonar obstructiva crónica (EPOC) ²⁵

Además, con base en los análisis de los inventarios de emisiones del Distrito capital, se puede concluir que a pesar de que los promedios anuales de las concentraciones de material particulado se mantienen en niveles aceptables, existen periodos de tiempo donde se evidencian picos de concentración de estos contaminantes criterio, a razón de las condiciones meteorológicas de

²⁵ https://www.who.int/phe/breathe-life/air_pollution_by_numbers_es.png?ua=1

algunas épocas del año, y la concentración de las emisiones en algunas zonas de la ciudad aumentando el riesgo para la salud de los ciudadanos. Esto picos de concentración de contaminantes atmosféricos, son suficientes para afectar de manera directa la salud de la ciudadanía.

Bajo ese contexto, es necesario definir una estrategia que permitan el cálculo, la vigilancia epidemiológica y el análisis de las variables meteorológicas para la formulación de una metodología técnica por lo cual se realice una evaluación periódica, cuyo resultado sea el ajuste progresivo de los rangos de la concentración para material particulado, hasta alcanzar un nivel aceptable de los niveles de concentración respecto a lo niveles máximos permisibles de contaminantes atmosféricos establecidos por la OMS.

Este ajuste de los rangos de concentración de material particulado, para los niveles de prevención, alerta y emergencia por contaminación atmosférica en Bogotá D.C, es un elemento técnico integral para mejorar la gestión de la calidad del aire, para dar celeridad a las actuaciones de la administración distrital entorno a la disminución de la contaminación en la ciudad de Bogotá, haciendo uso del IBOCA como indicador multipropósito para fortalecer las actuaciones institucionales para hacer la vigilancia, seguimiento y control a las fuentes de emisión fijas y móviles por parte de la secretaría distrital de ambiente, y los estudios pertinentes, por parte de la secretaría distrital de Salud. Además de proveer una herramienta de acompañamiento e incidencia a la ciudadanía.

2.1 ALCANCE

El ajuste de los rangos de concentración de material particulado tiene como meta alcanzar los estándares de los niveles máximos permisibles para Material Particulado PM10 y PM2.5 formulados en la guía de calidad del aire de la OMS, la cual tiene por objeto ofrecer orientación sobre la manera de reducir los efectos de la contaminación del aire en la salud. Con el propósito de promover y dar celeridad a acciones intersectoriales que favorezcan la transición a cada vez más y mejores medios de transporte sostenibles, la producción más limpia y baja en emisiones, de cara a los estados de actuación y respuesta establecidos en marco de los rangos de concentraciones del IBOCA. Además, otorgando herramientas pedagógicas que garanticen a su vez la participación de la ciudadanía sobre las acciones individuales de prevención y el cambio en los hábitos de vida que favorezcan la disminución de las fuentes de emisión.

2.2 ANTECEDENTES Y CONTEXTO

2.2.1. Contexto histórico Nacional

Los sistemas de información ambiental sobre el monitoreo y el seguimiento de la calidad del aire en **Colombia tienen sus orígenes en la Conferencia de Estocolmo de la ONU** en 1972.

En 1974 se expidió el **Código Nacional de los Recursos Naturales** que ordena la creación de un **Sistema de Información Ambiental**. Posteriormente, se promulga la ley 99 de 1993 en la que se creó el **Sistema Nacional Ambiental – SINA** y se establecieron lineamientos para la conformación del Sistema de Información Ambiental de Colombia – SIAC (IDEAM, 2009).

En consecuencia, por medio del documento **CONPES 3344 de 2005** determina la creación del Subsistema de Información Sobre Calidad del Aire - **SISAIRE** como uno de los subsistemas del

Sistema de Información del aire en Colombia -SIAC (CONPES, 2005), el cual fue creado cinco años después mediante la Resolución 651/2010 del entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial – MAVDT, con el propósito de servir de fuente principal de información para el diseño, *evaluación y ajuste de las políticas y estrategias nacionales y regionales de prevención y control de la contaminación del aire* .

En el año 2008 mediante el documento CONPES 3550 se propuso desarrollar un *Sistema Unificado de Información de Salud Ambiental (SUISA) que permitiera la articulación de algunos sistemas de información existentes entre los que se encuentra el SISAIRE*.

Por medio del *Decreto 1076 del 2015 y el artículo 23 de la Resolución 2254 de 2017*, el IDEAM genera el *Informe del Estado de la Calidad del Aire en Colombia* que permite acopiar el estado de la contaminación atmosférica del país (IDEAM, 2009).

Por otra parte, el CONPES 3943 de 2018 “Política para el mejoramiento de la calidad del aire” define realizarla actualización y modernización del SISAIRE a través de un nuevo sistema de información que garantice el acceso en tiempo real a los datos de calidad del aire que reporten los sistemas de vigilancia automáticos y manuales que operen en el país, e incluirá la información de los inventarios de emisiones al aire que realicen las autoridades ambientales y el IDEAM.

En este mismo CONPES 2018 se estableció indicadores de resultado, en donde se encuentran las estaciones que cumplen el objetivo intermedio III de la OMS para PM10 (30 µg/m3) y Estaciones que cumplen el objetivo Intermedio III de la OMS para PM2.5 (15 µg/m3), **las cuales son concordantes con las metas asociadas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Meta 11.6 ODS)**.

Además de proponer acciones para reducir las concentraciones de contaminantes en el aire a través de la renovación y modernización del parque automotor, la reducción del contenido de azufre en los combustibles, la implementación de mejores técnicas y prácticas en la industria, la optimización de la gestión de la información, el desarrollo de la investigación, el ordenamiento del territorio y la gestión del riesgo por contaminación del aire

Por otro lado, como recomendación de la OCDE, Colombia se comprometió a organizar su sistema de información para satisfacer estándares internacionales. Ésta es una de las causas por las que actualmente, el SIAC se encuentra en una etapa de reorganización, que pretende armonizar los resultados de los distintos subsistemas que lo componen, mejorar su compatibilidad y evitar duplicidad en la información.

Por último, en el **Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022**, presenta como uno de sus objetivos estratégicos el “mejoramiento de la calidad del aire, del agua y del suelo para la prevención de los impactos en la salud pública y la reducción de las desigualdades relacionadas con el acceso a recursos”, en donde es necesario el diseño e implementación de un programa para mejorar la cobertura y disponibilidad de información de emisiones y calidad del aire.

2.2.2. Contexto Distrital

En este contexto se precisa estipular en la Resolución 2254 del 2017, por la cual se adopta la norma de calidad del aire ambiente y se dicta otras disposiciones, tales como

los niveles máximos permisibles de contaminantes criterio en el aire, los niveles de prevención, alerta o emergencia, sus efectos en la salud y la descripción general del Índice de Calidad del Aire-ICA.

- Índice Bogotano de Calidad de Aire - IBOCA:

Por medio de la **Resolución conjunta 2410 del 2015**, se establece el IBOCA, para la definición de niveles de prevención, alerta o emergencia por contaminación atmosférica en Bogotá D.C. y se toman otras determinaciones.

Siendo así, un Indicador multipropósito adimensional, calculado a partir de las concentraciones de contaminantes atmosféricos en un momento y lugar de la ciudad, que comunica simultáneamente y de forma sencilla, oportuna y clara el riesgo ambiental por contaminación atmosférica, el estado de la calidad del aire de Bogotá, las afectaciones y recomendaciones en salud y las medidas voluntarias para que la ciudadanía contribuya a mantener o mejorar la calidad del aire de la ciudad. Este índice es el eje transversal del Sistema de Alertas Ambientales de Bogotá en su componente aire - SATAB Aire.

- Pronósticos de Calidad del Aire

A través del Sistema Integrado de Modelación de Calidad de Aire de Bogotá (**SIMCAB**) la Secretaría Distrital de Ambiente puede estimar el destino y distribución de concentración de los contaminantes atmosféricos inventariados en la ciudad, complementando la tarea de monitoreo desarrollada por la Red de Monitoreo de Calidad del Aire de Bogotá (**RM CAB**). Esta herramienta permite estimar el estado de la calidad de aire para las siguientes 48 horas, teniendo en cuenta el pronóstico de variables meteorológicas y comportamientos típicos de emisiones en la ciudad para los días pronosticados.

- Red de Monitoreo de Calidad del Aire de Bogotá - RMCAB

Bogotá cuenta con la Red de Monitoreo de Calidad del Aire de Bogotá - RMCAB, que permite recolectar información sobre la concentración de material particulado (PM10, PST, PM2.5), de gases contaminantes (SO2, NO2, CO, O3) y de las variables meteorológicas de precipitación, velocidad y dirección del viento, temperatura, radiación solar, humedad relativa y presión barométrica, en forma continua y permanente. Esta Red está definida como un SVCA nivel IV y cuenta con 13 estaciones de medición fijas automáticas y una estación móvil.

- Plan Decenal de Descontaminación del Aire para Bogotá - PDDAB

En el 2017, mediante el Decreto 335 se adopta la estrategia para la actualización del PDDAB. El cual es el instrumento de planeación a corto y mediano plazo para Bogotá, D.C., que orienta las acciones progresivas de los actores distritales tendientes a la descontaminación del aire de la ciudad, con el propósito de prevenir y minimizar los impactos al ambiente y a la salud de los residentes de la ciudad de Bogotá.

2.3 JUSTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE CONVENIENCIA DE LA INICIATIVA

Según la OMS se considera que el aire limpio es un requisito básico de la salud y el bienestar humano, sin embargo, la contaminación atmosférica sigue representando una amenaza importante para la salud del mundo (OMS, 2005).

Por lo cual, la calidad de vida de los Bogotanos se ve directamente afectada por la calidad del aire, eso a causa de la flexibilidad de los estándares de los niveles máximos permisibles en Colombia, para la presente iniciativa se aborda específicamente los estándares de la resolución 2254 del 2017 por la cual se adopta la norma de calidad de aire y se dictan otras disposiciones tales como los rangos de concentración para la declaratoria de los niveles de concentración ($\mu\text{g}/\text{m}^3$) para los Niveles de Prevención, alerta o Emergencia.

Al realizar la comparación de la normatividad vigente (Resolución 2254 del 2017) frente a la guía de calidad del Aire de la OMS, se evidencia que el estándar que se maneja actualmente es muy flexible, pues el mismo tipo de contaminante criterio, en el mismo tiempo de exposición para la resolución 2254 de 2017, muestra que el nivel máximo permisible cerca del doble al establecido en la guía de calidad del Aire de OMS para Material Particulado PM 10 y PM 2.5 Como se evidencia en la tabla 1.

Tabla 1. Comparación de la concentración en $\mu\text{g}/\text{m}^3$ de contaminantes criterio para el mismo tiempo de exposición.

Contaminante	Tiempo de exposición (Promedio)	Nivel máximo permisible	
		Guía de Calidad del Aire de la OMS	Re. 2254-2017
PM _{2.5}	1 año	10 $\mu\text{g}/\text{m}^3$	25 $\mu\text{g}/\text{m}^3$
	24 horas	25 $\mu\text{g}/\text{m}^3$	37 $\mu\text{g}/\text{m}^3$
PM ₁₀	1 año	20 $\mu\text{g}/\text{m}^3$	50 $\mu\text{g}/\text{m}^3$
	24 horas	50 $\mu\text{g}/\text{m}^3$	75 $\mu\text{g}/\text{m}^3$
O ₃	8 horas	100 $\mu\text{g}/\text{m}^3$	100 $\mu\text{g}/\text{m}^3$
NO ₂	1 año	40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$	60 $\mu\text{g}/\text{m}^3$
	1 hora	200 $\mu\text{g}/\text{m}^3$	200 $\mu\text{g}/\text{m}^3$

Fuente. Adaptación MADS 2017, guía para la calidad del aire OMS.

La situación descrita, crea un escenario relacionado con el número de personas afectadas por enfermedades e infecciones respiratorias agudas y sus respectivos efectos sobre la salud, pues el material particulado es uno de los factores ambientales al cual se atribuye de las mayores tasas de mortalidad en el país. Con un promedio de 11.152 muertes al año, el cual es el 64% del total relacionado por el Instituto a factores ambientales; lo cual refiere a que dos de cada tres muertes están asociadas a la contaminación por material particulado, equivalente a el 8% de la totalidad de la mortalidad anual en Colombia se debe a esta problemática; según la OMS y el Observatorio Nacional del Instituto Nacional de Salud (INS).

Además, según el CONPES 3550, en Colombia se reportan 46.000 defunciones al año atribuibles a condiciones ambientales, de ellas aproximadamente 6.000 debidas a contaminación del aire urbano y 1.000 a contaminación del aire en interiores (CONPES, 2008). De esos 6.000 casos, más del 30% se presentan en Bogotá. Estos factores causan efectos negativos en la salud de las

personas, entre ellos encontramos enfermedades como el cáncer, asma, bronquitis crónica y desórdenes respiratorios. De la misma manera, las muertes prematuras aumentan con la polución, siendo por lo general los grupos sociales pobres los más expuestos y afectados por la contaminación del aire.

Sumado a esto, en Bogotá entre los años 2005 y 2016 las infecciones respiratorias agudas fueron la principal causa de mortalidad de la población y las enfermedades del sistema respiratorio fueron la tercera causa de mortalidad en menores de cinco años, perjudicando a su vez la escolaridad en este rango de edad.

En el 2017, se registraron 2.456 casos de ausentismo escolar por enfermedades respiratorias en niños menores de 14 años en Bogotá; sin embargo no se presentó ninguna declaratoria de alerta amarilla en la ciudad durante ese año, esto a causa de que las estaciones no se encontraban en permanente funcionamiento.

Por lo anterior, las autoridades deben elaborar o modificar los programas de reducción de contaminación, con base a los informes del Sistema de Vigilancia de la Calidad del Aire- SVCA, y es aquí donde se hace necesario el fortalecimiento de las estrategias intersectoriales del sector ambiente y el sector salud, así como las demás entidades competentes que permitan promover medidas ciudadanas voluntarias para contribuir a mantener una calidad del aire adoptando medidas pedagógicas en marco de Cambiar nuestros hábitos de vida para reverdecer a Bogotá y adaptarnos y mitigar la crisis climática, y su vez dar celeridad a la gestión y articulación de acciones conjuntas entre los sectores de salud y ambiente.

Para ello, se hace indispensable el ajuste de los rangos de concentración de Material Particulado, para los niveles de prevención, alerta y emergencia por contaminación atmosférica en Bogotá D.C para el IBOCA, impulsando de tal forma, que las fuentes fijas y móviles que generan contaminación atmosférica estén en constante seguimiento y control. A su vez, de aquí a 2030, reducir en un tercio la mortalidad prematura por enfermedades no transmisibles mediante su prevención y tratamiento, y promover la salud mental y el bienestar como se establece en las metas objeto de la agenda 2030.

Sumado a lo descrito anteriormente, es de gran importancia resaltar la apuesta del Plan de Desarrollo Distrital, el cual es un nuevo contrato social y ambiental para el siglo XXI y se compromete con la ciudadanía a reducir la mortalidad por contaminación atmosférica por material particulado y lograr las reducciones en marco a mecanismos internacionales, en respuesta a estos compromisos de la administración Distrital, se formula este proyecto de acuerdo, el cual es una estrategia dirigida a ser más estrictos en las rangos de medición del material particulado PM10 y PM2.5, la cual es congruente con el aumento de ambición en estos términos y disminución de las emisiones de gases de efecto invernadero, para lograr una incidencia positiva en la calidad de vida de las personas.

3. SUSTENTO JURÍDICO DE LA INICIATIVA

3.1 TRATADOS INTERNACIONALES

Si bien es cierto, existen esfuerzos por parte del Estado colombiano sobre protección del ambiente, guardan especial importancia algunos instrumentos en esta materia, que hoy por hoy, dan lugar y sustentan la toma de medidas en materia de mitigación, adaptación y preservación del ambiente. Imposible es abordar de una manera integral la normativa ambiental sin antes mencionar algunos

acuerdos, obligaciones y tratados internacionales debidamente ratificados por Colombia sobre este particular.

En primera medida, uno de los principales y más importantes es la "Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático" que entró a ser parte de nuestro ordenamiento jurídico a través de la ley 164 de 1994, y que, entre otras cosas, impone a los estados parte la obligación de tomar medida "correspondientes de mitigación del cambio climático, limitando sus emisiones antropógenas de gases de efecto invernadero y protegiendo y mejorando sus sumideros y depósitos de gases de efecto invernadero".

Con base en esta convención marco se da lugar al "Acuerdo de París" ratificado por Colombia a través de la Ley 1844 de 2017, que al igual que el anterior instrumento, define e impone obligaciones para los Estados partes en materia de reducción de emisiones de gases contaminantes y relativas a la mitigación y adaptación al cambio climático. Asumiendo, por demás, un claro compromiso por limitar el aumento de la temperatura del planeta.

3.2 NORMAS NACIONALES

La constitución, en general, fue muy ambiciosa al momento de establecer medidas en favor del ambiente estableciendo obligaciones en cabeza del Estado, para garantizar a sus habitantes un ambiente sano, protegiendo la diversidad y integridad de los ecosistemas:

“Artículo.79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectar.

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.”

De igual forma, en el artículo 80, el Estado asume la obligación de prevenir y controlar factores de deterioro ambiental:

“Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.”

Concretamente, sobre la calidad del aire, la normativa aún vigente data de años anteriores a la Constitución de 1991. El Decreto 2811 de 1974, "Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente", es uno de los primeros esfuerzos sobre esta materia, reconociendo en su artículo 8° como factor de deterioro del ambiente la contaminación del aire:

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

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

De igual forma en su artículo 73, sobre la atmósfera y espacio aéreo dispone:

“Artículo 73. *Corresponde al gobierno mantener la atmósfera en condiciones que no causen molestias o daños o interfieran el desarrollo normal de la vida humana, animal o vegetal y de los recursos naturales renovables.*

Del mismo modo en sus artículos 74 a 76, establece varias obligaciones en materia de protección de calidad de la calidad del aire. Posteriormente, se promulgó una de las normas más importantes sobre el sector ambiente en Colombia, la ley 99 de 1993, que también dedicó varios artículos a la calidad del aire y definió competencias sobre la regulación y la toma de medidas tendientes a su conservación.

De un lado, en su artículo 5 determina las funciones del Ministerio de Ambiente y deja en cabeza del Ministerio, como máxima autoridad del sector, el deber de:

“11) Dictar regulaciones de carácter general tendientes a controlar y reducir las contaminaciones geosféricas, hídricas, del paisaje, sonoras y atmosféricas, en todo el territorio nacional”

No obstante, en artículos posteriores, define las competencias de los municipios y distritos en materia ambientales, dándoles amplias facultades para regular e emitir normas en defensa del patrimonio ecológico dentro sus jurisdicciones:

“ARTÍCULO 65. FUNCIONES DE LOS MUNICIPIOS, DE LOS DISTRITOS Y DEL DISTRITO CAPITAL DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ. *Corresponde en materia ambiental a los municipios, y a los distritos con régimen constitucional especial, además de las funciones que les sean delegadas por la ley o de las que deleguen o transfieran a los alcaldes por el Ministerio del Medio Ambiente o por las Corporaciones Autónomas Regionales, las siguientes atribuciones especiales:*

(...)

2) Dictar con sujeción a las disposiciones legales reglamentarias superiores, las normas necesarias para el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico del municipio”

Posteriormente, en desarrollo de la ley 99 de 1993 y algunas otras normas relativas al control de la calidad del aire y contaminación atmosférica, se expide por parte del ministerio de ambiente el

Decreto 948 de 1995, por medio del cual se establece el Reglamento de Protección y Control de la Calidad del Aire.

Especial importancia guarda este decreto a raíz de la definición de competencias y atribuciones de los municipios en materia de calidad de aire, resaltando la posibilidad que tienen las autoridades ambientales del orden territorial para expedir normas locales mucho más restrictivas que las de orden nacional, tema que abordaremos en líneas posteriores:

*“Artículo 6o. DE LA NORMA DE CALIDAD DEL AIRE O NIVEL DE INMISIÓN. La norma nacional de calidad del aire, o nivel de inmisión, será establecida para todo el territorio, en condiciones de referencia, por el Ministerio del Medio Ambiente. **La norma local de calidad del aire, o nivel local de inmisión, podrá ser más restrictiva que la norma nacional y será fijada por las autoridades ambientales competentes**, teniendo en cuenta la variación local de presión y temperatura, respecto de las condiciones de referencia de la norma nacional. Las condiciones de fondo que afecten la calidad del aire en un determinado lugar, tales como las meteorológicas y las topográficas, serán tenidas en cuenta cuando se fijen normas locales de calidad del aire.” (subrayado y negrilla fuera de texto)*

De igual forma, en el artículo 68, sobre las funciones de los municipios y distritos pone en cabeza de los concejos municipales y distritales, la labor de dictar normas para la protección del aire y establecer criterios para su conservación y cuidado.

*“**ARTÍCULO 68.** Funciones de los municipios y distritos. En desarrollo de lo dispuesto por el artículo 65 y concordantes de la Ley 99 de 1993, corresponde a los municipios y distritos en relación con la prevención y control de la contaminación del aire, a través de sus alcaldes o de los organismos del orden municipal o distrital a los que éstos las deleguen, con sujeción a la ley, los reglamentos y las normas ambientales superiores:*

a. Dictar normas para la protección del aire dentro de su jurisdicción.

(...)

c. Establecer las reglas y criterios sobre protección del aire y dispersión de contaminantes que deban tenerse en cuenta en el ordenamiento ambiental del territorio del municipio o distrito, en la zonificación del uso del suelo urbano y rural y en los planes de desarrollo.

***PARÁGRAFO.** Corresponde a los Consejos Municipales y distritales el ejercicio de las funciones establecidas en los literales a. y c. del presente artículo. Las demás serán ejercidas por los alcaldes o por los organismos a los que los reglamentos municipales o distritales, o los actos de delegación, atribuye su ejercicio.”*

Por otra parte, conforme a las competencias conferidas por la ley al Ministerio de Ambiente, se expide la resolución 650 de 2010. “Por la cual se adopta el Protocolo para el monitoreo y seguimiento de la calidad del aire”, modificada posteriormente por la resolución 2154 de 2010. “Por

la cual se ajusta el Protocolo para el Monitoreo y Seguimiento de la Calidad del Aire adoptado a través de la Resolución 650 de 2010 y se adoptan otras disposiciones”.

Del mismo modo y conforme a las ya mencionadas atribuciones, se expide la resolución 2254 de 2017. “Por la cual se adopta la norma de calidad del aire ambiente y se dictan otras disposiciones”, norma de calidad del aire vigente y que derogó la anterior contenida en la resolución 601 de 2006, modificada por la resolución 610 de 2010. A través de la resolución 2254 se establecen los niveles máximos permisibles de contaminantes criterio, normas para la gestión del recursos aire en el territorio nacional, entre otras disposiciones de aplicación en el territorio nacional y como marco de referencia para la expedición de normas locales en materia de calidad del aire.

3.3 NORMAS DISTRITALES

En materia de calidad del aire en Bogotá, la Secretaría de Ambiente y Secretaria de Salud, de acuerdo a las competencias asignadas a municipios y distritos y conforme a la normativa nacional en la materia, expidieron resolución conjunta 2410 de 2015 *“Por medio de la cual se establece el Índice Bogotano de Calidad del Aire –IBOCA– para la definición de niveles de prevención, alerta o emergencia por contaminación atmosférica en Bogotá D.C. y se toman otras determinaciones”* que a pesar de ser anterior a la 2254 de orden nacional se ajusta a es la reglamentación marco en materia de niveles permisibles de contaminantes y relacionados.

3.4. COMPETENCIAS Y ATRIBUCIONES DEL CONCEJO DE BOGOTÁ EN MATERIA AMBIENTAL

Además de lo dispuesto en leyes y decretos nacionales, sobre la competencia de los municipios y distritos en materia ambiental e incluso de los concejos municipales y distritales, citados y referidos en líneas anteriores, es necesario traer a colación lo dispuesto en el Decreto 1421 de 1993 “Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá”, que dispone en su artículo 12 lo siguiente:

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

(...)

7. Dictar las normas necesarias para garantizar la preservación y defensa del patrimonio ecológico, los recursos naturales y el medio ambiente.”

Motivo por el cual, no hay lugar a dudas sobre la competencia del Concejo de Bogotá para expedir el presente acuerdo en materia de calidad del aire.

3.5 PRINCIPIO DE RIGOR SUBSIDIARIO

Si bien es cierto que ley 99 de 1993 deposita en un primer momento la obligación y facultad de expedir las normas generales en materia de calidad del aire al ministerio de ambiente, éstas,

respetando el principio de autonomía territorial, no impiden a los municipios y distritos el que expidan su propia normativa en materia de calidad del aire y en general sobre varios asuntos en materia de preservación del patrimonio ecológico, siempre y cuando no resulten más flexibles que las normas del orden nacional.

Esta posibilidad que tienen los municipios y distritos para expedir normas sobre la materia que resulten mucho más estrictas que las reglas contenidas en normas nacionales recibe el nombre de: Principio de rigor subsidiario. Sobre el particular la ley 99 de 1993 en su artículo 63, sostiene:

“ARTÍCULO 63. Principio de Rigor Subsidiario. *Las normas y medidas de policía ambiental, es decir aquellas que las autoridades medioambientales expidan para la regulación del uso, manejo, aprovechamiento y movilización de los recursos naturales renovables, o para la preservación del medio ambiente natural, bien sea que limiten el ejercicio de derechos individuales y libertades públicas para la preservación o restauración del medio ambiente, o que exijan licencia o permiso para el ejercicio de determinada actividad por la misma causa, podrán hacerse sucesiva y respectivamente más rigurosas, pero no más flexibles, por las autoridades competentes del nivel regional, departamental, distrital o municipal, en la medida en que se descende en la jerarquía normativa y se reduce el ámbito territorial de las competencias, cuando las circunstancias locales especiales así lo ameriten, en concordancia con el artículo 51 de la presente Ley.”*

De esta manera, como quiera que la resolución 2410 es menos flexible que la 2254, no existe impedimento para que el Concejo de Bogotá en ejercicio de sus atribuciones imponga medidas mucho más estrictas en materia de calidad del aire que tendrán que observarse por parte de la administración distrital y la ciudadanía. En ese sentido, el Consejo de Estado, en estudio de legalidad de un acuerdo expedido por el Concejo de Bogotá, sostuvo lo siguiente:

“El Concejo de Bogotá D.C. podía, como en efecto lo hizo en la disposición parcialmente demandada, adoptar una medida más restrictiva en materia de revisión de emisión de gases de vehículos de servicio particular, que la dispuesta en la Ley 769 de 2002, ello en aplicación del principio de rigor subsidiario establecido en la Ley 99 de 1993. La disposición distrital demandada, que hace parte del Código de Policía del Distrito, estableció ciertamente como un comportamiento que favorece la conservación y protección del aire, respecto del tráfico vehicular, efectuar la revisión anual de emisión de gases en los vehículos particulares (núm. 1.3 del artículo 56). Esta medida administrativa adoptada en el marco del poder de policía, que busca la protección de la salubridad pública, uno de los elementos que se han calificado tradicionalmente como constitutivos del orden público, finalidad última de las facultades de policía, es además, por su mismo contenido, una medida de naturaleza ambiental cuyo propósito es evitar la contaminación del aire (...) Estas competencias sobre protección del medio ambiente y los recursos naturales, no obstante, tal como se estudió en los párrafos precedentes, son desarrolladas en concurrencia con la Nación, encontrándose inspirado y orientado su ejercicio, entre otros principios, por el de rigor subsidiario, en virtud del cual las normas y las medidas de policía ambiental expedidas por las autoridades competentes en las entidades territoriales, como lo es la contenida en la disposición cuya legalidad se objeta, pueden ser más rigurosas o exigentes, pero no más flexibles, que las señaladas por el legislador para el ámbito nacional, principio éste que se fundamenta en el reconocimiento de la existencia circunstancias y necesidades propias y específicas en cada localidad y en el

respeto de la autonomía de las entidades territoriales dentro de un Estado Unitario como el nuestro. Con ese entendimiento es que se afirma por parte del Tribunal que “a partir de las normas básicas o generales contenidas en la ley sobre la materia, los concejos bien pueden expedir normas más exigentes o estrictas, aunque, no más laxas o menos rigurosas, todo ello para adecuar los reglamentos a las condiciones y circunstancias particulares de cada municipalidad o distrito, con miras a lograr una mayor y mejor protección ambiental, y de calidad de vida de los habitantes de cada territorio o localidad”, conclusión ésta que comparte la Sala. Así las cosas, es dable concluir que aunque la norma censurada hace más estricta la regulación en materia de revisión de emisión de gases para los vehículos particulares para el distrito de Bogotá D.C., en cuanto que ordena que debe realizarse anualmente y no cada dos años, como lo dispone la Ley 769 de 2002, lo mismo no constituye una violación a la norma superior, pues no se trata de una modificación de una normativa legal por un acto jurídico jerárquicamente inferior, como lo estima la apelante, sino de la adopción de una medida de policía ambiental en ejercicio de las competencias que sobre esa materia le confieren la Constitución y la ley al Concejo Distrital, en aplicación de los principios de autonomía territorial y de rigor subsidiario, que busca preservar el medio ambiente en cuanto a la calidad del aire se refiere, y cuyo sustento técnico no se discute en este proceso.” (Consejo de Estado. Bogotá, D.C., veintidós (22) de marzo de dos mil doce (2012))

En ese sentido, el Concejo de Bogotá y el Distrito cuentan con plenas facultades para tomar medidas estrictas en materia de calidad del aire en la ciudad, de acuerdo a lo dispuesto en leyes y decretos del orden nacional y conforme a la jurisprudencia de las cortes de cierre que en razón de la autonomía de las entidades territoriales y el principio de rigor subsidiario reconocen la facultad para regular varios asuntos relativos al patrimonio ecológico, preservación y cuidado del ambiente.

4. IMPACTO FISCAL

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. Por tal motivo no habrá lugar a la modificación del marco fiscal de mediano plazo o la creación de una fuente adicional de financiación.

Cordialmente,

JULIÁN DAVID RODRIGUEZ SASTOQUE

Concejal de Bogotá
Partido Alianza Verde

PROYECTO DE ACUERDO N° 272 DE 2020

PRIMER DEBATE

“POR EL CUAL SE CREA LA METODOLOGÍA TÉCNICA PARA LA EVALUACIÓN Y AJUSTE DE LOS RANGOS DE LA CONCENTRACIÓN DE MATERIAL PARTICULADO, PARA LOS NIVELES DE PREVENCIÓN, ALERTA Y EMERGENCIA POR CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA EN BOGOTÁ D.C. PARA EL ÍNDICE BOGOTANO DE CALIDAD DE AIRE – IBOCA, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

EL CONCEJO DE BOGOTÁ

En ejercicio de las atribuciones constitucionales y legales, y, en especial, de las contenidas en el Artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993.

A C U E R D A:

ARTÍCULO 1°. OBJETO. La Secretaria Distrital de Ambiente y la Secretaria Distrital de Salud, elaborarán una metodología técnica por medio de la cual se evalúe periódicamente el ajuste de los rangos de concentración del material particulado PM10 y PM 2.5 de los niveles de prevención, alerta y emergencia del Índice Bogotano de la Calidad del Aire, IBOCA, para responder con más precisión y de forma cada vez más estricta a los diferentes estados de contaminación atmosférica en Bogotá y disminuir sus impactos en salud.

Parágrafo 1. Expedir una resolución bienal que actualice los rangos de concentración de material particulado PM10 y PM 2.5. en caso de que la metodología técnica indicada lo determine, aplicando el ajuste a los niveles de prevención, alerta y emergencia del Índice Bogotano de la Calidad del Aire, IBOCA.

Parágrafo 2. La mencionada actualización se realizará hasta alcanzar la meta establecida por la guía de calidad del aire de la OMS y los objetivos del documento CONPES 3943, para lo cual se deberán establecer, de acuerdo con el parágrafo 1, las modificaciones a que haya lugar.

ARTÍCULO 2°. PARTICIPACIÓN. Dentro de la implementación de la metodología técnica, se fomentará la participación ciudadana y los monitoreos territorializados con base en la zonificación y cobertura de las estaciones de la RMCAB, a través del modelo de gobernanza indicado en el Plan de Desarrollo Distrital 2020 - 2024: *“Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI”*.

Parágrafo 1. Para garantizar la participación ciudadana, se fortalecerán las plataformas de divulgación del estado de la calidad del aire, y las afectaciones en la salud, con el propósito de identificar y promover las respectivas acciones, para la reducción de las emisiones, en marco del Plan de Gestión integral de la Calidad del Aire.

Parágrafo 2. Estas medidas se actualizarán conforme a la ampliación y la zonificación por la instalación de nuevas estaciones a la RMCAB.

ARTÍCULO 3° INFORMES DE AVANCE. La Secretaria Distrital de Ambiente y la Secretaria Distrital de Salud presentarán un informe anual del estado de avance de la implementación y los logros alcanzados de la metodología técnica, dentro del informe anual de la calidad del aire.

ARTÍCULO 4° CREACIÓN DE LA METODOLOGÍA La Secretaría Distrital de Ambiente y la Secretaría Distrital de Salud cuentan con un periodo de 6 meses para la creación de la metodología técnica, contados a partir de la entrada en vigencia del presente acuerdo. Teniendo en cuenta las variables meteorológicas, ambientales, vigilancia epidemiológica, e inventarios de emisiones.

ARTÍCULO 5° VIGENCIA. El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

PROYECTO DE ACUERDO N° 273 DE 2020

PRIMER DEBATE

“POR MEDIO DEL CUAL SE FORTALECE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LOCAL DENTRO DEL CONCEJO DE BOGOTÁ”

1. OBJETO DEL PROYECTO

Este proyecto de acuerdo tiene como objetivo mejorar la participación ciudadana y de las instituciones locales en el diagnóstico, formulación, seguimiento y evaluación de los proyectos de acuerdo y proposiciones de debates de control político dentro del Concejo de Bogotá. Esto con el fin de responder de manera eficiente a las problemáticas, necesidades y situaciones que reconoce y plantea la misma ciudadanía y los entes locales.

2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

a. Justificación del proyecto

El Concejo de Bogotá “*es la suprema autoridad del Distrito Capital. En materia administrativa sus atribuciones son de carácter normativo. También le corresponde vigilar y controlar la gestión que cumplan las autoridades distritales*”. Este organismo de carácter representativo tiene a cargo dos importantes funciones para el Distrito Capital. La primera, consiste en expedir las distintas reglamentaciones *para garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito*. La segunda tiene que ver con el control político, mediante el cual vigila y hace seguimiento al ejercicio de las funciones de las distintas entidades de la administración distrital, de los niveles central y descentralizada por servicios.

Estas funciones tienen un impacto importante en el desarrollo de la ciudad y por tanto los ciudadanos deberían estar constantemente interesados en ejercer su voto para elegir a quienes lo representen en esta corporación. Sin embargo, la abstención electoral en Bogotá sigue apareciendo. En las elecciones de 2019, de acuerdo al preconteo realizado por la Registraduría Nacional del Estado Civil, para elegir Alcalde de Bogotá tan solo participaron el 55,03% de los potenciales electores. Para el caso del Concejo de Bogotá, la participación fue del 53,9%. En elecciones anteriores, el porcentaje de votantes respecto de las elecciones al Concejo se ha ubicado para 2015 en el 49,81% y en el año 2011 fue del 45,27%. Estas cifras de abstencionismo demuestran la necesidad de impulsar un mayor conocimiento de la importancia de esta corporación y del por qué elegir a sus representantes. Más aún cuando,

indica que el supuesto subyacente es que la democracia se legitima y al mismo tiempo se consolida a través de una alta participación electoral, siendo esta la forma de participación política más importante en un régimen democrático por tres razones principales: a) porque incluye la mayor cantidad de ciudadanos y al mismo tiempo garantiza la participación más

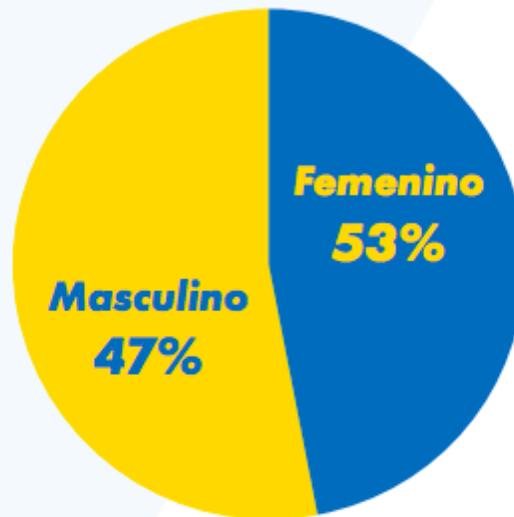
igualitaria de los miembros de una sociedad; b) por ser el canal central que vincula al electorado y a sus preferencias políticas con el poder, el cual se manifiesta en la elección de sus representantes; y c) porque a través de esta vinculación, toda la sociedad se relaciona o es afectada por el resultado, el cual se materializa en la legislación como parte de las políticas públicas generadas.²⁶

Lo anterior, lo acompañan las cifras de percepción del Concejo de Bogotá, según las cuales en el último año la imagen favorable de esta corporación sólo alcanzó el 35% frente al 65% de desfavorabilidad; el 17% de los encuestados consideran que la gestión del concejo de Bogotá en el año 2019 fue buena, el 46% considera que fue regular y el 37% considera que fue mala. De ahí que resulte importante mejorar la imagen y la cercanía de la ciudadanía frente al Concejo de Bogotá, que permita que todas las personas conozcan de forma transparente y oportuna el cumplimiento de las funciones de la corporación, los procedimientos que allí se desarrollan en cumplimiento de su control político así como de la actividad normativa, y sobre todo dimensionar la importancia que tiene ésta corporación como la primera autoridad político-administrativa del Distrito Capital. Con ello puede consolidarse una imagen, una percepción y una cercanía más favorable del papel del Concejo, resultado de una comunicación más directa con la ciudadanía a través de formas de relacionamiento e interacción con las gestiones del concejo, cuestión central a la que apunta el presente proyecto.

Así mismo, el presente proyecto propende por la incidencia efectiva de la ciudadanía y de las entidades locales en las gestiones y resultados del Concejo de Bogotá para responder a las necesidades e intereses de la ciudad, y así mismo lograr elevar a nivel distrital las iniciativas que por cuestiones de competencia no pueden llevar cabo las entidades locales. Para ello el presente proyecto busca principalmente habilitar los espacios y mecanismos de intervención en el ciclo de la gestión pública: el diagnóstico (conceptos), formulación (presentación de propuestas de acuerdo a los concejales, proposiciones a debates de control político), implementación (participación dentro de las sesiones de proyectos de acuerdo y debates de control político), evaluación (rendición de cuentas, consultas en materia de proyectos de acuerdo y debates de control político), y mesas de seguimiento sobre proyectos de acuerdo en materia de ejecución.

Para el presente proyecto de acuerdo, se considera el análisis realizado por el Concejo de Bogotá en el año 2019 sobre la caracterización de los individuos, grupos de interés y partes interesadas que suelen interactuar con el concejo, de modo que sirva para dar “*un paso inicial de la implementación de las acciones de Participación Ciudadana y de Rendición de Cuentas*” (Concejo de Bogotá D.C., 2019)

²⁶ Coutigno Ramírez, Ana Claudia. (2018). Cultura política ciudadana y abstención electoral en el municipio fronterizo de Tijuana. *Estudios fronterizos*, 19, e007. Epub 04 de abril de 2018. <https://dx.doi.org/10.21670/ref.1807007>

Figura 5. Participación en sesiones por sexo

Fuente: Concejo de Bogotá, D.C. –Oficina Asesora de Planeación. Basado en información suministrada por Secretaría General y Comisión Primera Permanente del Plan de Desarrollo. 2019

Fuente: Caracterización de ciudadanos, usuarios y grupos de interés del Concejo de Bogotá, D.C., 2019.

En materia de la participación por género, la participación del género femenino es levemente minoritaria respecto del masculino, pues bien lo describe el informe de caracterización, sustento del presente proyecto de acuerdo, y cuya grafica presenta un error por el entrecruzamiento de datos. El informe señala mediante la expresión literal: *“en sesiones plenaria y de la Comisión Primera, de los cuales el 53% corresponde al sexo masculino y el 47% al femenino”*. De allí que se justifique la necesidad de asegurar e incentivar el ejercicio participativo de la mujer, con el fin de lograr un sistema paritario y equitativo en dicho accionar participativo.

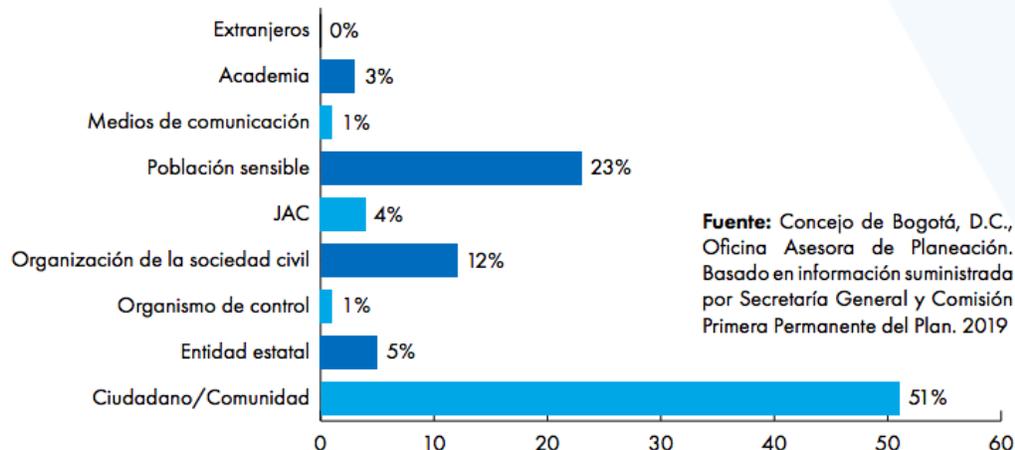
Tabla 9. Uso de los canales de atención, Concejo de Bogotá, 2019

Canal de atención - Medio de entrada de la petición										
	Escrito	Buzón	Email	Presencial	Telefónico	Web Concejo	Web Alcaldía	Redes Sociales	Rechazadas por no competencia	Total
TOTAL	798	2	82	24	16	0	241	1	2	1166
% de Participación	68%	0%	7%	2%	1%	0%	21%	0%	0%	100%

Fuente: Caracterización de ciudadanos, usuarios y grupos de interés del Concejo de Bogotá, D.C., 2019.

Frente a los canales de atención el informe logra demostrar el rezago del canal de atención de la web del propio concejo. Resulta problemático ver el poco uso de la web o las redes sociales como canales de atención en una era digital y en donde el Plan Distrital de Desarrollo contempla en el propósito 5: *“Un (1) modelo de Gobierno Abierto diseñado e implementado bajo los pilares de transparencia, participación y colaboración e innovación pública”*. (Programa Estratégico 15, meta estratégica 95, artículo 12, Acuerdo 761 de 2020) En ese marco, el concejo debe dar un paso hacia adelante en esa consolidación de gobierno abierto digital

Figura 8. Uso de los canales de atención



Ahora bien, respecto a quienes usan canales de atención, el Concejo de Bogotá en el informe de caracterización, identificó que el 51% corresponde a los ciudadanos en general, un 23% a la población sensible (afro, rom, raizal, indígena, adulto mayor, niños, niñas y adolescentes, o con alguna discapacidad), 21% las organizaciones civiles, 5% las entidades estatales incluyendo las Juntas Administradoras Locales y un 4% las Juntas de Acción Comunal.

Al ver esas cifras, puede entenderse que la participación no solamente se debe hacer desde la sociedad civil, sino también desde las entidades de carácter estatal, principalmente de nivel local y comunal, quienes por temas competencias no pueden llevar a cabo debates de control político a las actividades de oficinas de las entidades del nivel central, ni desarrollo normativo que por competencia le corresponde a la intervención del concejo. Por ejemplo, el desincentivo de plásticos de un solo uso en las oficinas de las secretarías distritales que se encuentre dentro de cada una de las localidades, o los alimentos en contenedores de plástico de los programas de alimentación escolar a cargo de la Secretaría Distrital de Educación. Cuestiones que han sido ya reguladas a nivel local por medio de Acuerdos Locales, como el No. 033 de 2020 de la Junta Administradora Local de Fontibón, o el No. 003 de 2019 de la Junta Administradora Local de Kenedy, pero que pueden profundizar a nivel distrital.

En lo tocante a los grupos de interés y sus necesidades, el informe de caracterización de usuarios del Concejo de Bogotá identifica a nivel institucional local lo siguiente:

Alcaldías Locales	Autoridades encargadas de hacer cumplir las normas de licencias de construcción, uso del suelo, control de ruido, funcionamiento de establecimientos comerciales y tarifas de parqueadero. Son las encargadas de la reparación y mantenimiento de vías secundarias y terciarias de las localidades.	<ul style="list-style-type: none"> • Consulta previa sobre los temas y proyectos que los afectan. • Conocimiento oportuno de las proposiciones que les realice el Concejo de Bogotá, D.C • Conocimiento de las conclusiones de los debates de control político. 	Correo electrónico, página Web, oficios, redes sociales, aplicativo PQRSD, Cabildo abierto, Sesiones de Comisiones y Plenaria
Juntas Administradoras Local	Cada localidad cuenta con una Junta Administradora Local JAL, integrada por no menos de siete, ni más de once miembros, elegidos por votación popular para un período de cuatro años que deberán coincidir con el período del Concejo Distrital.	<ul style="list-style-type: none"> • Comunicaciones cuando se realizan eventos de alto nivel • Entrevistas • Información sobre la gestión institucional. 	Correo electrónico, página Web, oficios, redes sociales, aplicativo PQRSD, Cabildo abierto, Sesiones de Comisiones y Plenaria, audiencias públicas de rendición de cuentas.
Juntas de Acción Comunal	Son corporaciones cívica sin ánimo de lucro compuesta por los vecinos de un lugar, que aúnan esfuerzos y recursos para procurar la solución de las necesidades más sentidas de la comunidad. (Decreto 1930 de 1979, Artículo 1)	<ul style="list-style-type: none"> • Solicitudes de información • Información clara y precisa de la gestión de la Corporación. • Consulta previa sobre los temas y proyectos que los afectan. 	Correo electrónico, página Web, oficios, redes sociales, aplicativo PQRSD, Cabildo abierto, Sesiones de Comisiones y Plenaria, audiencias públicas de rendición de cuentas.

Dentro del presente proyecto se busca responder a esas necesidades identificadas desde las Alcaldías Locales, Juntas Administradoras Locales y Juntas de Acción Comunal. Luego, el presente proyecto busca atender una relación entre el Concejo y las entidades locales, para conocer su percepción y propuestas alrededor de la actividad normativa y los debates de control político. Ello permite lo señalado anteriormente, respecto a la posibilidad de elevar iniciativas locales a un nivel distrital por temas de competencia o conocer información sobre los resultados del control político, de forma que puedan aportar con información propia sus conocimientos sobre los asuntos sometidos a control, facilitando e incidiendo en la discusión dentro de la corporación. Por lo anterior, dentro del presente proyecto de acuerdo se pretende crear la Oficina de Relaciones Institucionales Locales del Concejo de Bogotá, con el fin de tener un espacio dedicado a la comunicación y atención oficial, lo cual brinde información sobre la gestión institucional del concejo y recibir los aportes que

desde un entendimiento de la realidad local pueden contribuir al ejercicio de formulación, control, seguimiento y ejecución de los proyectos de acuerdo y debates de control político.

Con relación a la sociedad civil, el informe de caracterización encuentra como aspectos comunes lo siguiente:

- 1) Solicitudes de información
- 2) Atención de compromisos establecidos.
- 3) Consulta previa sobre los temas y proyectos que los afectan.
- 4) Información de la gestión institucional.

Ello en grupos sensibles: adulto mayor, afros, grupos indígenas, jóvenes, personas en condición de discapacidad, pueblos rom, raizales, víctimas, niñas, niños adolescentes, entre otros.

b. Sustento Jurídico

Todas las personas naturales en Colombia tienen derechos políticos, considerados por un lado fundamentales, y por el otro parte de los Derechos Humanos reconocidos a nivel internacional. En ese aspecto,

los derechos políticos de participación, consagrados en el artículo 40 de la Carta, y dentro de los cuales se encuentra el de "elegir y ser elegido", hacen parte de los derechos fundamentales de la persona humana. Los derechos de participación en la dirección política de la sociedad constituyen una esfera indispensable para la autodeterminación de la persona, el aseguramiento de la convivencia pacífica y la consecución de un orden justo.²⁷

De ahí que resulta relevante constitucionalmente considerar a la ciudadanía como sujeto participativo en la dirección política de la ciudad de Bogotá. Además, porque el programa permite reconocer ese derecho de participación, permitiendo la autodeterminación de la persona. En materia internacional, denota una mayor relevancia puesto

“que la esencia misma de nuestro sistema democrático se encuentra en el ejercicio libre de los derechos políticos consagrados en la Constitución, así como en instrumentos internacionales suscritos y ratificados por nuestro país (artículo 21.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), y cuya naturaleza de Derechos Fundamentales ha sido reconocida ampliamente en la jurisprudencia de esta Corte”

La Ley 1437 de 2011, establece en su artículo 7 la obligación de las entidades administrativas de habilitar espacios idóneos para la consulta de expedientes y documentos, así como para la atención cómoda y ordenada del público. En ese sentido, el Concejo de Bogotá, mediante las oficinas habilita

²⁷ Sala Séptima de Revisión en asuntos de tutela, Corte Constitucional. (12 de febrero de 1993)

un espacio para la atención cómoda y ordenada del público. Además, el artículo 8 sobre deber a la información pública, contempla que las entidades deben informar sobre: 1. Las normas básicas que determinan su competencia; 2. Las funciones de sus distintas dependencias y los servicios que prestan; 3. Las regulaciones, procedimientos, trámites y términos a que están sujetas las actuaciones de los particulares frente al respectivo organismo o entidad. Aspecto que cumple a cabalidad el programa propuesto.

A su vez, el programa cumple con lo establecido por la Ley 1712 de 2014, cuyo objeto es regular el derecho de acceso a la información pública, los procedimientos para el ejercicio y garantía del derecho y las excepciones a la publicidad de información. En otro sentido, el programa sirve como mecanismo de participación, por cuanto la Ley 1757 de 2015, contempla que: la participación de la sociedad civil se expresa a través de aquellas instancias y mecanismos que permiten su intervención en la conformación, ejercicio y control de los asuntos públicos. Pueden tener su origen en la oferta institucional o en la iniciativa ciudadana, junto con la posibilidad de la participación de la sociedad civil se expresa a través de aquellas instancias y mecanismos que permiten su intervención en la conformación, ejercicio y control de los asuntos públicos. Pueden tener su origen en la oferta institucional o en la iniciativa ciudadana.” Incluso, satisface los derechos de los ciudadanos en el marco de la participación ciudadana por cuanto logra:

b) Ser informado oportunamente y con claridad sobre el derecho a la participación ciudadana sus contenidos, las formas y procedimientos para su ejercicio, y las entidades de las administraciones públicas con las cuales debe relacionarse de acuerdo a los temas que son de su interés incentivar;

(...)

d) Recibir información oportuna y veraz para poder ejercer las acciones de participación;

(...)

e) Recibir capacitación para una mayor comprensión de la gestión pública y las políticas públicas.”

3. COMPETENCIA

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

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

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

(...)

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

Ello en cuanto busca garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones por parte del Concejo de Bogotá, en materia de la función normativa y el control político.

4. IMPACTO FISCAL

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. Por tal motivo no habrá lugar a la modificación del Marco Fiscal de Mediano Plazo o la creación de una fuente adicional de financiación.

Cordialmente,

JULIAN DAVID RODRÍGUEZ SASTOQUE

Concejal de Bogotá
Partido Alianza Verde

PROYECTO DE ACUERDO N° 273 DE 2020

PRIMER DEBATE

““POR MEDIO DEL CUAL SE FORTALECE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LOCAL DENTRO DEL CONCEJO DE BOGOTÁ”

ARTÍCULO PRIMERO. OBJETO. Consolidar al Concejo de Bogotá como un concejo de puertas abiertas que fortalezca y cualifique la participación ciudadana informada con el fin de recibir y gestionar las iniciativas, propuestas, y proyectos la ciudadanía presente con clara vocación normativa y de control político. Con la creación de oficinas de apoyo se busca recibir estas iniciativas y acercar a la ciudadanía con esta corporación y con los entes locales.

ARTÍCULO SEGUNDO. OFICINA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA. Crear la oficina de participación ciudadana, encargada de receptor y atender las iniciativas ciudadanas, para ello se le asignan las siguientes funciones.

- 1) Asesorar en los mecanismos de participación ciudadana que permitan la formulación de iniciativas normativas y de control político dentro del Concejo de Bogotá mediante espacios de capacitación sobre funcionamiento del Concejo.
- 2) Recibir propuestas de proyectos de acuerdo y de proposiciones por parte de ciudadanos, grupos de interés o sensibles, organizaciones, Juntas de Acción Comunal e instituciones de educación superior públicas o privadas, los cuales serán publicados dentro de la red interna del concejo para la valoración de los concejales y equipos de Unidad de Apoyo Normativo.
- 3) En coordinación con la Oficina de Comunicaciones del Concejo de Bogotá, asegurar un espacio virtual de información pública accesible al ciudadano para el conocimiento del contenido de los proyectos de acuerdos, cuestionarios de proposición y respuestas
- 4) Recibir conceptos de la ciudadanía, organizaciones, academia, juntas de acción comunal y grupos de interés acerca de los proyectos de acuerdo, cuestionarios de proposición y respuestas, que sirvan de insumos para el desarrollo de las sesiones de debates.
- 5) Establecer un directorio de contacto con organizaciones, grupos de interés y ciudadanos que deseen inscribirse al mismo para ser publicado dentro de la red interna del concejo de Bogotá.
- 6) Abrir jornadas y espacios de diálogo por temáticas de interés entre ciudadanos, organizaciones y grupos de interés asegurando la representatividad de la población adulta mayor, población juvenil, las mujeres, las comunidades afro, las comunidades indígenas, las personas en condición de discapacidad, los representantes de la niñez y las víctimas del conflicto armado y desmovilizados.
- 7) Garantizar la accesibilidad de la información a través de la plataforma web del concejo y/o el desarrollo de una app, mediante la generación un espacio específico para brindar la información sobre proyectos de acuerdo, proposiciones, información de debates de control político y a su vez, asegurar la recepción de iniciativas ciudadanas. Dicha plataforma y/o app deberán estar destinadas facilitar el acceso.
- 8) Generar actividades para la promoción de una participación paritaria, buscando el acercamiento de la mujer en los procesos de construcción normativa y de control político.

- 9) Formular consultas sobre los proyectos de acuerdo y debates de control político a las distintas universidades públicas y privadas que se encuentren en el distrito, de manera que puedan brindar informe investigativo o académico sobre cada una de las iniciativas.
- 10) Proponer a la mesa directiva mesas de trabajo con organizaciones, universidades públicas o privadas, personas naturales o jurídicas que puedan contribuir en la construcción de proyectos de acuerdo o en información para el debate de control político, en razón de su experticia u objeto de estudio o social. A su vez, proponer convocatorias para un trabajo conjunto mediante convenios en los asuntos prioritarios para la ciudad.

ARTÍCULO TERCERO: OFICINA DE COORDINACIÓN INSTITUCIONAL CON LO LOCAL. Crear la Oficina de Coordinación Local, la cual estará a cargo de asegurar la comunicación e interacción con las Juntas Administradoras Locales y Juntas de Acción Comunal, para permitir que estas conozcan las actividades desarrolladas dentro del Concejo de Bogotá y puedan incidir en la formulación de proyectos normativos y debates de control político.

- 1) Recibir las propuestas de proyectos de acuerdo y cuestionarios de proposición para debate de control político de las Juntas Administradoras Locales y las Alcaldías Locales las cuales serán publicadas dentro de la Red Interna del Concejo de Bogotá como insumos para los Concejales y los equipos de Unidad de Apoyo Normativo para las sesiones de debate.
- 2) Recibir conceptos por parte de las Juntas Administradoras Locales y las Alcaldías Locales sobre los proyectos de acuerdo, cuestionarios de proposición y respuestas, las cuales serán publicadas dentro de la Red Interna del Concejo de Bogotá como insumos para los Concejales y los equipos de Unidad de Apoyo Normativo para las sesiones de debate.
- 3) Construir y mantener actualizada una base de datos con los acuerdos locales y proyectos de acuerdo local, debates de control político local y proposiciones con sus respuestas a nivel local.
- 4) Formular consultas a las Alcaldías Locales y Juntas de Administradoras Locales, acerca de la ejecución de los acuerdos distritales a nivel local. Así como sobre asuntos de debates de control político que pueden tener incidencia y relevancia desde lo local.

ARTÍCULO CUARTO: VIGENCIA. El presente acuerdo rige a partir de su publicación.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

PROYECTO DE ACUERDO N° 274 DE 2020

PRIMER DEBATE

“POR EL CUAL SE CREA LA COMISIÓN DE APOYO AL EMPRENDEDOR JOVEN RURAL DE BOGOTÁ D.C Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

1. OBJETO DEL PROYECTO

Este proyecto de acuerdo tiene como objeto crear la comisión de apoyo a emprendedores rurales de Bogotá D.C. A través del cual se crea un programa de acompañamiento y capacitación al emprendedor rural, con el fin de fortalecer y mejorar la calidad y cantidad de los proyectos productivos, permitiendo que sean sostenibles con mercados de salida activos.

2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

2.1. Justificación del proyecto

Panorama Internacional



Fuente: Agrodiario. (2019)

Aunque el mundo rural ha tenido grandes transformaciones a lo largo de los últimos años en países desarrollados como los que se encuentran en el continente Europeo, en donde los servicios y accesos a las zonas rurales están cubiertos por una presencia estatal muy fuerte y consolidada, y las nuevas concepciones de ruralidad se orientan a diversas actividades económicas y sociales muy rentables como el turismo, en Colombia la ruralidad parece quedar rezagada en el tiempo bajo la misma concepción agrícola con bajo desarrollo social, orientado a la baja participación del estado en las dinámicas de progreso y prestación de servicios.

Según los datos del Banco Mundial para el 2018, en el mundo se estimaron 3,396 mil millones de personas viviendo en la población rural y en Latinoamérica 123 millones, con la particularidad de que en continentes como el Europeo el porcentaje de población rural está cerca al 60%, y en Latinoamérica solo se tiene el 23,5%.

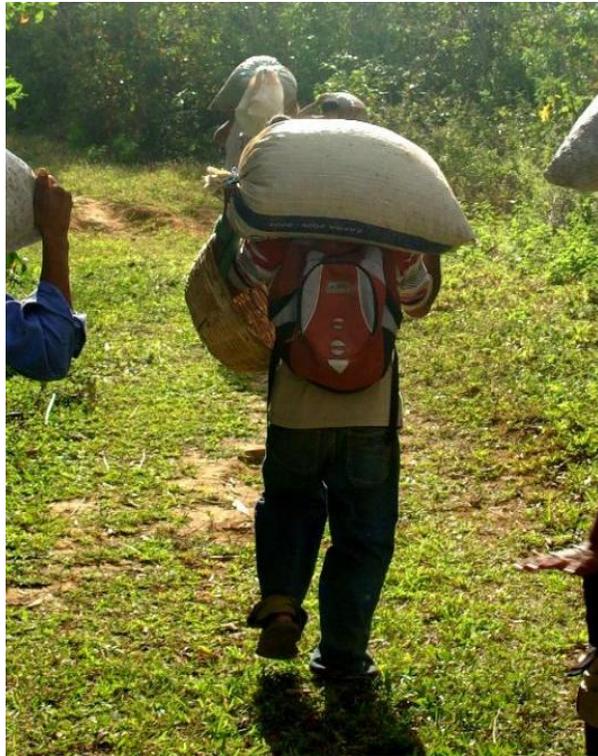
Los procesos de fortalecimiento rural en Europa estuvieron articulados con su concepción general de desarrollo, lo que favoreció el abandono de zonas de producción marginales, aumentó el tamaño de las exportaciones agrarias y su capitalización. Circunstancias fundamentales que no se presentaron en América Latina.

La ruralidad Latinoamericana además de caracterizarse por tener una baja densidad rural, también enfrenta problemas asociados a una baja concentración de riqueza, desigualdad en la tenencia y acceso a la tierra, sobreexplotación y mal uso de los recursos, baja calidad de infraestructura y escasa conectividad. Estas condiciones dificultan el acceso a los mercados, bienes y servicios públicos generando dificultades y desventajas respecto a los habitantes urbanos.

Ante esto el Banco Mundial comenta “América Latina es altamente desigual en cuanto ingresos y también en el acceso a servicios como educación, salud, agua y electricidad; persisten además enormes disparidades en términos de participación, bienes y oportunidades. Esta situación frena el ritmo de la reducción de la pobreza y mina el proceso de desarrollo en sí”.

El contexto colombiano no es indiferente al latinoamericano, se presentan cifras preocupantes como que el 10% más rico de la población percibe alrededor de 30 veces el ingreso del 10% más pobre. Y la pobreza rural asociada a la variable ingreso, muestra que cerca del 79.7% de la población rural no recibe ingresos suficientes para una canasta familiar mínima y, por tanto, se sitúa por debajo de la línea de pobreza. El 45.9% de la población pobre rural se ubica en la categoría de indigente, es decir, en pobreza extrema. Estas son brechas que dificultan el aumento de bienestar individual y colectivo.

La migración como problema estructural de la ruralidad en Colombia



Fuente: Radio Nacional de Colombia. (2015)

La migración del campo a la ciudad es un fenómeno que ha afectado al país desde hace ya varias décadas. Según el DANE, para el año 2000 el 50% de la población que emigraba decidía hacerlo hacia las capitales regionales. La población rural ha migrado a las ciudades por motivos que van desde búsqueda de empleo, estudios, la ilusión de una vida mejor a la vida campesina o por motivos políticos relacionados con el desplazamiento forzado.

Según el diagnóstico realizado por el Grupo de Diálogo Rural de Colombia en 2015, el 25% población que habita en las zonas rurales es joven, y de ellos, aproximadamente el 12% migra a los centros urbanos. Casi el 40% de los jóvenes rurales están en condición de pobreza y las mujeres jóvenes rurales tienen menos oportunidades laborales y salariales.

De los datos extraídos de la encuesta de Calidad de Vida de 2015, los jóvenes rurales no cuentan con la misma oferta de servicios y programas de los habitantes de las ciudades capitales. Debido

a la dificultad para acceder a educación postsecundaria, a trabajos formales y la falta de oportunidades, se estima que cerca del 12% de los jóvenes rurales migra a los centros urbanos en busca de mejores oportunidades.

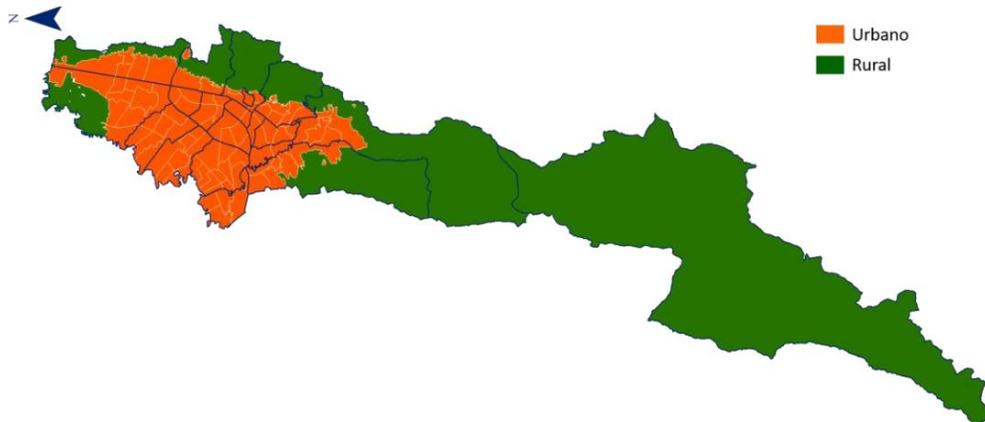
Otros fenómenos abordados son la mayor migración femenina, la alta prevalencia de embarazos adolescentes en los sectores rurales, las causas de mortalidad (siendo las agresiones y homicidios el primer motivo de defunción), y el impacto del conflicto armado. Frente a los anteriores resultados, es importante resaltar que los jóvenes rurales que pertenecen a algún grupo étnico afrontan condiciones socioeconómicas más complejas.

Ruralidad en Bogotá



Fuente: Agencia de Noticias UN. (2018)

Bogotá es una ciudad en su mayoría rural, con una extensión de 122.716 hectáreas equivalente al 75%, de las cuales el 66,07% son áreas protegidas nacionales y regiones, tales como: el Parque Nacional Natural Sumapaz; la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá; la Reserva Forestal Protectora Productora Cuenca Alta de Río Bogotá, y la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá D.C. Thomas Van der Hammen, y algunas reservas naturales de la Sociedad Civil como Tauro, el Parque Ecológico los Andes y el Horadado de San Alejo. El territorio rural está disperso en nueve de las 20 localidades de la capital: Sumapaz, Usme, Ciudad Bolívar, Usaquén, Santa Fe, San Cristóbal, Chapinero, Suba y Bosa.



Fuente: Secretaría de Planeación.

En cuanto a los usos del suelo rural, el 70,1% está constituido por cobertura de páramo; el 9,1%, por bosque alto andino y matorrales; el 1,6%, por plantaciones forestales; el 15,5%, por pastos y el 2,9% por cultivos como hortalizas y papa.

Según la encuesta llevada a cabo por el DANE (2018), se determinó que el tamaño poblacional que habita la zona rural de Bogotá es de 15.220 personas en aproximadamente 3.000 viviendas, que equivalen al 0,2% de la población de Bogotá, las cuales residen, principalmente, en la localidad de Usme (35,2%), Suba (19,8%) y Ciudad Bolívar (16,7%) (DANE, 2017). De estas, un 60% y 48% de viviendas en Usaquén y San Cristóbal, respectivamente, se encuentran en zona de riesgo de incendio forestal y un 47,6% de Ciudad Bolívar, en zona de afectación por el relleno sanitario Doña Juana.

Localidad	Porcentaje
Usme	35,17%
Suba	19,80%
Ciudad Bolívar	16,67%
Sumapaz	15,35%
Santa Fe	5,05%
Chapinero	3,60%
Usaquén	2,48%
San Cristóbal	1,89%
Total	100%

Fuente: DANE - SDP, Encuesta Multipropósito 2014 - 2017. Cálculos: Dirección de Estudios Macro, SDP.

En la Encuesta Multipropósito 2017, el 66,1% de la población rural dice tener buena calidad de vida y el 22,1%, regular. En la localidad de San Cristóbal, entre un 54,87% y un 68,69% menciona tener mejor calidad de vida que hace años. En cuanto otras dimensiones de calidad de vida, el 8,5% de las personas no están afiliadas a servicios de salud y el 52,6% de jefes de hogar solo tienen primaria. Frente a la cobertura de servicios públicos en el sector rural, la energía eléctrica tiene el mayor porcentaje (96,8%) y el alcantarillado, el menor porcentaje (12,8%).

Adicionalmente, el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) incluido en la encuesta multipropósito es de 19,2%, es decir que aproximadamente el 20% de los hogares rurales son pobres en dicha medida, o lo que es igual, una de cada 5 familias.

Uno de los retos que implica hacer capacitación y seguimiento a los procesos productivos y emprendimientos desde el sector servicios, es la dispersión y lejanía de los centros habitados por la población rural. Dado que la distancia de sus hogares, sumado a los bajos ingresos por familia, hacen que acercarse a los centros de capacitación generen un esfuerzo muchas veces inviable.

Es este sentido, el problema puede atacarse desde varios frentes. Como son, mejorar la cobertura de herramientas TIC y el acceso a internet que actualmente es apenas del 13%; también facilitar el acceso a los centros educativos adecuando infraestructura existente, cercana o de acceso estratégico a los entornos de población rural activa. Y finalmente es prioritario que el distrito vaya directamente a los centros rurales, acompañe al campesino en la mejora de sus proyectos productivos y realice un seguimiento continuo.

Esto en el marco de un programa integral que conozca de primera mano las dinámicas de la cotidianidad campesina y las integre a programas educativos, junto con el apoyo a los programas productivos y emprendimientos.

Finalmente, es necesario hacer mención a hitos de nivel normativo e institucional que se están desarrollando en pro de mejorar la gestión territorial en la ruralidad. Uno de los más significativos es la Política Pública de Ruralidad (Decreto 327 del 2007) que se propone como una “herramienta de gestión del Distrito Capital para el ordenamiento ambiental sostenible de su territorio y la superación de la exclusión de su población, en procura de una articulación armoniosa de las diversas dinámicas de una ciudad metropolitana y capital del país y una zona rural dotada de un gran patrimonio ambiental y ecológico de suma importancia para la ciudad, el conjunto de la región y el país”.

Según lo planteado por la Gerencia de Ruralidad de la Secretaría de Planeación, un gran problema de la política de ruralidad es que no presenta indicadores ni presupuestos, ni se comunica con otras propuestas distritales como el POT; además, tiene un desfase temporal con su correspondiente Plan de Gestión.

Las nuevas concepciones del desarrollo rural.

Algunas características de la nueva concepción del desarrollo rural, coincidentes en Europa y América Latina, son:

- Reconocimiento de los múltiples vínculos entre las pequeñas ciudades y el campo circundante y de la relación entre desarrollo urbano y rural.
- Reconocimiento de la complementariedad entre agricultura y otras ocupaciones en la generación de ingresos rurales, de la generalización de la agricultura a tiempo parcial y del origen multisectorial del ingreso de muchas familias rurales.
- Atención de servicios sociales y residenciales a las poblaciones rurales.
- Reconocimiento de la creciente integración de las zonas rurales en los mercados (de productos, insumos, tecnología y mano de obra) y su incorporación al proceso de globalización, así como conciencia de la importancia de la competitividad territorial frente a la sectorial.
- Atención al potencial económico que ofrecen los activos ligados al territorio, de tipo geográfico, histórico, cultural, paisajístico y ecológico.
- Fortalecimiento en la participación de los diversos agentes involucrados en el diseño y la aplicación de las políticas y programas de desarrollo rural.

Desafíos de la ruralidad en Bogotá.

Según la Veeduría Distrital:

1. Cerrar la brecha existente entre las zonas rurales y urbanas incrementando la cobertura de los servicios, con el propósito de mejorar la calidad de vida de la población rural y evitar su progresiva movilización hacia los centros urbanos.
2. Implementar estrategias de transición hacia una producción agroecológica en donde se debe potencializar la agricultura familiar reconociendo sus particularidades.
3. Reglamentar los instrumentos de planeación rural.
4. Promover actividades económicas, previo estudio de la capacidad de carga de los ecosistemas, que fomenten un desarrollo sostenible de la zona rural tales como el turismo.
5. Programas de reconversión productiva dirigidos a la protección de los páramos.
6. Crear mecanismos o protocolos para realizar capacitaciones y seguimiento a los desarrollos productivos, dado el bajo acceso a internet y distancia a los centros de enseñanza existentes.

Para concluir es importante resaltar que la población rural se vuelve tanto un beneficiario directo como un aliado para la superación del hambre y la seguridad alimentaria de la ciudad en el corto y largo plazo a través de la innovación de los procesos productivos en base al uso sostenible de los recursos naturales como la tierra y los recursos hídricos. Debido a esta importancia, el abandono y

la migración de los jóvenes rurales hacia los cascos urbanos son alarmantes, por lo tanto resulta necesario y urgente desarrollar acciones que permitan visibilizar oportunidades para el desarrollo personal y profesional de los mismos.

Reconociendo la importancia del sector rural y conociendo los desafíos a los que se enfrenta el mismo, este proyecto pretende consolidar acciones enfocadas a los jóvenes rurales del Distrito, que permitan mejorar las dinámicas productivas, incentivar el desarrollo, evitar la migración hacia los centros urbanos y mejorar la calidad de vida de la población.

2.2. Sustento Jurídico

Nuestro ordenamiento constitucional prevé un deber para el Estado Colombiano en favor del campesinado para garantizar el acceso progresivo a la tierra y la puesta en marcha de servicios públicos esenciales que garanticen su calidad de vida y un adecuado nivel de ingresos:

“ARTÍCULO 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.”

Por otra parte, atado al reconocimiento constitucional que brinda el máximo tribunal al campesinado, a partir de unos criterios que ya abordaremos, reconoce, además, una serie de derechos de los cuales gozan de manera preferente por su naturaleza y la importancia de la relación con el territorio e incluso con otros fines constitucionalmente protegidos. Aquellos derechos son: El derecho al mínimo vital (Artículo 53 de la C.P), a la alimentación y al trabajo (Artículo 25 de la C.P). Por otra parte, en relación con el proyecto de vida del campesino, reconoce como parte de su condición y naturaleza, como derechos de los cuales goza de manera preferente: La libertad de asociación (Artículo 39 de la C.P), libertad para escoger profesión y oficio (Artículo 26 de la C.P), el libre desarrollo de la personalidad y a la participación en los asuntos que le conciernen.

Lo anterior teniendo en cuenta las profundas transformaciones que sobre el territorio rural se han venido sucediendo, la tecnificación del campo, los macroproyectos agroindustriales y las diferentes

formas de producir alimentos, que conllevan a un déficit de protección por los altos niveles de riesgo sobre la permanencia y subsistencia del campesinado en Colombia.

Por ello, si bien la Constitución Política no reconoce al campesinado per se como sujeto de especial protección, sendos fallos de la Corte Constitucional en una acertada interpretación del artículo 64 de la Carta, disponen que el campesinado y el trabajador agrario cuentan con dicha protección bajo dos criterios a saber:

1. Cuando existe marginalidad y vulnerabilidad socioeconómica, los campesinos adoptan el papel de sujetos de especial protección, pues la Corte ha sido enfática en reconocer que esta población ha sido históricamente marginada e invisibilizada, sobre todo, en lo relativo a sus niveles de ingreso. (T-606 de 2015)

2. Un segundo criterio tiene que ver con el reconocimiento previo hecho por la Corte de segmentos de la población campesina como sujetos de especial protección, como las personas desplazadas por la violencia, menores de edad, madres cabezas de familia, entre otras. (T-348 de 2012)

No obstante, no solo el campesino se ha vuelto objeto de los pronunciamientos de la Corte, también, el campo y sus dimensiones han sido reconocidos como un bien jurídico de especial protección constitucional por la trascendencia y la relación que se edifica entre el campesino y su tierra. El campo es sustento para la vida y por tanto las maneras de trabajarlos y las formas de subsistencia que sobre él reposan son objeto de protección. (C-262 de 1996)

Es por ello, que guarda una especial importancia, la protección, impulso y promoción de las economías de subsistencia en los territorios rurales, pues la antedicha transformación de los modelos de producción en suelos campesinos ha expuesto a esta población a situaciones de vulnerabilidad y pobreza, y, por tanto, se exigen mayores medidas de protección de las economías campesinas.

En este sentido, también sale a flote lo dispuesto en el artículo 65 de la Carta:

“ARTÍCULO 65. La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.

De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.”

Este artículo guarda una estrecha relación con las comunidades y poblaciones campesinas, por tanto, no ha estado alejado de los estudios constitucionales que sobre el campesinado en Colombia se han venido dado por el tribunal constitucional, sobre lo cual sostuvo en sentencia C-864 de 2006:

“se vulnera el deber de seguridad alimentaria reconocido en el artículo 65 del Texto Superior, cuando se desconoce el grado de garantía que debe tener toda la población, de disponer y tener acceso oportuno y permanente a los alimentos que cubran sus requerimientos nutricionales, tratando de reducir la dependencia externa y tomando en consideración la conservación y equilibrio del ecosistema para beneficio de las generaciones”

Así las cosas, es necesario remitirnos a instrumentos internacionales que abordan lo concerniente a la soberanía alimentaria, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales en su artículo 11:

“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia.”

De igual forma, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales indica en la Observación General número 12 el contenido normativo de derecho a una alimentación adecuada, “el cual no debe interpretarse de manera restrictiva en términos de elementos nutritivos concretos, sino que tiene que comprenderse en términos de adecuación, sostenibilidad, accesibilidad y disponibilidad de los alimentos”. (C-077 DE 2017)

Adicional a ello, el Consejo de Derechos Humanos, el 28 de septiembre de 2018, aprobó la “Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales”, que, si bien no son vinculantes para el Estado Colombiano en estricto sentido al ser *soft law*, la Corte ha hecho énfasis de que esta Declaración no hace otra cosa que sistematizar disposiciones que se encuentran en instrumentos internacionales ratificados por Colombia y que coinciden con los presupuestos constitucionales en materia de garantías y derechos para la población campesina, y en ese sentido, las obligaciones contenidas en dicho instrumento,

como las del artículo 2, numeral 1, tienen que sé lineamientos que dirijan a actividad estatal en función de garantizar la mayor calidad de vida de la población campesina:

“Los Estados respetarán, protegerán y harán efectivos los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales. Adoptarán sin demora las medidas legislativas, administrativas y de otro tipo que resulten apropiadas para alcanzar progresivamente la plena efectividad de los derechos de la presente Declaración que no puedan garantizarse de forma inmediata”

De esta manera, de acuerdo a los pronunciamientos de la Corte y los instrumentos internacionales en la materia, el Estado Colombiano y sus gobiernos territoriales, tienen la obligación de propender por mejorar la calidad de vida del campesinado, la defensa de sus economías de manera preferente y la corrección de las desigualdades con otros grupos poblaciones conforme a su naturaleza y las relaciones con el territorio.

3.COMPETENCIA

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

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

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

(...)

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

4. IMPACTO FISCAL

De conformidad con el Artículo 7 de la Ley 819 de 2003, se ordenó lo siguiente:

“Artículo 7º. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”

Por lo anterior, debido a que esta iniciativa apunta al logro de ciudad del propósito 1 del Plan Distrital de Desarrollo 2020-2023 “Aumentar la inclusión productiva y el acceso a las economías de aglomeración con emprendimiento y empleabilidad con enfoque poblacional-diferencial, territorial y de género”, no habrá lugar a la modificación del marco fiscal de mediano plazo o la creación de una fuente adicional de financiación. En consecuencia, el presente Proyecto de Acuerdo no genera impacto fiscal.

Cordialmente,

JULIAN DAVID RODRIGUEZ SASTOQUE

Concejal de Bogotá

ANDREA PADILLA VILLARRAGA

Concejal de Bogotá

ANDRÉS DARÍO ONZAGA NIÑO

Concejal de Bogotá

NO HAY FIRMA DIGITAL

DIEGO ANDRES CANCINO MARTINEZ

Concejal de Bogotá

DIEGO GUILLERMO LASERNA ARIAS

Concejal de Bogotá

EDWARD ANÍBAL ARIAS RUBIO

Concejal de Bogotá

LUCIA BASTIDAS UBATE

Concejal de Bogotá

JULIAN ESPINOSA ORTIZ

Concejal de Bogotá

NO HAY FIRMA DIGITAL

LUIS CARLOS LEAL ANGARITA

Concejal de Bogotá

MARIA CLARA NAME RAMÍREZ

Concejala de Bogotá

MARIA FERNANDA ROJAS MANTILLA

Concejala de Bogotá

MARTÍN RIVERA ALZATE

Concejal de Bogotá

PROYECTO DE ACUERDO N° 274 DE 2020

PRIMER DEBATE

“POR EL CUAL SE CREA LA COMISIÓN DE APOYO AL EMPRENDEDOR JOVEN RURAL DE BOGOTÁ D.C Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

ARTÍCULO 1°. *Objeto.* Crear la Comisión de Apoyo al Emprendedor Joven Rural de Bogotá D.C, con el objetivo de mejorar y fortalecer los emprendimientos de jóvenes rurales de la ciudad para motivar la creación y el aumento de proyectos productivos con salida a distintos mercados.

Parágrafo: Entiéndase joven las personas que se encuentran entre los 14 y 28 años, conforme a la Ley Estatutaria de Ciudadanía Juvenil 1622 de 2013.

ARTÍCULO 2°. *Funciones.* Serán funciones de la Comisión de Apoyo al Emprendedor Joven Rural De Bogotá D.C, las siguientes:

1. Articular esfuerzos entre las entidades que hacen parte de la comisión, para desarrollar en conjunto una estrategia que impulse el emprendimiento en los jóvenes rurales del Distrito.
2. Se encargará de llevar un seguimiento permanente de cada uno de los emprendimientos que se estén desarrollando o que se creen con apoyo de la comisión a manos de los jóvenes rurales del Distrito.
3. Realizará un reporte trimestral a la secretaría de desarrollo económico con base en metas e indicadores de avance y cumplimiento sobre el desarrollo de los emprendimientos de jóvenes rurales.
4. Se encargará de estructurar programas semestrales de formación y capacitación para jóvenes rurales según rangos de edades, enfocados en motivar el emprendimiento rural en las instituciones educativas del sector rural.
5. La comisión realizará la gestión necesaria para contar infraestructura física Distrital existente en las localidades (como Juntas de Acción Comunal), que le permita a los jóvenes una mayor accesibilidad a los programas de capacitación de los emprendedores jóvenes rurales.
6. Se encargará de difundir de manera participativa y amplia la información a la ciudadanía a través de los diferentes canales institucionales.

7. Hará acompañamiento mensual a los emprendedores y emprendedoras jóvenes rurales en todos los procesos de la cadena productiva de sus emprendimientos, incluyendo tecnificación, optimización, y demás variables asociadas, en articulación con unidades existentes como ULATA.
8. Promoverá la conexión permanente del emprendedor y emprendedora joven rural y sus productos, con los distintos mercados del Distrito, principalmente en el área urbana.
9. Conectará al emprendedor y emprendedora rural con programas, proyectos, convocatorias y subsidios, que le permitan acceder tanto a educación y acompañamiento, como a la financiación de sus proyectos productivos.
10. Creará y fomentará programas de emprendimiento sostenible en materia de ecoturismo, preservación de ecosistemas estratégicos, entre otros.

ARTÍCULO 3°. Conformación. La Comisión de apoyo al Emprendedor Joven Rural Distrital será de carácter intersectorial y estará integrada por la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, la Secretaría Distrital de Ambiente, la Secretaría de Educación Distrital, la Secretaría Distrital de Integración Social, el Instituto para la Economía Social IPES, el Instituto Distrital de Turismo IDT y la Secretaría Distrital de la Mujer.

Parágrafo: La coordinación de la comisión estará a cargo de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico.

ARTÍCULO 4°. Reglamentación. La Administración Distrital reglamentará dentro de los 6 meses siguientes a la entrada en vigencia del presente acuerdo lo relativo a la implementación, ejecución y evaluación de la Comisión de Apoyo al Emprendedor Joven Rural de Bogotá.

ARTÍCULO 5° El presente acuerdo entrará a regir a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

PROYECTO DE ACUERDO N° 275 DE 2020

PRIMER DEBATE

“POR EL CUAL SE CREAN LAS OFICINAS DE ATENCIÓN LOCAL PARA BICIUSUARIOS EN EL DISTRITO CAPITAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

1. OBJETO DEL PROYECTO

Este proyecto de acuerdo tiene como objetivo crear las oficinas de atención para biciusuarios como espacios de participación ciudadana local dentro de los centros locales de movilidad o espacios que determine la Oficina de Gestión Social de la Secretaría Distrital de Movilidad. Con el fin de mejorar la seguridad y atención de los biciusuarios en la ciudad, mediante la prestación de servicios de atención accesible y la promoción del bienestar del biciusuario.

2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

2.1. Justificación del proyecto

Panorama Internacional

La movilidad sustentable se encuentra en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y es una pieza clave para planificar los sistemas de movilidad urbana, mediante la promoción de medios de transporte accesibles, incluyentes y respetuosos del medio ambiente. En la actualidad es imprescindible la búsqueda de alternativas sustentables que respondan a las necesidades de desplazamiento sin generar nuevos problemas para los ciudadanos, el ambiente y la ciudad.

El actual modelo de transporte, no es sostenible a mediano plazo debido al creciente consumo de recursos no renovables, al uso de sistemas de combustión altamente contaminantes y la tendencia a la alza del valor de los combustibles fósiles, por ello, globalmente se han fortalecido los tres principales medios de movilidad sustentable, los viajes a pie, la bicicleta y el transporte público.

Ante este panorama, el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID) ha apoyado el uso de la bicicleta como solución equitativa de movilidad que disminuye los tiempos de desplazamiento y contribuye en el mejoramiento ambiental. La bicicleta, se presenta como un medio de transporte no solo barato, ecológico y saludable, sino también como un elemento estructurante del diseño urbanístico de la ciudad.



Fuente: Bicicultura. Bicicletas en Amsterdam. (2018)

En ciudades como Ámsterdam y Holanda, el uso de la bicicleta como medio de transporte supera el 30% de los desplazamientos urbanos, ubicándose como los países con mayor tasa de movilidad en bicicleta en el mundo, gracias a la cultura de la movilidad sostenible y la inversión en infraestructura social y física para el bienestar de los usuarios. Para el caso latinoamericano, Colombia destaca en el uso de la bicicleta pues es el único país de la región con tres ciudades en el Índice Global de Ciudades de Bicicletas 2019, Cali en el puesto 82, con un porcentaje de 4.5 de uso de la bicicleta, Bogotá en el puesto 81 con un porcentaje de uso del 4% y Medellín en el puesto 89 con 0.5% de uso de este medio de transporte.

ÍNDICE GLOBAL DE CIUDADES DE BICICLETAS 2019

TOP 10 DE LAS CIUDADES LATINOAMERICANAS AMIGABLES PARA LA BICI

Ranking general	Ciudad	País	Puntaje total	% de uso de bici	Muertes por cada 100.000 ciclistas	Infraestructura Puntaje sobre 100
58	Santiago	Chile	30,35	3,3	2,51	34,34
76	Sao Paulo	Brasil	24,81	5,1	1,71	12,04
80	Cdmx	México	23,83	0,08	0,65	23,45
81	Bogotá	Colombia	23,62	4	3,21	17,3
82	Cali	Colombia	23,24	4,5	3,69	13,07
83	Buenos Aires	Argentina	22,47	1,2	0,83	16,94
89	Medellín	Colombia	18,85	0,5	3,99	9,27

Fuente: BID. (2019)

Del mismo modo, según el estudio Ciclo-inclusión en América Latina realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo, la capital colombiana tiene la mejor infraestructura en toda la región con más de 500 kilómetros de ciclorrutas, superando a ciudades como Río y Buenos Aires.

El 50% de las víctimas mortales por accidentes viales en la región involucran a ciclistas, como también a peatones y motociclistas, cifra especialmente representativa en Colombia, donde hay mayor cantidad de muertes de ciclistas.

Biciusuarios en Bogotá



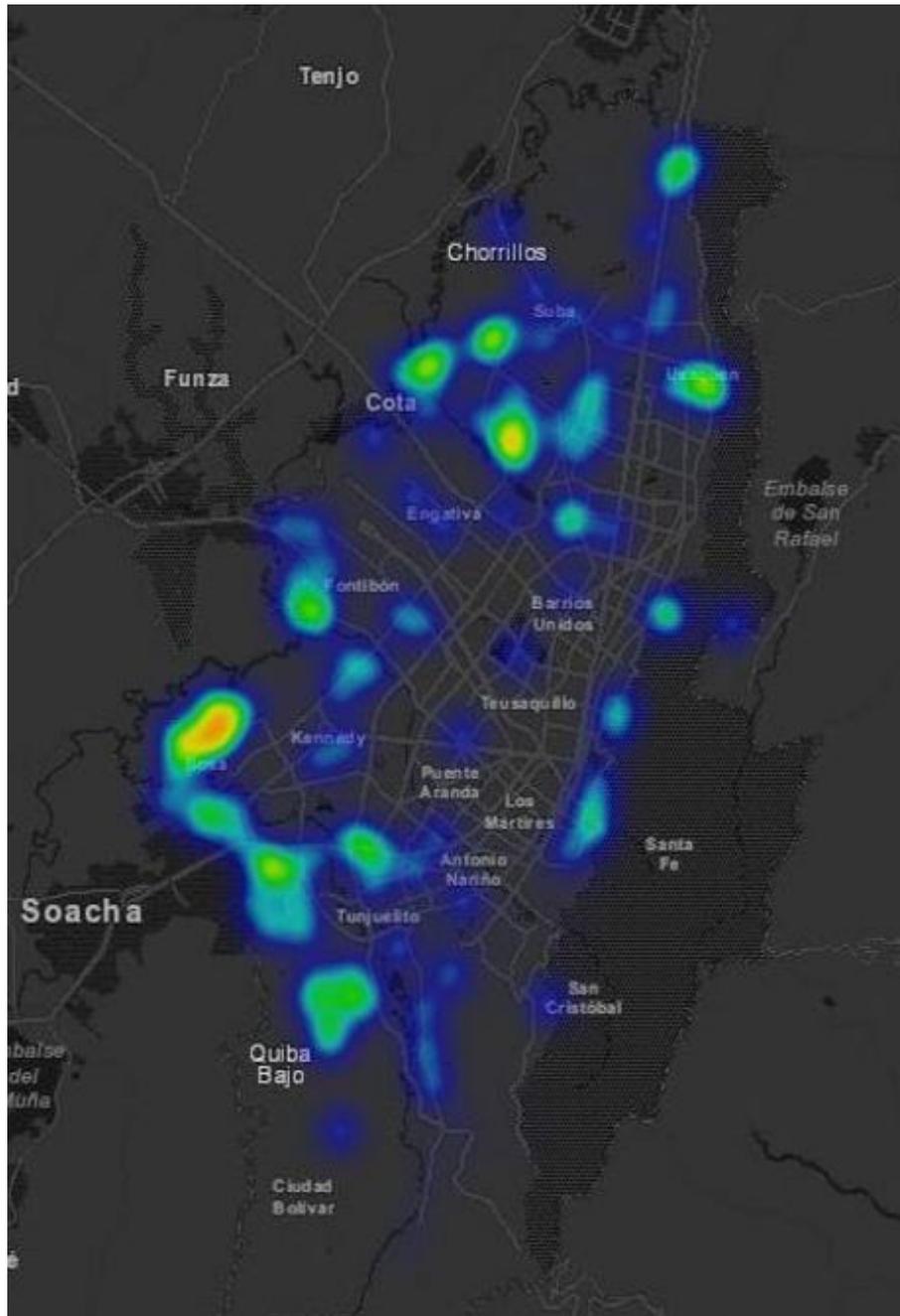
Fuente: El Espectador. (2018)

Pese a las cifras de accidentalidad, los bogotanos mantienen su apuesta por el uso de la bicicleta debido al problema crónico que representa la congestión de tráfico, en 2018, el índice INRIX sobre el tráfico mundial reveló que Bogotá, era la tercera ciudad del mundo con mayor congestión vehicular, los conductores pierden 272 horas al año en atascos de tráfico en la capital.

En Bogotá, actualmente se estima que se realizan más de 880 mil viajes en bicicleta a diario. Durante los últimos 10 años la bicicleta ha recobrado importancia en la movilidad y la recreación, elementos esenciales para la calidad de vida de los habitantes de la ciudad. Según la organización Copenhagense en el 2019 Bogotá ocupa el puesto 12 entre las 20 ciudades con mejores condiciones para usar la bici.

Aunque el uso de la bicicleta aún genera temor en muchos ciudadanos debido a motivos como: 1) Inseguridad (seguridad personal), 2) Riesgo de siniestro (seguridad vial), 3) Exposición a emisiones, 4) Déficit de estacionamientos seguros, 5) Clima, y 6) Faltan opciones de intermodalidad (Encuesta de Percepción del Transporte Público de la CCB 2015). Usar la bici genera ventajas tales como: 1) Mejorar la salud física y emocional, 2) Es una solución de movilidad no contaminante, 3) Es muy accesible.

Bogotá es una ciudad que durante las últimas administraciones ha promovido el uso de la bicicleta con un desarrollo de infraestructura, que resulta desordenada y con serios problemas de conexión, como también con una falta de cultura ciudadana y seguridad vial que suele verse reflejada en conflictos y accidentes. Como lo muestran los siguientes datos:

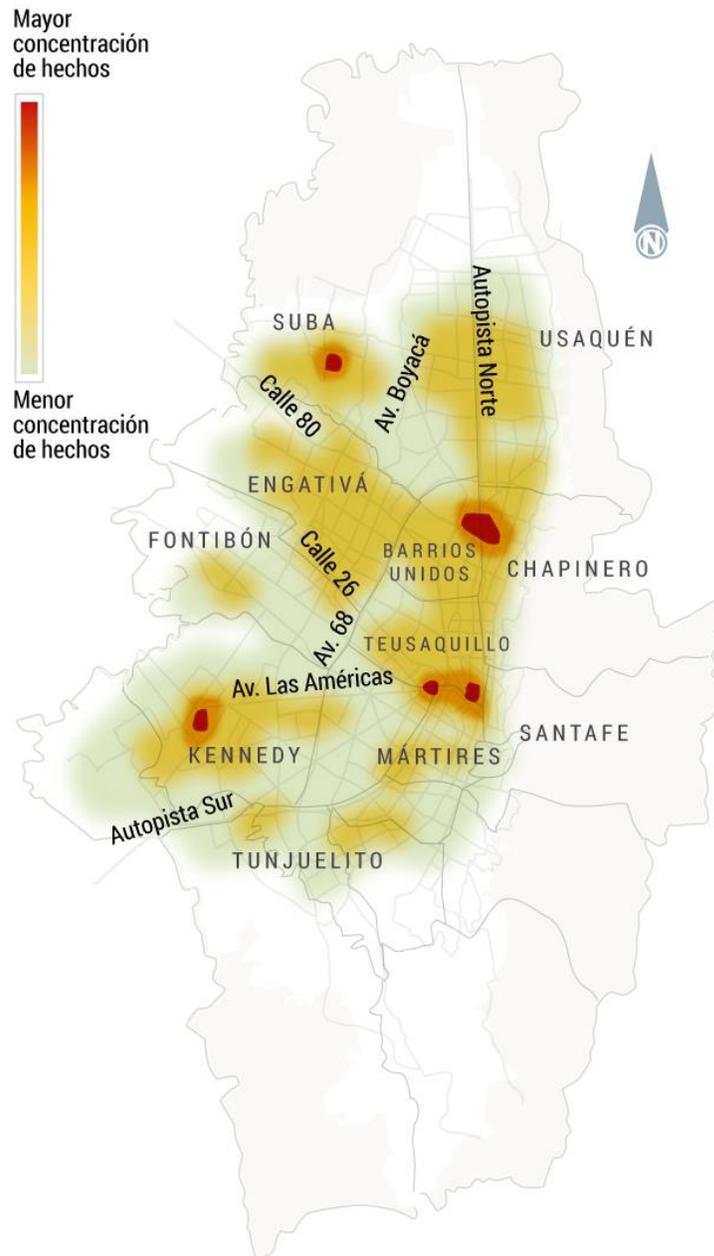


Fuente: IDECA. (2019)

Con los datos de accidentalidad de tránsito reportados en 2019 se observa una distribución importante de casos en algunas localidades del Distrito tales como Engativá, Suba, Bosa, Kennedy y Fontibón.

Otros datos preocupantes van orientados a la inseguridad que se presenta en las vías por las cuales se transita en este medio de transporte, los datos de robo en las mismas se distribuyen a lo largo de la ciudad:

HURTO DE BICICLETAS EN BOGOTÁ



Fuente: El Espectador. (2018)

Considerando los datos de robos a 2019, año en el cual se registraron 7.949 robos, se observa Usaquén, Chapinero, Tunjuelito, Bosa, Kennedy, Fontibón, Engativá, Suba, Barrios Unidos, Teusaquillo y Los Mártires; como las localidades con mayor registro de robos de Bicicletas.

Además según la personería de Bogotá más del 15% de las ciclorutas están en mal o regular estado, lo que dificulta la movilidad con este medio de transporte.

Bajo este contexto, en el distrito se han implementado diferentes mecanismos y estrategias entorno al uso de la bicicleta, entre ellas se encuentran:

1. Registro Bici Bogotá



A través del Registro Bici Bogotá se prestan servicios como:

- Realizar denuncias por hurto
- Mapas de visualización de las zonas más inseguras

2. Centros Locales de Movilidad

CENTROS LOCALES DE MOVILIDAD OFICINA GESTIÓN SOCIAL SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD		
1-USAQUÉN Calle 120A # 7 - 55 Antigua Jal 3017566364 clausquen@movilidadbogota.gov.co	2-CHAPINERO Carrera 13 # 54 - 74 piso 1 3006784966 clchapinero@movilidadbogota.gov.co	3-SANTAFE Calle 21 # 5 - 74 piso 3 3006785157 clsantafe@movilidadbogota.gov.co
4-SAN CRISTÓBAL Avenida 1 de Mayo # 1 - 40 sur casa del consumidor piso 1 3006785066 clsancristobal@movilidadbogota.gov.co	5-USME Calle 137B Sur # 14 - 85 Alcaida Local 2° nivel 3006784875 clusme@movilidadbogota.gov.co	6-TUNJUELITO Calle 51 Sur # 7 - 95 via Usme piso 1 3017566525 cltunjuelito@movilidadbogota.gov.co
7-BOSA Cía 30K # 61 - 28 sur casa de la participación piso 2 3006785093 clbosa@movilidadbogota.gov.co	8-KENNEDY Transversal 78K # 41a - 04 sur piso 1 3006785092 clkennedy@movilidadbogota.gov.co	9-FONTIBÓN Calle 18 # 99 - 38 punto vive digital piso 2 3017566806 clfontibon@movilidadbogota.gov.co
10-ENGATIVÁ Calle 71N # 73a - 44 piso 3 3017566479 clengativa@movilidadbogota.gov.co	11-SUBA Calle 146B # 90 - 26 casa del deporte piso 2 3017566626 clsuba@movilidadbogota.gov.co	12-BARRIOS UNIDOS CALLE 74A # 83 - 07 PISO 2 3017566345 clbarriosunidos@movilidadbogota.gov.co

A través del Centro Local de movilidad se realizan las siguientes acciones:

- Asesora a la comunidad en temas de movilidad
- Identifica con la comunidad problemas prioritarios de movilidad
- Involucra a los actores (autoridades locales, representantes de instituciones en las localidades y la comunidad) en procesos de diálogo y retroalimentación.
- Promueve la participación, formulación de ideas y la organización de la comunidad en torno a la movilidad.
- Propone acciones sostenibles y colectivas para mejorar la movilidad en las localidades.
- Promueve la comunicación activa entre la comunidad y el sector movilidad.
- Apoya en la ejecución de las políticas, planes y programas de movilidad.
- Fomenta los comportamientos ciudadanos orientados a una movilidad segura, sostenible, eficiente y equitativa.
- Atiende las solicitudes de los habitantes y autoridades de la localidad en materia de información del sector movilidad.

3. Manual del Buen Ciclista



Diseñado para fomentar buenas prácticas para cumplir las normas de tránsito, conocer los deberes y derechos del bicusuario, y los tipos de cicloruta presentes en la ciudad.

4. Política Pública de la Bicicleta

ACUERDO 708 DE 2018

(Junio 15)

Por medio del cual se adoptan los lineamientos de la política pública de la bicicleta en el distrito capital y se dictan otras disposiciones

EL CONCEJO DE BOGOTÁ, D. C.

En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial de las que le confieren los numerales 1, 10 y 19 del Artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993, y la Ley 1811 de 2016

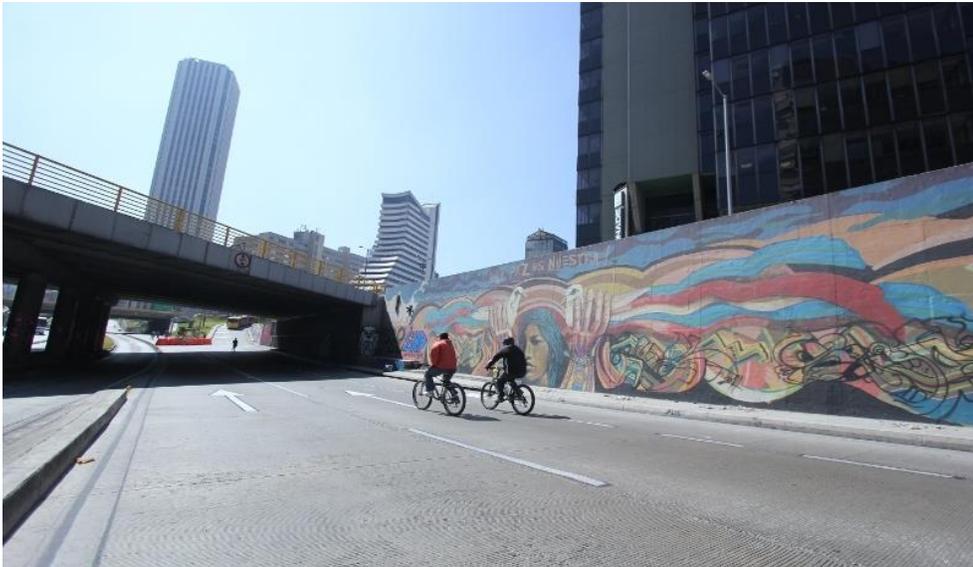
A principios de 2020 Bogotá terminó la formulación de la política pública de la bicicleta que en este momento se encuentra en proceso de CONPES y Plan de Acción en la Secretaría Distrital de Planeación (SDP).

5. Consejos locales de la Bicicleta



Mediante el Decreto 495 de agosto de 2019, se crea el Consejo Consultivo, el Consejo Distrital y los Consejos Locales de la Bicicleta como instancias de participación ciudadana y de interacción con las autoridades. Estos funcionarán como órganos asesores y consultivos de la administración distrital y de las administraciones locales con relación a las estrategias, planes, programas y proyectos relacionados con el uso de la bicicleta en Bogotá.

6. Gerente de la Bicicleta



Una de sus funciones es articular las entidades distritales para mejorar las condiciones, tanto de seguridad como de infraestructura de los ciclistas.

7. Centro de la Bici



El Centro de la Bici es un proyecto de la Alcaldía Mayor de Bogotá que busca ofrecer un espacio para promover la movilidad sostenible, ofrecer formación en mecánica para bicicletas y fomentar el emprendimiento y la cultura de la bici.

El proyecto es ejecutado y liderado por las Secretarías de Educación, Movilidad, Desarrollo Económico, Mujer y el Instituto Distrital de Recreación y Deporte.

El Centro de la bici se encuentra localizado en la plaza 4 de la Plaza de los Artesanos. Esta sede es temporal, ya que actualmente se construye el Colegio de la Bici en el Barrio de Bosa.

A pesar del interés por desarrollar acciones que ayudan en el mejoramiento de las condiciones del biciusuario, estos actos se han quedado cortos con respecto a los problemas que se evidencian en la ciudad y que desmotivan el uso de éste medio de transporte. Por ende, este proyecto de acuerdo busca promover y ejecutar acciones, que permitan fortalecer y articular lo existente además de establecer funciones que mejoren el diario vivir del biciusuario basados en los siguientes retos:

- Incrementar la infraestructura cicloinclusiva, mejorar la calidad de las ciclorrutas existentes y la conectividad entre ellas, la seguridad que se proporciona a los biciusuarios y la reglamentación de la expedición de informes policiales que permitan mayor precisión en la medición de factores.
- Proveer a los usuarios de bicicleta una adecuada interconexión modal, infraestructura para su desplazamiento y condiciones de seguridad que garanticen su integridad personal, así como la de peatones y demás usuarios de transporte público y privado; en los grandes proyectos de infraestructura vial que se desarrollarán en la ciudad: Metro, RegioTram, Cable y ampliación de TransMilenio.
- Continuar y fortalecer las campañas de promoción del uso de bicicleta como un medio de transformación ciudadana, ambiental y cultural. Así como de la cultura de respeto por los ciclistas, pues son junto con los peatones, los más vulnerables en la vía.
- Fortalecimiento de la seguridad ciudadana y las intervenciones para mejorar aspectos como iluminación, visibilidad, y presencia policial en puntos donde se concentran mayores problemáticas.
- Focalizar acciones en el occidente de Bogotá, pues las localidades de esta zona de la ciudad registran el mayor número de siniestros que involucraron a ciclistas. Sobre el particular, se debe profundizar las causas que están determinando esta problemática allí.

El abordaje efectivo de estos retos requiere la especialización de funciones a nivel territorial con el fin de afrontar los problemas de movilidad como problemas complejos que necesitan de estrategias y mecanismos formulados e implementados desde un conjunto estratégico de campos de conocimiento y acción, en este caso relacionados específicamente con la bicicleta y sus usuarios, para este proyecto representados desde de las Oficinas de la Bicicleta.

Desde la experticia nacional se encuentra la Oficina de la Bicicleta de Bucaramanga, la cual se presenta como

la respuesta institucional a una necesidad ciudadana por reorganizar y potencializar la movilidad de los modos de transporte no motorizados, exigencia que logra focalizar en un solo espacio una actuación estratégica que permita coordinar los diferentes actores y responsables en el proceso de transformar a Bucaramanga como una ciudad ejemplo de Ciclo-inclusión (Oficina de la Bicicleta Bucaramanga, S.f)²⁸

La oficina de la Bicicleta de Bucaramanga tiene como funciones principales la planeación y ejecución del programa de movilidad de los medios de transporte no motorizados, la coordinación de proyectos de ciclo-infraestructura, elaboración de campañas de promoción de la bicicleta,

²⁸ Oficina de la Bicicleta (S.f) Programa de la Oficina de la Bicicleta RESOLUCIÓN 389 – 2016. Dirección de tránsito de Bucaramanga Recuperado de: https://www.transitobucaramanga.gov.co/oficina_de_la_bici.php

desarrollo de programas de seguridad vial y el fomento de las actividades culturales que propicien la consolidación de la bicicultura.

Manizales también cuenta con una Oficina de la Bicicleta²⁹, propuesta como programa de ciudad, de carácter privado, creado para incentivar el uso de la bicicleta como aporte a la movilidad sostenible. Con esto en mente, la Oficina de la Bici de Manizales estudia, diseña y ejecuta propuestas de política pública, proyectos y acciones que contribuyan con el mejoramiento de las condiciones de movilidad y al buen uso de la infraestructura vial, al tiempo que se configura como un espacio abierto a la ciudadanía, para establecer diálogos sobre recomendaciones en relación con el uso, fomento, fortalecimiento y promoción de la Bicicleta.

A nivel internacional también se encuentran experiencias positivas relacionadas a las oficinas de la bicicleta como es el caso de España que cuenta con Oficinas de la bici en Murcia y Madrid. Las funciones de la Oficina Municipal de la Bicicleta de Murcia comprenden la coordinación para el mantenimiento de infraestructuras ciclistas, prestación de servicios para el ciclista como el registro voluntario de bicicletas y el sistema público de alquiler de bicicletas, canaliza las quejas o sugerencias ciudadanas en relación al uso de la bicicleta, sensibiliza a través de campañas sobre los importantes beneficios de la utilización de la bicicleta como medio habitual de transporte y apoya eventos y actos culturales y creativos, relacionados con la movilidad y el transporte.³⁰

Para el caso de Madrid, La Oficina de la bici se presenta como una herramienta virtual de consulta y participación para el ciudadano que funciona como centro de atención al ciclista y al peatón para todas aquellas cuestiones derivadas del uso de la bicicleta, convirtiéndose en un mecanismo ideal para la gestión y dinamización de la participación ciudadana.

Ahora bien, el proyecto busca articular las oficinas atención a bicisuarios con organizaciones ciudadanas para realizar un trabajo coordinado en diferentes áreas, como es el caso de la seguridad, factor ampliamente reconocido como detractor del uso de la Bicicleta en la capital. Por ello, es menester articular a la administración distrital a nivel territorial con plataformas ciudadanas y civiles que tejan un puente entre comunidad y Policía Nacional con el fin de minimizar el riesgo de ocurrencias de delitos a los bicisuarios, como lo son los frentes de seguridad local ciudadana.

Los frentes de seguridad local son organizaciones de carácter comunitario, lideradas por la Policía Nacional que están encaminadas a formar redes de apoyo vecinal con el fin de coadyuvar a la convivencia segura, pacífica y solidaria. Según la Cámara de Comercio de Bogotá, para 2006 Bogotá cuenta con 9.686 Frentes de Seguridad Local, de los cuales 87% son de carácter residencial, 11% comercial y 2% de otro tipo, beneficiando a más de 1.000.000 habitantes de la ciudad.

Con esto en mente, las oficinas de atención a bicisuarios de Bogotá se proyectan como **espacios de coordinación, ejecución y participación respecto a la movilidad alternativa en bicicleta en el distrito**. Estas funciones pueden ser respaldadas según lo establecido en el Plan Distrital de Desarrollo (PDD) 2020-2024 'Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI', el cual desde el logro 26 de ciudad busca Mejorar la experiencia de viaje a través de los

²⁹ Oficina de la bicicleta en Manizales. Recuperado de: <https://www.manizalescampusuniversitario.com/oficina-de-la-bici/acerca-de/>

³⁰ Oficina Municipal de la Bicicleta de Murcia. Recuperado de: <https://www.oficinabicicletamurcia.com/>

componentes de tiempo, calidad y costo, con enfoque de género, diferencial, territorial y regional, teniendo como uno de los ejes estructuradores la red de ciclorrutas.

Así mismo, el PDD 2020-2024, busca aumentar en un 50% los viajes en bicicleta a través de la implementación de la política pública de la bicicleta, gestionar la implementación de un sistema de bicicletas públicas e implementar el Registro obligatorio de Bicicletas. Para todo lo anterior, las oficinas de la bicicleta de cada localidad se presentan como espacios territorializados facilitadores para los distintos procesos ya mencionados, mejorando el cumplimiento de metas distritales y los objetivos de desarrollo sostenible.

2.2. Sustento Jurídico

2.2.1. Nivel Constitucional.

El Estado Social de Derecho, descentralizado, con autonomía de sus entidades territoriales debe velar por la dignidad humana y el interés general (art. 1, Constitución Política). Dentro de sus fines está garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la constitución. Bajo ese marco, las autoridades públicas, como el Concejo de Bogotá, están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, bienes y demás derechos, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales a cargo del Estado y de los particulares (art. 2, Constitución Política) y a reconocer la primacía de los derechos inalienables de las personas (art. 5, Constitución Política). Entre estos está el derecho de todas las personas a circular libremente por el territorio nacional, de modo que los ciclistas gozan de un derecho de protección constitucional a la libre circulación (art. 24, Constitución Política), cuestión que el Estado les reconoce.

A su vez, en la Constitución Política de 1991 está el derecho a la recreación, el cual hace parte de la educación y constituye un gasto público social, pues cumple una función de *“formación integral de las personas, preservar y desarrollar una mejor salud en el ser humano”* (art. 52), y de allí el Estado debe promover la realización de dichas actividades. Ya que la bicicleta constituye una forma de practicar deporte, desde una manifestación recreativa, la cual ayuda a la formación de los sujetos y el mantenimiento de su salud, le corresponde al Estado buscar las medidas para seguir promoviendo este tipo de actividad, asumiendo para ello un gasto público social. En ese sentido, el proyecto de acuerdo busca promover el derecho a la recreación de los biciusuarios por medio de las solicitudes de estos en las Oficinas de Atención de Usuarios y las mesas de conversación.

Otro derecho reconocido con la participación de los biciusuarios en los escenarios contemplados en el presente proyecto de acuerdo consiste en el derecho a un ambiente sano, al permitir *la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo* (art. 79, Constitución Política de Colombia), principalmente en temas centrales como resulta ser la calidad del aire y las condiciones ambientales. A su vez asegura el cumplimiento del deber del Estado por proteger *la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular* (art. 82, Constitución Política de Colombia).

El proyecto también contribuye a fortalecer el ejercicio del deber de todo ciudadano a *“Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país”* (núm. 5, art. 95, Constitución Política de Colombia), mediante las mesas de conversación y en la oficina de atención a los biciusuarios. Así mismo, busca promover el ejercicio de la función pública en pro del interés general, pues al momento de atender los reclamos y solicitudes de los biciusuarios, las funciones propias de la administración distrital

mejoran en pro de la satisfacción de todos los biciusuarios de Bogotá (art. 209, Constitución Política de Colombia). En el entendido de asegurar la finalidad social *(d)el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población* (art.366, Constitución Política de Colombia)

Por su parte, la ciudad de Bogotá, como entidad territorial, ejerce sus propias competencias (art. 287, Constitución Política de Colombia).

2.2.2. Nivel legal.

La ley 105 de 1993, regula el Sector y el Sistema Nacional del Transporte, dentro del cual hacen parte los organismos de tránsito y transporte del Distrito Capital de Bogotá (art. 1), y establece los principios rectores. El presente proyecto de acuerdo toma en cuenta esos principios. El primero, consiste en reconocer la soberanía al pueblo (la ciudadanía de Bogotá) y a sus representantes (los concejales y la alcaldesa), sobre el territorio (lit. a, art. 2, L. 105/93), cuando se permite la participación y atención activa de los biciusuarios, para una adecuada prestación del servicio de movilidad por parte del Distrito. El segundo principio, sobre la intervención del Estado, está contemplado dentro del presente proyecto de acuerdo, en cuanto le corresponde a los organismos del Distrito conforme a sus competencias la planeación, la regulación (competencia compartida con el Concejo de Bogotá), el control y la vigilancia del transporte y sus actividades vinculadas (lit.B, art.2 L.105/93), conforme a lo planteado y conversado con los mismos biciusuarios. De terceras, retomando el derecho fundamental reconocido en la Constitución, el presente proyecto vela por el disfrute al derecho de libre circulación por parte de los biciusuarios y darle prelación a la infraestructura del servicio colectivo por encima del particular (lit. C, art. 2, L.105/93). Por último, el cuarto principio a cumplirse por este proyecto de acuerdo, la seguridad de los biciusuarios es un tema a ser prioritario por parte del Sistema de Transporte y Tránsito en Bogotá (lit. D, art. 2, L.105/93)

El proyecto de acuerdo comprende la infraestructura de transporte propia del Distrito Capital, constituida por las *vías urbanas, suburbanas y aquellas que sean (...) de su propiedad* (art. 17, L. 105/93) y su responsabilidad en la construcción y conservación de esos componentes de su propiedad (art. 19, L.105/93), en tanto corresponde a las exigencias de los Biciusuarios en atención a sus solicitudes. Además, porque al Distrito le corresponde la planeación de su infraestructura de transporte en materia de conservación y construcción, junto con los manejos presupuestales necesarios (art. 20, L.105/93)

En cuanto el presente proyecto consiste en una modificación de la estructura administrativa del sector transporte a nivel territorial, al agregar las Oficinas de Atención para Biciusuarios, y asignarles unas funciones y competencias para una efectiva gestión, debe tomar en cuenta los principios establecidos dentro del artículo 37 de la Ley 105 de 1993. Principalmente el principio de eficiencia, pues este busca propiciar espacios de participación orientados a mejorar la eficiencia administrativa, aspecto contemplado en el presente proyecto de acuerdo mediante las mesas de conversación, y el principio de administración gerencial, por buscar mecanismos de desconcentración de funciones, al constituir unas oficinas especializadas a biciusuarios para desconcentrar algunas funciones de los Centros Locales de Movilidad.

A su vez, el presente proyecto de acuerdo cumple con lo establecido dentro del artículo 4 de la ley 489 de 1998, sobre la finalidad de la función administrativa, en cuanto busca la satisfacción de las necesidades de todos los biciusuarios mediante el ejercicio de las funciones consagradas a la

Oficina de Atención de Biciusuarios. De igual forma, el actual proyecto adopta el principio de coordinación de la ya mencionada ley, ya que establece la necesaria sinergia entre la Secretaría de Movilidad, los Centros de Movilidad y las Oficinas de Atención a Biciusuarios, en el sentido de una correspondiente armonía y colaboración en el ejercicio de cada una de sus funciones.

Por otra parte, al presente proyecto lo sustenta la ley 769 de 2002, esto es, el Código Nacional de Tránsito Terrestre, en cuanto regula la circulación de los ciclistas, es decir, de los biciusuarios (art. 1) y a las autoridades de tránsito y organismos de tránsito, entiéndase incluida la Secretaría Distrital de Movilidad conforme al artículo 6, le corresponde velar por “*seguridad de las personas y las cosas en la vía pública y privadas abiertas al público*”, al igual que orientar sus acciones “*a la prevención y la asistencia técnica y humana a los usuarios de las vías*”. . De manera que el presente proyecto busca el cumplimiento por parte de los organismos de tránsito de sus funciones y acciones.

En lo particular a ciclistas o biciusuarios, la ley 1811 de 2016, en su artículo 10, reconoce la planeación participativa, al exigir a la Alcaldía la necesidad no solo de promover organizaciones de ciclistas sino de promover su participación en instancias de planeación local, sobre todo aquellas que versen específicamente para el mejoramiento de la movilidad, el tránsito y transporte. De ese modo, el presente proyecto pretende cumplir ese noble propósito de participación mediante la creación de una mesa de conversación.

2.2.3. Competencia del distrito.

El Concejo de Bogotá es competente para plantear el siguiente proyecto de acuerdo, en razón de las siguientes funciones contempladas en el artículo 12 Decreto Ley 1421 de 1993:

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

10. Dictar las normas que garanticen la descentralización, la desconcentración y la participación y veeduría ciudadanas.

Por medio del presente proyecto de acuerdo, el Concejo de Bogotá pretende dictar las normas necesarias para el debido cumplimiento de las funciones en materia de la atención a la ciudadanía de biciusuarios. Ello siendo consonantes con la estructura de la actual Secretaría Distrital de Movilidad, regulada dentro del Decreto 567 de 2006. En el mismo se contempla varias funciones en relación con la atención de la ciudadanía y el desarrollo de las estrategias, programas, proyectos, entre otros instrumentos, en materia de medios de transporte no motorizados, en cabeza de dos dependencias de la Secretaría Distrital de Movilidad. Se habla de la Dirección de Atención al Ciudadano (artículo 28) y la Subdirección de la Bicicleta y el Peatón (artículo 17).

Es mediante la coordinación de estas dos donde los reclamos, informaciones y gestiones por los canales de atención ciudadana, administrados por la Dirección de Atención al Ciudadano (numeral 8 del artículo 28) , siendo uno de estos las Oficinas de Atención Local de los Biciusuarios, llegan a la Subdirección de la Bicicleta y el Peatón para apoyar en la planeación de la Secretaría Distrital de Movilidad con el fin de:

“3. Elaborar las políticas, planes, programas, proyectos, conceptos y lineamientos de transporte no motorizado, en Bogotá D.C.

4. Liderar la coordinación interinstitucional para el desarrollo de políticas públicas, planes, programas, proyectos, lineamientos y estrategias en materia de transporte no motorizado en Bogotá D.C.

(...)

8. Formular especificaciones técnicas y de diseño de la infraestructura y de los elementos asociados con el transporte no motorizado, en Bogotá D.C.”

4. IMPACTO FISCAL

De conformidad con el Artículo 7 de la Ley 819 de 2003, se ordenó lo siguiente:

“Artículo 7°. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”

Por lo tanto, debido a que esta iniciativa apunta a cumplir lo establecido en el Plan de Desarrollo 2020-2023 en el Propósito 4. Hacer de Bogotá - Región un modelo de movilidad multimodal, incluyente y sostenible, logró 26 Mejorar la experiencia de viaje a través de los componentes de tiempo, calidad y costo, con enfoque de género, diferencial, territorial y regional, teniendo como eje estructurador la red de metro regional, el sistema integrado de transporte público y la red de ciclorutas, por lo cual no habrá lugar a la modificación del marco fiscal de mediano plazo o la creación de una fuente adicional de financiación. En consecuencia, el presente Proyecto de Acuerdo no tiene impacto fiscal.

Cordialmente,

JULIAN DAVID RODRÍGUEZ
Concejal de Bogotá D.C

MARTIN RIVERA ALZATE
Concejal de Bogotá D.C

PROYECTO DE ACUERDO N° 275 DE 2020

PRIMER DEBATE

“POR EL CUAL SE CREAN LAS OFICINAS DE ATENCIÓN LOCAL PARA BICIUSUARIOS EN EL DISTRITO CAPITAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

ARTÍCULO 1°. *Objeto.* Crease las Oficinas de Atención Local para Biciusuarios, espacio de participación ciudadana local en temas de la bicicleta bajo la coordinación de la Subdirección de la Bicicleta y el Peatón y la Dirección de Atención a la Ciudadanía de la Secretaría Distrital de Movilidad, con el objetivo de mejorar la seguridad y atención de los biciusuarios en la ciudad.

ARTÍCULO 2: *Definiciones.* Para efectos del presente proyecto de acuerdo se entenderá por:

1. **Biciusuarios:** se entiende por biciusuarios quienes hacen uso de la bicicleta como medio de transporte en el Distrito Capital, acorde con el término de ciclista ley 769 de 2002.

ARTÍCULO 3°. *Funciones.* Las Oficinas de Atención Local para Biciusuarios ejercerá las siguientes funciones:

1. Apoyar el registro de bicicletas de su localidad en el Sistema Único Distrital de Registro Administrativo de Bicicletas de Bogotá.
2. Servir de centro de recolección de datos relacionados con la siniestralidad vial de los biciusuarios, señalando las causas de accidentalidad; y de hurtos cometidos, con el fin de reportar la situación de riesgo y seguridad en la zona a la Secretaría Distrital de Movilidad para su respectivo manejo.
3. Servir de enlace de comunicación en caso de accidentes entre el biciusuario y los entes de tránsito y de atención en salud.
4. Hacer seguimiento a los procesos adelantados frente a las denuncias por hurto de bicicletas que reportan los biciusuarios a tal oficina.
5. Impulsar el diseño e implementación de una estrategia con el fin de generar corredores seguros para biciusuarios en coordinación con las entidades locales y distritales competentes, redes de apoyo y colectivos de bicicleta y los frentes de seguridad local ciudadana.
6. En coordinación con los consejeros locales de la bicicleta, servir como punto de recepción o redireccionamiento de recomendaciones, solicitudes y quejas ciudadanas sobre la movilidad en bicicleta en la localidad.
7. Proponer a la Subdirección de la Bicicleta y el Peatón espacios para la ubicación de cicloparqueaderos, puntos de control de velocidad y mobiliario urbano para los biciusuarios tales como bebederos y puntos de mantenimiento, según las recomendaciones, solicitudes y quejas ciudadanas allegada a la oficina.
8. Gestionar los espacios para el desarrollo de capacitaciones y talleres sobre la movilidad en bicicleta en la localidad.

9. Reporte de información a la Subdirección de la Bicicleta y el Peatón en materia del mejoramiento y rehabilitación de la cicloinfraestructura conforme a los reportes de los biciusuarios.
10. Rendición de cuentas anual ante la Subdirección de la Bicicleta y el Peatón, Gerente de la bicicleta y los consejos locales de la bicicleta sobre la gestión realizada.

ARTÍCULO 4°. *Conformación.* Estará a cargo de la Subdirección de la Bicicleta y el Peatón de la Secretaría Distrital de Movilidad la conformación de las Oficinas de Atención Local para Biciusuarios en cada uno de los Centros de Movilidad de cada una de las localidades y sus dependencias.

ARTÍCULO 5°. La Subdirección de la Bicicleta y el Peatón de la Secretaría Distrital de Movilidad, en coordinación con la Dirección de Atención Ciudadana, de la Secretaría Distrital de Movilidad, realizará y publicará semestralmente en la página web de la entidad el mapeo de riesgos para los biciusuarios en la ciudad, en el marco de un plan o estrategia de seguridad vial.

ARTÍCULO 6°. La Subdirección de la Bicicleta y el Peatón de la Secretaría Distrital de Movilidad realizará mesas de conversación anual con todas las Oficinas de Atención Local para Biciusuarios, el gerente de la bicicleta, los consejos locales de la bicicleta y las organizaciones o colectivos de Biciusuarios para retroalimentar cada una de las problemáticas y concertar las posibles soluciones.

ARTÍCULO 7°. El presente acuerdo entrará a regir a partir de su publicación.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

PROYECTO DE ACUERDO N° 276 DE 2020

PRIMER DEBATE

“POR EL CUAL SE CREA EL PROGRAMA “URBANISMO TÁCTICO PARA PROMOVER LA MOVILIDAD SEGURA EN ENTORNOS ESCOLARES” Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

1. OBJETO DEL PROYECTO

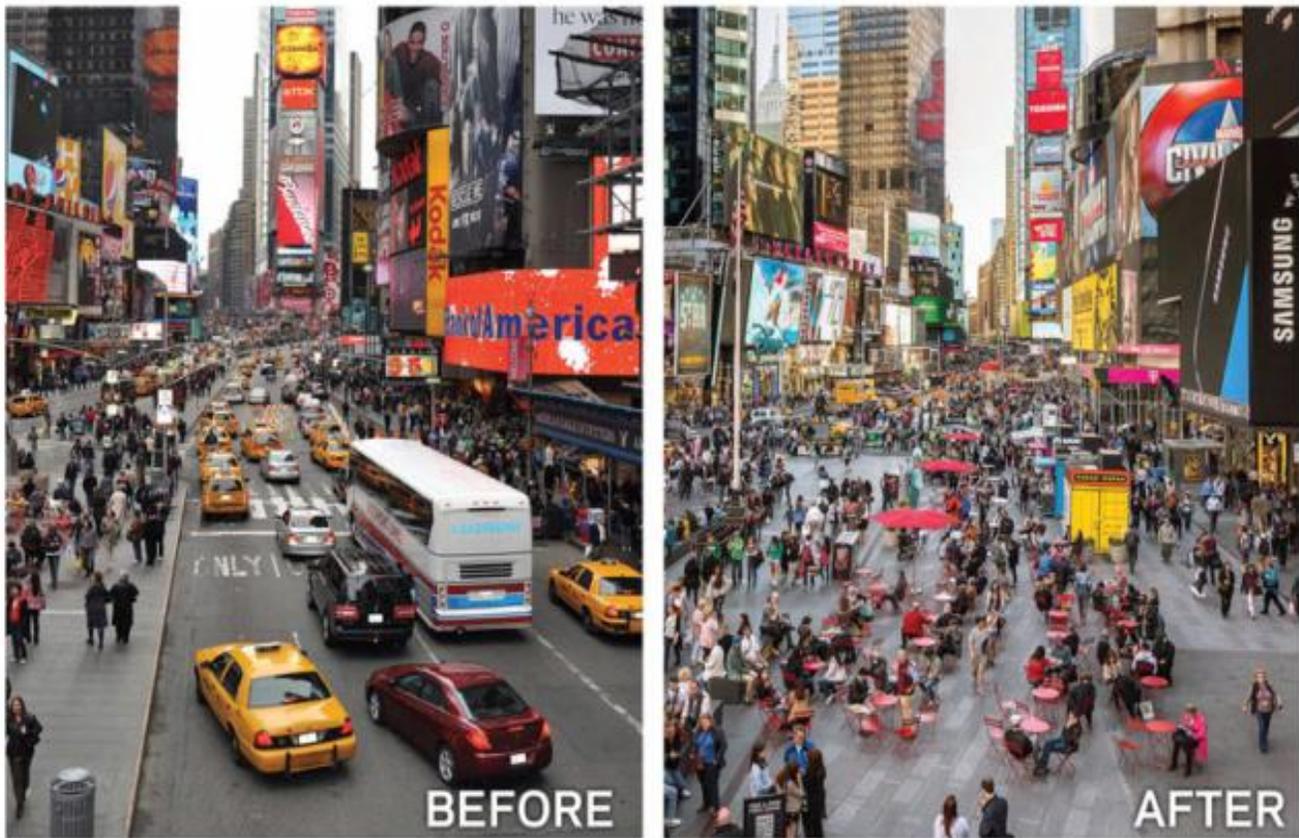
Este proyecto de acuerdo tiene como objeto crear el programa urbanismo táctico para promover la movilidad segura en entornos escolares, con el fin de reducir los siniestros viales que involucran a las niñas y niños de la ciudad, a partir de intervenciones artísticas sostenibles en el espacio público de la ciudad.

2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

2.1. Justificación del proyecto

Los modelos de intervención conocidos como urbanismo táctico han cobrado popularidad porque presentan, al menos, tres grandes ventajas sobre modelos convencionales de planeación y ejecución de proyectos: son de bajo costo, de ágil implementación y ponen en el centro a las comunidades a las que pretende servir. Estos proyectos de urbanismo y gestión del espacio público utilizan tácticas a pequeña escala, bajo una lógica experimental, gradual, y de socialización constante para mejorar la experiencia humana en el espacio público.

Existen numerosos ejemplos de intervenciones exitosas de urbanismo táctico en distintas partes del mundo, todos ellos de gran impacto social, cultural y económico. La transformación de Times Square en Nueva York de una ruidosa y contaminada intersección vehicular en una zona completamente peatonal dedicada a la cultura, la convivencia y el comercio.



Times Square antes y después de la intervención Dic 2016.

Fuente: Arch Paper

Otro elemento en común de estas intervenciones es que los costos asociados a su ejecución en etapa experimental están muy por debajo de los habituales para un proyecto convencional. La recuperación de Times Square comenzó a partir de intervenciones temporales los fines de semana utilizando un poco de pintura y mobiliario plegable que la gente ocupaba de manera espontánea.

Para sacar provecho y utilidad de estas intervenciones urbanas se necesita la implementación de dos factores fundamentales: alianzas y participación ciudadana. La colaboración y la asociación con instituciones públicas y privadas, organizaciones sociales, colectivos ciudadanos y artistas que quieran hacer parte de la aplicación de las intervenciones se vuelve valioso en aras de influir de forma más permanente en la planificación de la ciudad. Por otra parte, la participación ciudadana es fundamental.

En Bogotá durante el 2019 La Secretaría de Seguridad y la Policía Metropolitana de Bogotá realizaron jornadas de urbanismo táctico con el fin de cuidar el espacio público de la ciudad y prevenir conductas delictivas. La propuesta con este proyecto de acuerdo es que logremos desarrollar estas actividades en pro de disminuir el riesgo de accidentes en los entornos escolares de la ciudad.

En el mundo, según un informe de la Organización Mundial de la Salud (OMS), 1,2 millones de personas pierden la vida cada año en accidentes de tránsito, con lo que, si se tiene en cuenta el rápido crecimiento del número de vehículos en circulación, esta pasará a convertirse en la tercera causa de muerte y discapacidad a nivel mundial.

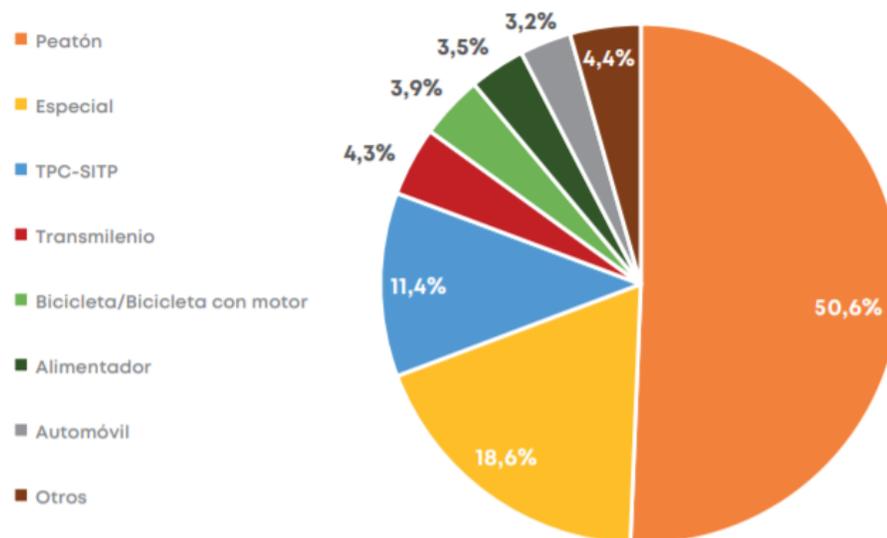
Caminar y montar en bicicleta son formas saludables de ir y volver de las instituciones educativas, puede contribuir a los 60 minutos recomendados de actividad física que necesitan los niños todos los días. Además, pueden ayudar a reducir la contaminación (que desencadena problemas respiratorios en los niños) y convertir los vecindarios en lugares más agradables.

Sin embargo, estos modos presentan ciertos riesgos, movilizarse por la calzada vehicular o cruzar de modo indebido son las faltas que generan más incidentes que afectan a menores de 14 años. De manera muy preocupante se encuentran cifras en las que aproximadamente 35.000 accidentes de tránsito se reportan anualmente para la capital. Aquí algunos datos de Bogotá:

- Datos diagnóstico 2017:

En el 2017, el 61% de las víctimas menores de edad iban caminando o en bicicleta.

Distribución modal de los viajes hacia el colegio. Día hábil y viajes peatonales mayores (o iguales) a 15 minutos



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Movilidad 2015

A continuación se registran los datos de desplazamiento de estudiantes de 40 instituciones de educación distrital seleccionadas de la zona urbana de Bogotá:

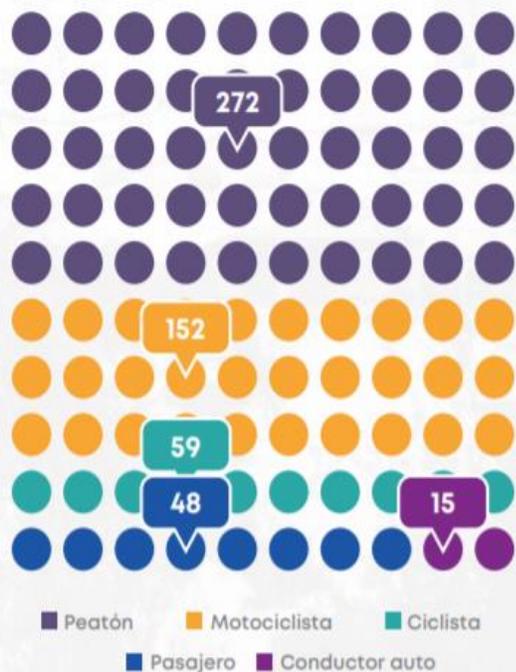


Datos Diagnósticos de Estudiantes



Fuente: Presentación PME

Victimas fatales en Bogotá 2017



Fuente: Elaboración propia a partir del SIGAT II. Corte 31 diciembre 2017.

47% de las muertes tienen un motociclista involucrado.

152 motociclistas 74 peatones
30 pasajeros de moto 2 ciclistas

50% de las muertes son peatones

44% de los ciclistas que fallecieron lo hicieron en interacciones con vehículos pesados (transporte público, de pasajeros y carga)

Fuente: SIGAT II

Tabla 1. Víctimas fatales por usuario vial en Bogotá, 2017-2018

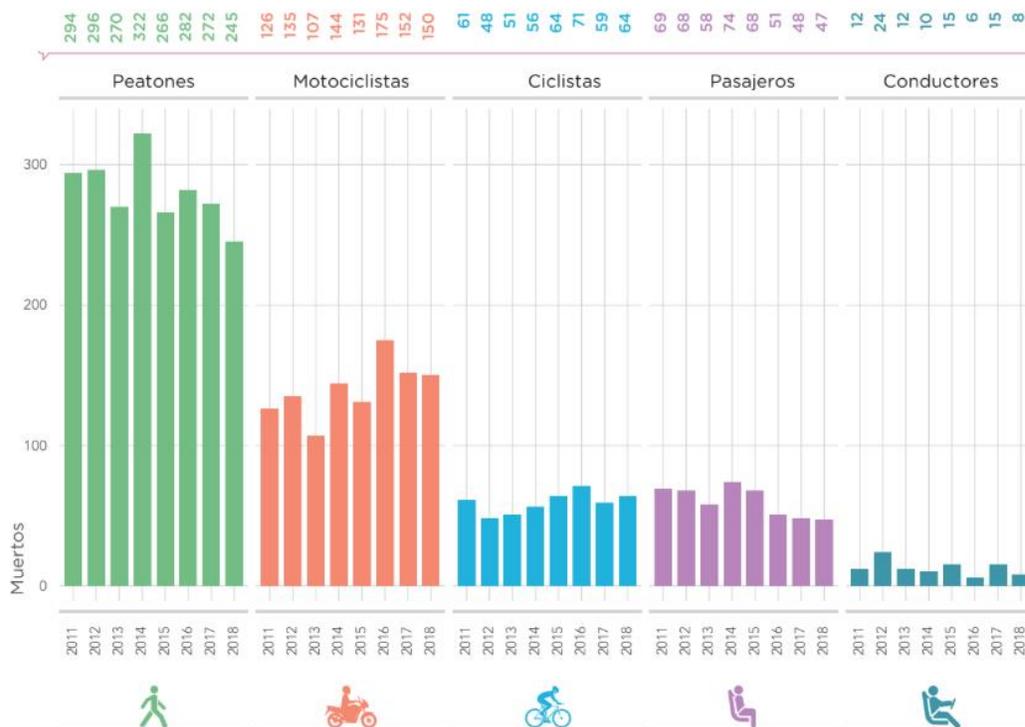
Condición	Víctimas fatales		Participación	
	2017	2018	2017	2018
Peatón	272	245	49,8%	47,7%
Motociclista	152	150	27,8%	29,2%
Ciclista	59	64	10,8%	12,5%
Total Pasajeros	48	47	8,8%	9,1%
Motocicleta	30	29	5,5%	5,6%
Liviano	9	8	1,6%	1,6%
Buses	6	6	1,1%	1,2%
Taxi	2	2	0,4%	0,4%
Carga	1	2	0,2%	0,4%
Total Conductores	15	8	2,7%	1,6%

Fuente: Informe diagnóstico sectorial

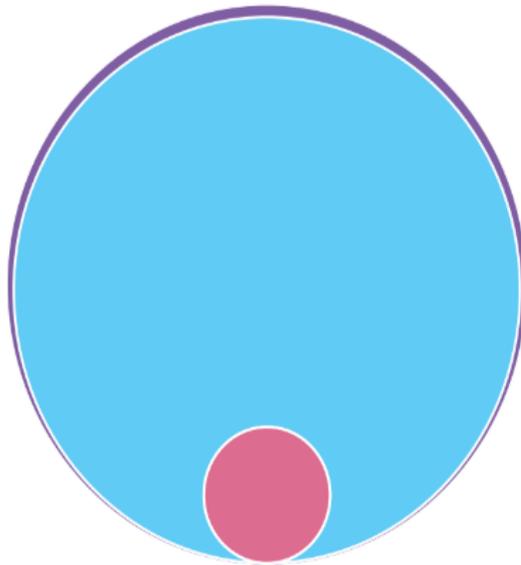
• Datos 2018:

Víctimas fatales según condición

Años 2011 a 2018



Fuente: Anuario de siniestralidad vial de Bogotá 2018



En 2018

Ocurrió un siniestro grave con peatones cada 2 horas y 2 minutos.

Se registraron 11 peatones heridos cada día por siniestros viales.

Se registró 1 peatón muerto cada 35 horas.

- 4.006**
Siniestros graves
- 3.865**
Heridos valorados
- 248**
Heridos hospitalizados
- 245**
Fallecidos

Elaboración: SDM-OSV
Fuente: SIGAT II 2018
* En un siniestro grave se puede registrar más de un lesionado

Fuente: Anuario de siniestralidad vial de Bogotá 2018

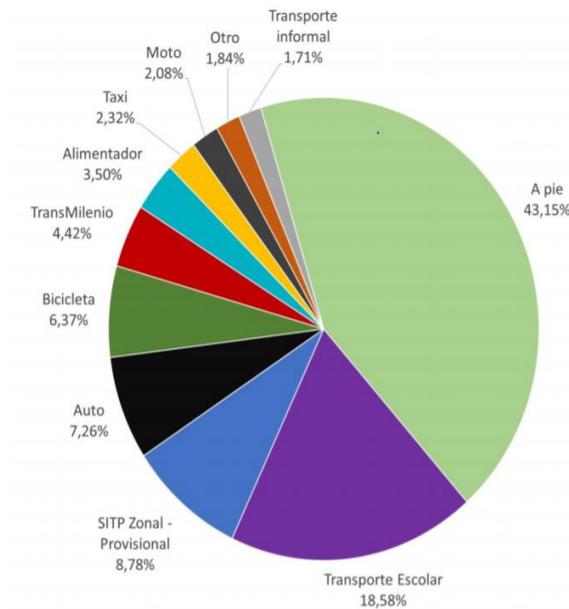
- De encuesta movilidad 2019:

NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SE DESPLAZAN PRINCIPALMENTE
A PIE, EN TRANSPORTE ESCOLAR Y TRANSPORTE PÚBLICO

2.086.506

Viajes al día de niños, niñas y adolescentes que habitan en Bogotá

(No incluye viajes a pie menores a 15 minutos)



Los modos más empleados en los viajes de niños, niñas y adolescentes son **a pie**, **transporte escolar** y **transporte público**.

La participación de los viajes en **bicicleta** es casi equivalente a los viajes en **auto** (con una diferencia de 0,89%).



SECRETARÍA DE
MOVILIDAD



Fuente: Presentación encuesta movilidad 2019

De los datos anteriores se puede observar la importancia que tiene la movilidad peatonal y las lamentables cifras de accidentalidad que involucran a este modo de transporte.

En la malla vial local la mayor proporción de víctimas se registra al mediodía y a las 5:00 p. m.; horas en las cuales se presentan mayores actividades en los entornos escolares distritales, comerciales y residenciales. Estas horas también coinciden con las horas de mayor congestión vehicular en las vías arteriales. Las vías locales son ruta de acceso a la malla vial arterial y por su directividad, en horas pico estas vías son utilizadas para evitar la congestión que se presenta en las vías principales. Este tránsito de paso, al no tener un destino en la zona, desarrollan altas velocidades aumentando el riesgo para los transeúntes.

En Bogotá se han comenzado a desarrollar algunas intervenciones de pacificación vial:

Vías para la Vida
Barrio La Acacia – Localidad Ciudad Bolívar

¡La movilidad se transforma!
Los habitantes de esta zona de la capital, ahora gozan de zonas escolares y corredores peatonales que priorizan su circulación segura.

- **12 cuadras** intervenidas con corredores peatonales seguros en vía
- **43 cruces** peatonales seguros en intersecciones viales
- **2,246m²** de zonas peatonales en vía
- **1.200** peatones que transitan a diario por la zona son beneficiados

Priorizamos la movilidad segura para quienes más lo necesitan

SECRETARÍA DE MOVILIDAD | BOGOTÁ

Fuente: Barrio La Acacia, Bogotá. 2020

Con la implementación de este proyecto de acuerdo queremos que estas intervenciones se fortalezcan, mejoren la calidad de vida del sector creando un entorno seguro para los peatones y abriendo oportunidades de empleo para colectivos de artistas de la ciudad. Para lograrlo, queremos desarrollar un programa con el cual se adecuen los entornos escolares en donde se realicen intervenciones de pacificación vial para reducir la velocidad a 30 kilómetros por hora en las zonas de mayor concurrencia de los menores.

Reconociendo la importancia de la movilidad peatonal en la ciudad y conociendo los desafíos que se tienen resulta importante consolidar acciones enfocadas al sector que permitan mejorar la calidad de vida de la ciudadanía y en este caso, de una población tan vulnerable como lo son los niños y niñas que se movilizan en los entornos escolares.

A continuación, se presentan algunos ejemplos de intervenciones de pacificación vial:



Fuente: Sigulda, Letonia. 2020



Fuente: Sigulda, Letonia. 2020

Intervenciones desarrolladas en Bogotá:

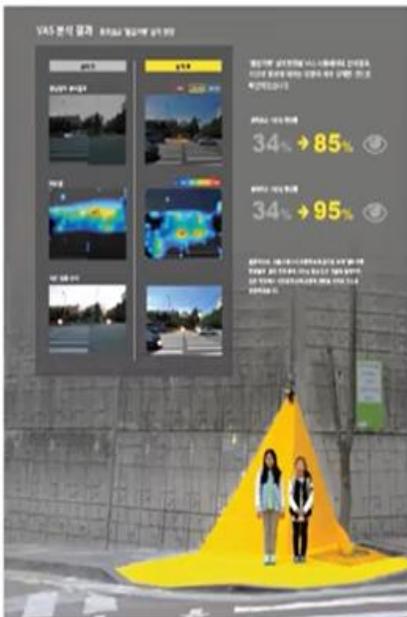


Fuente: Barrio La Acacia, Bogotá. 2020



Fuente: Barrio La Acacia, Bogotá. 2020

Y aquí se resaltan algunas intervenciones dirigidas a la comunidad estudiantil con el desarrollo de intervenciones de urbanismo táctico que cuentan con la colaboración de organizaciones sociales, colectivos ciudadanos y artistas:





Fuente: El diario.ec 2018

Este proyecto contribuye al cumplimiento de la agenda 2030 planteada por los Objetivos de desarrollo sostenible, aportando a las metas del objetivo número 11 “Ciudades y comunidades sostenibles”:

- “Para 2030, proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación vulnerable, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas de edad”
- “Para 2030, proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad.”



Fuente: Plan distrital de seguridad vial. 2017

2.2. Sustento Jurídico

Constitución Política: Preámbulo y artículos 1, 2, 24, 44, 79 y 366.

Ley 105 de 1993, particularmente su artículo 2.

Ley 769 de 2002, particularmente su artículo 1.

Decreto 149 de 2019 *Por medio del cual se establece la conformación y funcionamiento del Comité Distrital del Espacio Público, la operación de la Ventanilla Única de Implantaciones Artísticas en el Espacio Público VIARTE y se dictan otras disposiciones.*

DECRETO 813 DE 2017 *Por el cual se adopta el Plan Distrital de Seguridad Vial y de Motociclista 2017-2026*

En el marco del neoconstitucionalismo y del Estado Social de Derecho el Estado Colombiano tiene el deber de realizar progresivamente las intervenciones necesarias en el espacio público con el fin de asegurar el tránsito seguro de las personas en términos de *seguridad vial*, ello se desprende de derechos fundamentales tales como la vida y la libertad de locomoción, así mismo al realizar dichas intervenciones no se puede dejar de lado el mandato constitucional que privilegia los derechos de los niños.

Es cierto que en el ejercicio de la actividad Estatal para asegurar la seguridad vial se puede limitar el derecho de circulación, en el desarrollo del presente acuerdo algunos automovilistas podían ver menguado su espacio en vía, sin embargo, ello es una expresión del mandato del artículo 366 que da prevalencia al bienestar general, siendo el urbanismo táctico un conjunto de medidas razonables para proteger la vida, particularmente de los peatones. Sobre lo anterior La Corte Constitucional ha

señalado, en la sentencia C-969 de 2012, que: *“Como se puede apreciar, bienes como la seguridad vial, la planificación del tránsito, la educación en esa materia no merecen reparo constitucional, y hallan asidero, en la prevalencia del interés general consagrada en el artículo 1 de la Constitución Política, los deberes protección de las autoridades a todas las personas estipulados en el artículo 2 de la Carta y la finalidad estatal de brindar bienestar general contemplada en el artículo 366 superior.”*

En consecuencia, la creación de un programa de urbanismo táctico para fomentar la movilidad segura en los entornos escolares en Bogotá es un desarrollo de unos deberes constitucionales del Estado desde un enfoque de derechos.

3.COMPETENCIA

El Concejo de Bogotá, máxima autoridad político-administrativa del Distrito Capital, en virtud del artículo 313 numeral 1 de la Constitución Política y del artículo 12 numeral 1 del estatuto orgánico de Bogotá (Decreto Ley 1421 de 1993), tiene la competencia para dictar normas para el adecuado cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Distrito. En ese sentido, el presente proyecto se circunscribe en dicha competencia general al dictar normas tendientes a reforzar la acción del Distrito en relación a la intervención del espacio público orientada a la protección de la vida.

4. IMPACTO FISCAL

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. Por tal motivo no habrá lugar a la modificación del marco fiscal de mediano plazo o la creación de una fuente adicional de financiación.

Julián David Rodríguez
Concejal de Bogotá D.C
Partido Alianza Verde

PROYECTO DE ACUERDO N° 276 DE 2020

PRIMER DEBATE

“POR EL CUAL SE CREA EL PROGRAMA “URBANISMO TÁCTICO PARA PROMOVER LA MOVILIDAD SEGURA EN ENTORNOS ESCOLARES” Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

EL CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

En ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 313 de la Constitución Política de Colombia y artículo 12 numeral 1 del decreto Ley 1421 de 1993.

Con el propósito de mejorar la seguridad vial por el cuidado de los niños y jóvenes de la ciudad, bajo el desarrollo de intervenciones que tengan como finalidad (i) pacificar el tránsito, (ii) disminuir el nivel de estrés en la movilidad peatonal y de bicicletas, (iii) atender problemáticas en torno al espacio público como la desigualdad y accesibilidad, y (iv) fomentar el tejido social y la apropiación ciudadana en los territorios.

ACUERDA:

ARTÍCULO 1°. *Objeto.* Crear el programa de urbanismo táctico para promover la movilidad segura en entornos escolares, con el objetivo de mejorar la seguridad en la movilidad de los estudiantes de colegios públicos y privados de la ciudad.

ARTÍCULO 2°. *Definiciones.* Para efectos de la aplicación del presente acuerdo se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

- 1. Urbanismo táctico:** Estas intervenciones o estrategias son acciones a corto plazo que buscan generar cambios a largo plazo promoviendo el desarrollo de capital social entre ciudadanos, construyendo capacidad de organización entre instituciones público/privadas, no lucrativas y ONGs.
Son prácticas urbanas espaciales que re direccionan el uso de los espacios de la ciudad con el fin de intervenir las dinámicas de determinados entornos urbanos fomentando la apropiación, identificación y en algunos casos el turismo.
- 2. Pacificación del tránsito:** Conjunto de medidas e intervenciones orientadas a disminuir la velocidad de los vehículos que transitan por cierta zona.

ARTÍCULO 3°. *Objetivos.* Son objetivos del programa de urbanismo los siguientes:

1. Identificar, en apoyo de los Planes de Movilidad Escolar, el Programa de Gestión de la Velocidad para Bogotá y el Programa Corredores Seguros, las zonas de influencia y

principales corredores utilizados en la movilidad peatonal de los estudiantes de colegios públicos y privados de la ciudad.

2. Coordinar espacios para el desarrollo de intervenciones de urbanismo táctico sobre el espacio público que ayuden a pacificar el tránsito y señalar de manera creativa los corredores de tránsito escolar peatonal identificados en las zonas de influencia al entorno escolar junto al desarrollo de talleres sobre movilidad segura.
3. Articular con la comunidad, colectivos, redes de apoyo y artistas la ubicación y el desarrollo de las intervenciones de urbanismo táctico.
4. Diseñar las intervenciones de urbanismo táctico según las características de cada zona.
5. Promover espacios para la ubicación de mobiliario urbano y medidas específicas de limitación del tráfico en los entornos escolares.
6. Los demás que determine la Secretaría Distrital de Movilidad.

ARTÍCULO 4°. *Formulación e implementación.* El proceso de Formulación e implementación del programa de urbanismo táctico para promover la movilidad segura en entornos escolares estará a cargo de la Secretaría Distrital de Movilidad, las dependencias a su cargo o entidades adscritas.

Parágrafo: Tanto en la ejecución como en la formulación del programa de urbanismo táctico para promover la movilidad segura en entornos escolares será responsabilidad de la Secretaría Distrital de Movilidad la articulación y coordinación con el Comité Distrital de Espacio Público y la Secretaría de Educación del Distrito.

ARTÍCULO 5°. El presente acuerdo entrará a regir a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

PROYECTO DE ACUERDO N° 277 DE 2020

PRIMER DEBATE

“POR EL CUAL SE ESTABLECEN INCENTIVOS PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA, RESPECTO DE LOS IMPUESTOS PREDIAL UNIFICADO E INDUSTRIA Y COMERCIO, PRODUCTO DE LA SITUACIÓN EPIDEMIOLÓGICA CAUSADA POR EL CORONAVIRUS (COVID-19), SE ADOPTA EL IMPUESTO UNIFICADO BAJO EL RÉGIMEN SIMPLE DE TRIBUTACIÓN (SIMPLE) EN EL DISTRITO CAPITAL, SE FIJAN LAS TARIFAS CONSOLIDADAS DEL MISMO, SE ESTABLECEN BENEFICIOS PARA LA FORMALIZACIÓN EMPRESARIAL Y SE DICTAN OTRAS MEDIDAS EN MATERIA TRIBUTARIA Y DE PROCEDIMIENTO”

I. Objeto del proyecto de Acuerdo

II. Competencias del Concejo de Bogotá

III. Medidas para la reactivación económica en razón a la emergencia sanitaria

- a) Contexto
- b) Recomendaciones internacionales
- c) Propuestas para Bogotá

IV. El fenómeno de la informalidad empresarial y estrategias para la formalización de los negocios informales en el Distrito Capital.

- a) Contexto
- b) Adopción del Régimen Simple de Tributación – SIMPLE en el Distrito Capital.
 - i. La importancia de los esquemas de monotributo.
 - ii. Resultados de la implementación de esquemas de monotributo en América Latina.
 - iii. Tarifas ICA consolidado.
- c) Incentivos para la formalización empresarial en el Distrito Capital

V. Otras medidas tributarias

- a) Descuento tributario para predios que tuvieron mutación física por mayor área construida en 2018 y 2019.
- b) Exención impuesto predial unificado para predios ocupados por teatros y museos dotacionales privados.
- c) Devoluciones automáticas.
- d) Rebajas en sanciones, intereses y capital en los procesos de reorganización empresarial.
- e) Normas de procedimiento

VI. Impacto fiscal

“POR EL CUAL SE ESTABLECEN INCENTIVOS PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA, RESPECTO DE LOS IMPUESTOS PREDIAL UNIFICADO E INDUSTRIA Y COMERCIO, PRODUCTO DE LA SITUACIÓN EPIDEMIOLÓGICA CAUSADA POR EL CORONAVIRUS (COVID-19), SE ADOPTA EL IMPUESTO UNIFICADO BAJO EL RÉGIMEN SIMPLE DE TRIBUTACIÓN (SIMPLE) EN EL DISTRITO CAPITAL, SE FIJAN LAS TARIFAS CONSOLIDADAS DEL MISMO, SE ESTABLECEN BENEFICIOS PARA LA FORMALIZACIÓN EMPRESARIAL Y SE DICTAN OTRAS MEDIDAS EN MATERIA TRIBUTARIA Y DE PROCEDIMIENTO”

EXPOSICION DE MOTIVOS

I. Objeto del proyecto:

Diversos análisis coinciden en que las condiciones económicas en América Latina y el Caribe han empeorado drásticamente a medida que toda la región se ha visto afectada por la pandemia de COVID-19. Los recientes brotes en la región se han propagado con rapidez, y el impacto económico provocado por el cierre de los negocios y las restricciones para circular a nivel nacional ha sido abrupto y grave³¹.

Bajo este escenario, las perspectivas para la región en términos de desempeño económico son negativas para el año 2020; tanto que, según las proyecciones del Banco Mundial, la región podría sufrir una contracción de un 7,2 %, lo que constituirá una recesión mucho más profunda que las causadas por la crisis financiera mundial de 2008-09 y la crisis de la deuda latinoamericana de la década de 1980.³²

Aunque la recesión ocasionada por la COVID-19 es el resultado de un choque temporal, las experiencias históricas muestran que las recesiones profundas suelen tener efectos perjudiciales y de largo plazo sobre la inversión, van en detrimento del capital humano debido al desempleo que ocasionan y provocan un repliegue del comercio internacional y las relaciones de suministro (Banco Mundial, 2020).

Las cifras del DANE ya reflejan esta situación preocupante. La tasa de desempleo en Bogotá pasó de 10,6% en junio de 2019 a 25,7 % en junio de 2020. Así mismo, en el trimestre móvil abril-junio la población ocupada en Bogotá fue de 3,1 millones de personas, 1,1 millones menos frente al mismo período de 2019. También es probable que las consecuencias sanitarias y económicas de la pandemia sean más profundas en los países con altos niveles de informalidad.

En respuesta a la emergencia COVID-19 Bogotá le ha dado prioridad a la contención del contagio al tiempo que se fortalecen los sistemas sanitarios, a su mitigación social a través del sistema de transferencias hacia la población más vulnerable de la ciudad y a la implementación de una agenda de reactivación económica progresiva que evite presiones insostenibles sobre el sistema de salud. En lo tributario para el año 2020, se han tomado las medidas de aplazamiento del calendario

³¹ The World Bank (2020) Global Economic Prospects, June 2020, Washington D.C.

³² Comunicado de prensa del Banco Mundial publicado el pasado 8 de junio de 2020 disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/06/08/covid-19-to-plunge-global-economy-into-worst-recession-since-world-war-ii>

tributario, la opción del pago en el impuesto predial por cuotas para predios no residenciales y en el impuesto sobre vehículos; medidas con el fin de contrarrestar los efectos negativos del aislamiento general obligatorio, en especial para darle posibilidades a los contribuyentes de tener flujo de caja suficiente para atender sus necesidades pero también para que puedan cumplir con sus obligaciones tributarias de manera diferida y sin intereses.

La pandemia del COVID hizo que las prioridades del programa de gobierno de la actual administración se aceleran y quedaran recogidas en el recientemente aprobado Plan Distrital de Desarrollo 2020- 2024 'Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI'; el cual permitirá orientar las acciones para atender las emergencias, mitigar las consecuencias de las crisis y reactivar la economía de la ciudad, enfocado, entre otros temas, en preservar los empleos y el tejido empresarial, en especial de la micro, pequeña y mediana empresa.

Durante las sesiones de debate del Plan de Desarrollo, también fue clara la intención de varios concejales de generar una serie de incentivos con miras a la recuperación económica de la ciudad, espíritu que compartió la Administración y que fue recogido como compromiso en el artículo 44 de la Estrategia Financiera del Plan Distrital de Desarrollo, de la siguiente forma:

“d) Formalización, aprovechamiento espacial y nuevos mecanismos de financiación. La administración distrital propondrá al Concejo de la ciudad, dentro de los dos meses siguientes a la aprobación del Plan Distrital de Desarrollo un proyecto de acuerdo mediante el cual se establezcan incentivos a la formalización empresarial y reactivación económica respecto de los impuestos predial unificado, industria y comercio y el complementario de avisos y tableros, ICA, producto de la situación epidemiológica causada por el COVID- 19, tales como adopción del régimen SIMPLE, inclusión tributaria, límites de crecimiento al predial, pago por cuotas, incentivos para el pago, rebajas en sanciones e intereses en procesos de reorganización empresarial.”

El presente proyecto de Acuerdo honra este compromiso y reconoce la importancia fundamental de preservar el tejido empresarial de la ciudad, y de recuperar el empleo perdido, y de considerar la capacidad económica de los hogares y las empresas, que como consecuencia de la pandemia y la crisis económica derivada de ésta han experimentado pérdidas importantes de sus ingresos y del bienestar colectivo.

La primera parte del presente proyecto de Acuerdo, contribuye entonces, con una serie de estímulos tributarios adicionales a los tomados en el año 2020, con los cuales se espera ser parte de la respuesta a la recuperación económica de la ciudad, al brindar liquidez a las empresas y a los hogares para que con ello se pueda aumentar la demanda agregada, a través del consumo de los hogares y de la inversión de las firmas. Estas iniciativas deben ayudar a restaurar de manera creíble la sostenibilidad fiscal de mediano plazo de la ciudad y mantener la cultura tributaria de los bogotanos.

Reducir la carga tributaria del impuesto predial, adecuándolo a las condiciones actuales; establecer descuentos en el impuesto de industria y comercio para aquellos sectores que más han sido afectados y ampliar las alternativas de pago en el impuesto predial son medidas desde lo tributario que ayudan a la reactivación de la ciudad.

La segunda parte, apunta al avance en el cumplimiento de los compromisos que tiene el Distrito Capital en la implementación de la política pública de “Formalización Empresarial”, plasmada en el Documento CONPES No. 3956 del 8 de enero de 2019, pero vinculada con una ventana de oportunidad previendo los efectos negativos del COVID 19, en particular, efectos más fuertes sobre las unidades productivas no formalizadas y quienes deben tener un mayor apoyo por parte del Estado para poder mantenerse y crecer productivamente; lo anterior si se tiene en cuenta que las micro, pequeñas y medianas empresas en el país responden por el 80,8% del empleo, según datos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y que las empresas informales no tienen acceso a los mercados financieros, ni a programas de capacitación, tienen restricciones tecnológicas, escalas de operación sub-óptimas, bajos niveles de salarios, menores utilidades pero si una capacidad de generación de empleo.

La informalidad empresarial también limita el desarrollo económico y reduce las posibilidades de una reducción rápida y consistente de la pobreza en la ciudad. Por esto, el documento CONPES recomienda a las entidades territoriales de una serie de mecanismos administrativos y jurídicos con el fin de combatir este fenómeno económico.

El estado actual de las cosas, ha impuesto mayores retos públicos para Bogotá, ya que, es primordial sincronizar entonces la inminente puesta en marcha de un conjunto de medidas que materialicen la implementación de la reactivación económica, sincronizando los esfuerzos institucionales, que permitan la superación de los efectos económicos nocivos del periodo de aislamiento social, que se impuso durante varios meses en la ciudad, para mitigar y frenar la expansión del contagio del virus COVID-19. Por ello, el compromiso institucional integra un desarrollo normativo específico como el presente proyecto y en la misma proporción, debe fortalecerse el dispositivo pedagógico que continúe interiorizando el valor de la solidaridad ciudadana que necesita Bogotá, para franquear las circunstancias actuales y lograr el mejoramiento de la calidad de vida de la población de Bogotá. (Lemaitre, 2009)

En el contexto nacional, según los datos oficiales suministrados por el documento CONPES 3956, la informalidad afecta gravemente a la economía local, específicamente, en el sector empresarial, cerca del 75 % de las microempresas del país no cuentan ni con registro mercantil, ni con Registro Único Tributario (RUT), es decir, no se encuentran inscritas en el registro oficial, lo que trae como consecuencia que se replique la informalidad en el campo laboral, se incumplen las condiciones legales mínimas de contratación de los trabajadores, en la garantía de la seguridad social y en el desconocimiento de las normas contables y tributarias. (DANE, 2016).

Es por esto, que la informalidad como concepto económico es complejo, ya que, involucra una pluralidad de elementos multidimensionales de la sociedad, precisamente en el análisis nacional, el CONPES 3956, trae a colación dos definiciones locales en la cuales se plantea que la informalidad económica puede entenderse como el conjunto de “(...) *empresas, trabajadores y actividades fuera de los marcos jurídicos y reglamentarios que no disfrutaban plenamente de la protección y de los servicios del Estado y la ley (De Soto, 1989)*”. Igualmente, “(...) *se pueden definir como informales las actividades productivas de bienes y servicios lícitos que no se registran ante las autoridades (Cárdenas & Rozo, 2007)*.”

Desde el ámbito internacional, el concepto de informalidad propuesto por Keith Hart en 1971 se popularizó en América latina gracias a la OIT, ya que los modelos de desarrollo estaban concebidos a partir de la idea de una división entre el sector formal y un sector informal de la economía,

combinando la escasez del capital y la abundancia de la mano de obra en las economías en desarrollo. (Pineda, Urrea & Arango, 2013).

En el caso de Colombia, la presencia del fenómeno de informalidad, impone mayores dificultades para la realización del Estado Social de Derecho, ya que implica para la institucionalidad estatal la presencia de grandes obstáculos para cumplir el compromiso público de la protección y la realización de los derechos de su población, en ese sentido, y en concordancia con los desarrollos jurisprudenciales, principalmente los de la Corte Constitucional, se ha reiterado en varias decisiones que, desde la realidad constitucional la presencia de la informalidad en el campo laboral, traduce una continua vulneración de los derechos de la población que se encuentran sometidas a las condiciones de informalidad, de este modo, se convierte en una prioridad pública de las autoridades luchar contra este fenómeno y promover las condiciones necesarias para facilitar la transición a la formalidad.

En este sentido, la Corte ha insistido en la responsabilidad que le atañe al Estado de minimizar los factores de ilegalidad que favorecen el fenómeno de informalidad que produce efectos económicos negativos para el país, en esa medida, esto implica que las administraciones públicas en desarrollo de su poder reglamentario deberán promover marcos normativos que contemplen mecanismos de apoyo a los ciudadanos que manifiesten su interés de formalizarse. Reitera el mismo Tribunal, que el derecho constitucional ha desarrollado los principios en los que debe fundarse este desarrollo normativo local, con estricta vigilancia de la garantía de los derechos constitucionalmente protegidos.

Así, en materia de lucha contra la informalidad laboral, existe un marco normativo que funda la protección de los derechos de los trabajadores y trabajadoras que es garantía de la realización de la dignidad humana dentro del régimen laboral nacional, al respecto, dispone la Corte que: (i) la existencia de un mandato constitucional sobre el goce y ejercicio de los principios mínimos del trabajo, de que trata el artículo 53 C.P. (ii) el reconocimiento de una relación laboral en las dimensiones prestacionales y salariales compatible con la dignidad de los trabajadores (iii) la necesidad de otorgar a las relaciones laborales un marco reforzado de protección de los derechos de los trabajadores, es el legado constitucional que debe fundar la actividad normativa dentro el territorio nacional. (ver sentencias C-028/2019, T-067/17, T-334 de 2015 y T-244 de 2012).

Así podemos estar seguros de brindar una serie de instrumentos administrativos y tributarios a los empresarios informales para que logren su transición al escenario formal. Bogotá, ha precisado que una manera efectiva de fortalecer el mercado laboral es fortalecer la red empresarial.

Finalmente, el presente proyecto de Acuerdo establece algunas medidas para restablecer el descuento diferencial de los predios residenciales de los estratos 1, 2, y 3, que por desarrollar procesos de autoconstrucción perdieron los “topes” de crecimiento en el impuesto predial para los años 2018 y 2019; adicionalmente precisa las exenciones para el sector cultura relacionadas con los teatros y los museos y establece algunas medidas de procedimiento tributario.

II. Competencias del Concejo de Bogotá

El Concejo de Bogotá, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial de las conferidas por el artículo 313 de la Constitución Política de la República de Colombia, tiene atribuido “*Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales*”, y el artículo 12

del Decreto Ley 1421 de 1993, *“Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá”*, que dispuso dentro de sus funciones: *“(…) 3. Establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas: ordenar exenciones tributarias y establecer sistemas de retención y anticipos con el fin de garantizar el efectivo recaudo de aquellos (…)*.

III. Medidas para la reactivación económica en razón a la emergencia sanitaria

a) Contexto

El 6 de marzo de 2020 se confirma el primer caso de COVID-19 en el Distrito Capital, procedente de Milán, Italia, por lo cual, a partir de ahora, todas las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios (EAPB), Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) públicas y privadas, deberán tomar las medidas que permitan garantizar la detección temprana, contención, la atención y vigilancia epidemiológica ante este evento.

Como una acción urgente para prevenir los efectos que se pudieran causar con la pandemia global del Coronavirus SARS-Cov-2 (COVID-19) que ha sido declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS), se hizo necesario recurrir de forma transitoria y progresiva a la competencia extraordinaria de policía con el objeto de garantizar la vida y la salud de los habitantes de Bogotá D.C., para lo cual se expidió el Decreto Distrital 081 del 11 de marzo de 2020, *“Por el cual se adoptan medidas sanitarias y acciones transitorias de policía para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19) en Bogotá, D.C., y se dictan otras disposiciones”*, en el parágrafo 2 del artículo 2 del mencionado Decreto señaló que *“Las entidades que componen la administración distrital, tanto del sector central como descentralizados, deberán dentro de la órbita de sus competencias, adoptar las medidas necesarias tendientes a responder de manera integral e integrada al Plan Territorial de Respuesta citado en el inciso precedente.”*

El Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, *“por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID- 19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus. Así mismo esta resolución fue prorrogada mediante Resolución 844 del 26 de mayo 2020 hasta el 31 de agosto de 2020.”*

El artículo 6 de la citada resolución dispone que con relación a la cultura de prevención: *“Las instituciones públicas y privadas, la sociedad civil y la ciudadanía en general deben coadyuvar en la implementación de la presente norma y de las disposiciones complementarias que se emitan. En desarrollo del principio de solidaridad y de los postulados de respeto al otro, (…)*.”

El artículo 11 del Decreto Distrital 093 del 25 de marzo de 2020, *“Por el cual se adoptan medidas adicionales y complementarias con ocasión de la declaratoria de calamidad pública efectuada mediante Decreto Distrital 087 de 2020”*, señala que durante la vigencia 2020 se ajusta el calendario tributario del Distrito Capital para el pago del impuesto predial unificado y el impuesto sobre vehículos automotores.

El Decreto Nacional 637 del 6 de mayo de 2020, declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo en territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, ante la evolución negativa de la crisis económica y social generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19.

El artículo 2 del Decreto 636 de 2020 ordenó a los gobernadores y alcaldes, para que, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, adoptada en el artículo anterior.

El Decreto Nacional 1076 del 28 de julio de 2020, *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”*, en el artículo 1 se previó: *“Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 1 de agosto de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 1 de septiembre de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.”*

El artículo 3 del Decreto 1076 de 2020 contempla las actividades exceptuadas de la medida de aislamiento preventivo, ampliando las excepciones previstas en los Decretos Nacionales 593, 636 y 749 de 2020, entre las que se encuentran, entre otras las actividades de la industria hotelera, la comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicos incluyendo los ubicados en hoteles, mediante plataformas de comercio electrónico por entrega a domicilio y por entrega para llevar, parqueaderos públicos para vehículos, museos y bibliotecas, servicios de peluquería.

La Administración Distrital consciente de la necesidad de regresar de forma progresiva, gradual y controlada a unas condiciones de nueva normalidad, en las cuales se encuentre un equilibrio que permita conciliar, en la medida de lo posible, la reactivación socioeconómica del Distrito Capital y el mantenimiento de una tasa reducida de incidencia de contagio, morbilidad y mortalidad que permitan garantizar las condiciones necesarias para contar con una capacidad optima de atención y reacción oportuna del sistema de seguridad social en salud, equilibrio que en todo caso, dará prioridad a la medidas encaminadas a la conservación de la vida de los habitantes de Bogotá, expidió el Decreto Distrital 126 del 10 de mayo de 2020, *“Por medio del cual se establecen medidas transitorias para el manejo del riesgo derivado de la pandemia por Coronavirus COVID-19 durante el estado de calamidad pública declarado en el distrito capital y se toman otras determinaciones”*, y ordenó en el artículo 15 que todos los sectores de la economía exceptuados de las medidas de aislamiento por el Gobierno Nacional deberán adoptar los protocolos de bioseguridad establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social y la Secretaría Distrital de Salud y registrarlos en el aplicativo www.bogota.gov.co/reactivacion-economica.

El artículo 17 *ídem*, dispone el cumplimiento de turnos con el fin de minimizar las aglomeraciones en los sistemas de transporte masivo, mitigar la propagación del Covid - 19 y organizar la movilidad segura de sus trabajadores, evitando al máximo el uso del sistema de transporte masivo, y privilegiando medios alternativos de transporte.

b) Recomendaciones internacionales

El Informe Especial COVID-19 No. 1 del 03 de abril de 2020 de la CEPAL³³ denominado “América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19 Efectos económicos y sociales” señala en el capítulo A, los efectos a nivel mundial por la enfermedad del Coronavirus (COVID-19), el cual tendrá

³³ Comisión Económica para América Latina y el Caribe

efectos graves en el corto y largo plazo en la oferta y la demanda a nivel agregado y sectorial, cuya intensidad dependerá de las condiciones internas de cada economía, el comercio entre otras.

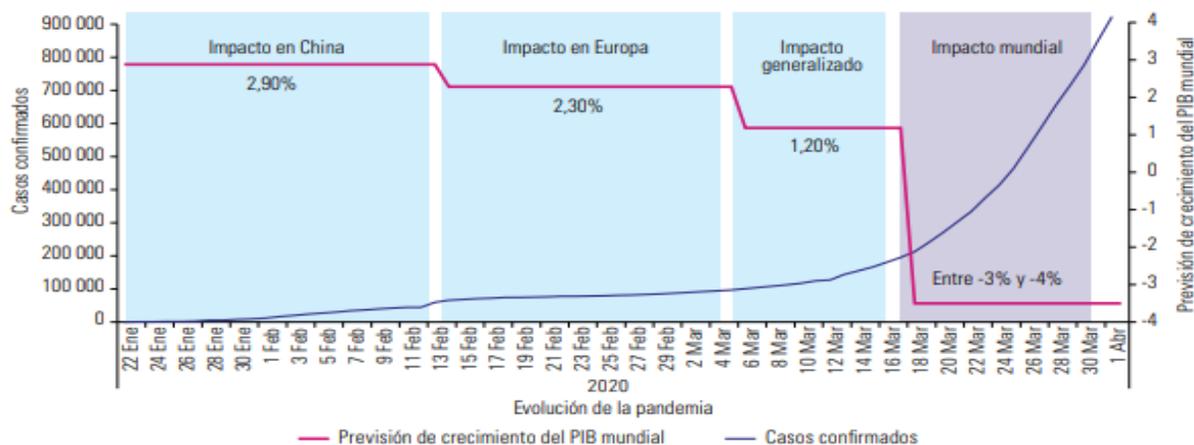
Conforme lo expresa el informe “la crisis llegó en un momento en que la confianza en la globalización y el multilateralismo como herramientas para el desarrollo acumulaba más de un decenio de deterioro.

- La crisis financiera mundial de 2008 condujo a una pérdida de confianza en la capacidad de los mercados, en particular del mercado financiero, de garantizar un crecimiento estable en ausencia de controles y medidas regulatorias.
- Algunos segmentos estratégicos de las cadenas globales de valor se deterioraron después del tsunami del océano Índico de 2004, que interrumpió segmentos cruciales de la cadena manufacturera de componentes microelectrónicos. Ante esta disrupción, la actividad productiva no contó con mecanismos inmediatos que amortiguaran sus efectos, que fueron particularmente graves en un contexto de fabricación y demanda sincronizadas (just-in-time) muy extendido.
- El desempeño económico de la economía mundial ya era débil antes de la pandemia del COVID-19. En el período 2011-2019, la tasa media de crecimiento mundial fue del 2,8%, cifra significativamente inferior al 3,4% del período 1997-2006. En 2019, la economía mundial registró su peor desempeño desde 2009, con una tasa de crecimiento de solo un 2,5%. Ya antes de la pandemia, las previsiones de crecimiento del PIB mundial para 2020 se habían revisado a la baja.”

No obstante, señala que “las estimaciones más optimistas luego del estallido del COVID-19 preveían que la tasa de crecimiento de la economía mundial disminuiría al 1,0% o menos. A medida que la pandemia se fue extendiendo, las previsiones fueron reduciendo el crecimiento esperado (véase el gráfico 1). Por ejemplo, Goldman Sachs (24 de marzo de 2020) indica caídas anuales del PIB del 3,8% en COVID-19 3 los Estados Unidos, el 9% en la zona del euro y el 2,1% en el Japón, y una desaceleración en China que la llevaría a un crecimiento de solo un 3% (Goldman Sachs, 2020).

Este es un escenario de recesión mundial; más aún, las economías podrían incluso enfrentarse a una contracción de mediano plazo sin una rápida recuperación.

Gráfico 1 | Casos confirmados de COVID-19 en todo el mundo y previsión de crecimiento mundial
(En número de casos y porcentajes)



Fuente: Bloomberg Economics.

Continúa el informe indicado que “*el coronavirus afectará el número de empleos (**aumento del desempleo y el subempleo**), la calidad del trabajo (**reducción de salarios y menor acceso a la protección social**) y a los grupos más vulnerables, como los **trabajadores en el sector informal**.*”

*Las estimaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2020) indican un **aumento del desempleo mundial** de entre 5,3 millones de personas y 24,7 millones de personas, con una base de 188 millones de personas desocupadas en 2019. En un escenario “medio” **el aumento del desempleo sería de 13 millones de personas**.*

*La pérdida de ingresos laborales se traducirá en un menor consumo de bienes y servicios, **y puede llevar a muchos trabajadores a situaciones de pobreza**”.*

No obstante, en el informe se señalan los Impactos económicos en América Latina y el Caribe entre los cuales destacan los siguientes cinco canales:

1. “**La disminución de la actividad económica de sus principales socios comerciales y sus efectos.** La región depende marcadamente de sus exportaciones, cuyo volumen y valor se reducirán por la recesión mundial. (...)”
2. “**La caída de los precios de los productos primarios.** Las marcadas caídas de esos precios y el deterioro de los términos de intercambio tendrán fuertes efectos negativos en los niveles de ingreso de las economías latinoamericanas dependientes de esas exportaciones, aunque con diferencias significativas entre ellas. (...)”
3. “**La interrupción de las cadenas globales de valor.** La disrupción de las cadenas de suministro, comenzando por los proveedores chinos y luego por la producción europea y estadounidense, afectaría principalmente a México y el Brasil, cuyos sectores manufactureros son los más grandes de la región.”
4. “**La menor demanda de servicios de turismo.** (...) En particular, los pequeños estados insulares en desarrollo (PEID) del Caribe pueden ser muy afectados. (...)”
5. “**La intensificación de la aversión al riesgo y el empeoramiento de las condiciones financieras mundiales.** Esto conlleva una mayor demanda de activos seguros (por ejemplo, las tasas de rendimiento de valores de los Estados Unidos han llegado a niveles históricamente bajos), una menor demanda de activos financieros de la región y una importante depreciación de las monedas de sus países, como está ocurriendo”.

Está claro que las medidas buscan reducir el contagio y proteger las vidas que sin lugar a duda afectarán a corto plazo en la actividad económica. La prioridad inmediata es contener las secuelas del brote de COVID-19, por ende, aumenta el gasto sanitario a fin de reforzar la capacidad y los recursos del sector de la salud mientras se adoptan medidas para reducir el contagio. Por ello las políticas económicas a nivel mundial, tendrán que amortiguar el impacto que la disminución de la actividad tendrá en las personas, las empresas y el sistema financiero; reducir los efectos persistentes y más permanentes derivados de la inevitable y fuerte desaceleración; y garantizar que la recuperación económica pueda empezar rápidamente una vez que se disipe la pandemia.

Según el informe del Fondo Monetario Internacional del 14 de abril de 2020³⁴, “será necesario reforzar las medidas fiscales si persisten las paralizaciones de la actividad económica, o si el repunte de la actividad cuando se levanten las restricciones es demasiado flojo. Es posible que las economías que estén enfrentando restricciones financieras para combatir la pandemia y sus efectos necesiten apoyo externo. Un estímulo fiscal de base amplia puede prevenir una merma más pronunciada de la confianza, impulsar la demanda agregada y evitar una desaceleración aún más profunda. Pero sería más probable que el estímulo surta más efecto una vez que la pandemia se haya disipado y que las personas puedan desplazarse con libertad. Las importantes medidas adoptadas por los principales bancos centrales en las últimas semanas comprenden estímulo monetario y servicios de liquidez para reducir la tensión sistémica. Estas medidas han apuntalado la confianza y han contribuido a mitigar la amplificación del shock, asegurando así que la economía esté en mejores condiciones para recuperarse”.

c) Propuestas para Bogotá

El Decreto Distrital 474 de 2016, “*Por medio del cual se reglamenta el Acuerdo 648 de 2016 que simplifica el sistema tributario Distrital y se dictan otras disposiciones*”, dispuso en el artículo 3 que la declaración inicial para acceder al Sistema de Pago Alternativo por Cuotas Voluntario (SPAC) deberá presentarse por la página WEB de la Secretaría Distrital de Hacienda, hasta el último día hábil del mes de marzo de cada año fiscal.

De igual manera, el artículo 8 del citado Decreto estableció como una de las modalidades para el cumplimiento de la obligación tributaria correspondiente al impuesto predial unificado, el pago total en un solo momento durante el primer semestre del correspondiente año, a través de factura.

Las medidas de distanciamiento social - fundamentales para la salud pública- están afectando especialmente a los sectores de la economía que por su naturaleza deben permanecer completamente cerrados y a aquellos exceptuados que empiezan una apertura gradual de sus operaciones, conforme a los decretos presidenciales 593 del 20 de abril de 2020, 636 del 06 de mayo de 2020 y 749 del 28 de mayo de 2020 “*por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público*”, por cuanto se disminuye la capacidad productiva implicando una afectación en los ingresos. De igual manera, para las personas naturales que han visto afectados sus ingresos por causa de la pandemia del COVID -19, es importante presentar un alivio en materia del impuesto predial unificado que permita el pago alternativo por cuotas voluntario (SPAC) únicamente para la vigencia 2021 en 4 cuotas iguales y sin cobro de intereses por mora, para los predios no residenciales y residenciales de propiedad tanto de personas naturales como jurídicas, siempre y cuando el predio se encuentre al día en el cumplimiento del impuesto predial unificado del año 2020, permitiendo así a los propietarios de los predios afectados por esta pandemia obtener flujo de efectivo y cumplir con sus obligaciones tributarias, flexibilizando el pago del impuesto predial unificado.

Cuando los contribuyentes propietarios de predios residenciales o no residenciales opten por el Sistema de Pago Alternativo por Cuotas, estarán obligados a presentar la declaración del Impuesto Predial Unificado, en los términos, plazos y condiciones señalados en el reglamento que para tal

³⁴ Análisis y Perspectivas de la Economía Mundial 2020, con una recuperación de riesgos cuyos resultados sean adversos.

efecto se expida. Dicha declaración prestará merito ejecutivo por el saldo del impuesto no pagado ante el aviso, o noticia del no pago, según las previsiones que para el efecto disponga el reglamento.

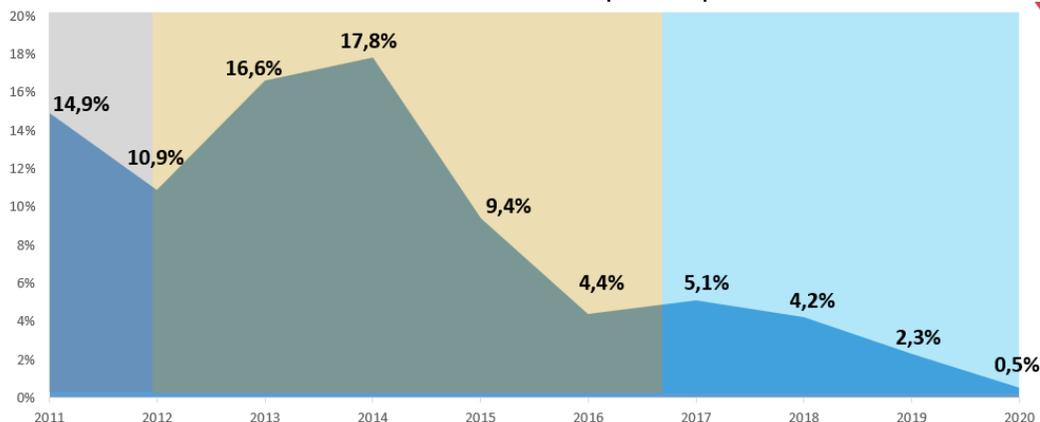
Con el fin de aliviar la carga tributaria de los contribuyentes del impuesto predial unificado, se propone que para el año gravable 2021 no se produzca un incremento (real) en el valor del impuesto a pagar. Para ello, la Administración Distrital propone que, por una única vez, y para el año gravable 2021, el crecimiento del impuesto predial unificado sea del 0% en términos reales.

Es preciso indicar que durante la vigencia 2020 la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital no adelantará el proceso de actualización catastral sobre el inventario de predios de la ciudad como consecuencia de la emergencia sanitaria, y, por ende, los avalúos catastrales para la vigencia 2021 se actualizarán a partir del Índice de Valoración Inmobiliaria Urbana y Rural – IVIUR. Esta metodología de actualización catastral se efectuará para la totalidad de predios de la ciudad que adquieren la calidad de predios de conservación catastral, y aunque a la fecha no se dispone de la magnitud del IVIUR, se prevé que esté en el orden de la inflación anual, o incluso que sea negativo.

La crisis del SARS-COV-2 en el mundo, sumada al desplome de los precios del petróleo y la subsecuente guerra comercial entre Rusia y Arabia Saudita, generó un cambio estructural en la dinámica de los mercados financieros, y especialmente, en la dinámica económica del mundo, que verá para el 2020 una fuerte caída en la variación de la producción mundial. Esto, como es de esperarse, tiene fuertes repercusiones en el mercado inmobiliario, y en las decisiones de los agentes que participan en dicho mercado.

En el caso colombiano, se prevé una caída del PIB que puede ir desde 4,5% a 13% con un nivel de operación agregada de 63%, o una caída que puede ir desde 6,1% hasta 17% con un nivel de operación agregada de 50,8% (Fedesarrollo, 2020). Esto, tendrá un impacto principalmente en los arrendamientos de los predios residenciales y de uso comercial, y en general, en la cadena del sector inmobiliario y de construcción. Se espera que la construcción de VIS se constituya en la política anticíclica que mitigue los efectos negativos de la crisis. En cualquier caso, dependiendo del tipo de recesión (en L, en U, o en V), no se espera un repunte en el corto plazo en el precio de los inmuebles, por lo que el impacto en términos fiscales para el año gravable 2021 es una caída de la base gravable del impuesto predial.

Gráfico 2. Variación real del impuesto predial unificado, 2011-2020



Fuente: Emisión Predial. Cálculos y elaboración: DIB – SHD.

En términos reales, el impuesto predial ha presentado una caída sistemática en su crecimiento desde el año 2016 con la entrada en vigor del Acuerdo 648 de 2016 que introdujo nuevos límites de crecimiento del impuesto predial, al igual que por la estabilización de los precios de los inmuebles residenciales en los estratos más bajos, lo que ocasionó un menor crecimiento de la base gravable del impuesto predial. Por todo esto, se espera para 2021 una variación real negativa de la liquidación del impuesto.

Seguidamente, se propone un descuento tributario para el impuesto de industria y comercio, que dependa de la variación de los ingresos brutos ordinarios y extraordinarios percibidos durante el año gravable 2020 con ocasión de la realización de la actividad económica, industrial, comercio o de servicios, que está gravada con el citado tributo. Este descuento alivia la carga tributaria del siguiente año gravable, y considera los impactos negativos en la generación de ingresos por parte de los contribuyentes de la ciudad como consecuencia de la emergencia sanitaria decretada en el territorio nacional.

Es importante mencionar que esta medida se complementa con el descuento tributario al que tienen derecho los contribuyentes del impuesto a la renta respecto de los pagos realizados a título del impuesto de industria y comercio. Esto es, del valor a pagar del impuesto a la renta, el contribuyente se podrá descontar hasta el 50% del valor pagado en el ICA, lo que, sumado al descuento tributario en ICA, se constituye en una reducción de la carga tributaria nacional y local del contribuyente.

Finalmente, el proyecto de acuerdo contempla las siguientes modificaciones de tarifas:

- Incremento de las tarifas del impuesto predial unificado correspondiente al conjunto de predios residenciales de mayor valor de la ciudad – por encima de los \$1.092.671.001 año base 2020- que están contenida en el artículo 1° del Acuerdo 648 de 2016.
- Las actividades económicas relacionadas con la prestación de servicios profesionales a través de consultoría profesional, y los servicios prestados por contratistas de construcción, constructores y urbanizadores, serán gravadas por el impuesto de industria y comercio a partir del año gravable 2021 con una tarifa de 9.66 por mil.
- Las actividades económicas relacionadas con la comercialización de productos al por menor a través de canales no tradicionales como internet o correo, o que, en general, no se realice en establecimientos, puestos de venta o mercados, serán gravadas por el impuesto de industria y comercio a partir del año gravable 2021 con una tarifa de 13.8 por mil.
- Las actividades económicas previamente identificadas por la Administración Distrital como de potencial crecimiento en cuanto al nivel de ingresos brutos generados con ocasión de la realización de la actividad económica en el año gravable 2020, serán gravadas por el impuesto de industria y comercio a partir del año gravable 2021 con una tarifa equivalente a la tarifa actual incrementada en un 20%.

El Fondo Monetario Internacional – FMI ha señalado que los responsables políticos deberían revisar la materia impositiva, lo que implicaría el aumento de los impuestos sobre la renta, de la propiedad y el patrimonio, basado en el modelo de “sobretasa de solidaridad”. En este sentido, se han propuesto los siguientes elementos clave en respuesta a la crisis.

Primero, la riqueza fiscal. Ahí es donde se centrará el Servicio de Ingresos de Sudáfrica. A nivel mundial, la riqueza se ha acumulado en un número muy pequeño de manos durante décadas.

Incluso el Fondo Monetario Internacional ha advertido sobre las consecuencias económicas y políticas adversas. Gravar la riqueza tendrá poco o ningún efecto adverso sobre los incentivos para invertir e innovar. Se pueden aumentar los impuestos sobre los ingresos generados por la riqueza. Los impuestos a la herencia se han reducido durante décadas. Se pueden intensificar los esfuerzos para descubrir enormes cantidades de riqueza oculta, a nivel nacional e internacional. Especialmente en los países pobres, los impuestos a la propiedad están muy infrutilizados y podrían ampliarse con bastante rapidez.

En segundo lugar, donde los ingresos de las personas y corporaciones ricas no se han visto afectados, o aumentados, por la crisis, agregue recargos temporales a sus impuestos. El FMI y la OCDE han respaldado estas ideas, que el FMI etiqueta como "recargos de solidaridad". Reflejan una lógica política simple: frente a una crisis global, todos deberíamos compartir el costo.

Tercero, la crisis ha acelerado el cambio de las interacciones cara a cara a las interacciones en línea. Esto aumentará aún más las ganancias de la mayoría de las grandes plataformas tecnológicas que se benefician de los fuertes efectos de la red. Eran conocidos por sus habilidades para evitar impuestos antes de la crisis. Encontrar mejores formas de gravarlos, y las transacciones digitales en general, ahora es aún más importante.

El impuesto siempre es muy político. La política en torno a la respuesta fiscal a la pandemia pronto podría volverse conflictiva y dificultar la acción pública constructiva. Es hora de una narrativa fiscal fuerte y común sobre nuestros intereses humanos colectivos ante la amenaza, respaldada por un menú apropiado de políticas fiscales.

De todas formas, el incremento en las tarifas, para las actividades con mayor potencial de posicionamiento producto de la pandemia del COVID 19, pueden ser asumidas por los agentes económicos toda vez que la Ley de Crecimiento Económico 2010 de 2019 estableció el pago del ICA como un descuento tributario del 50% en el impuesto de renta, el cual se incrementará al 100% a partir del año gravable 2022. Esta ventaja tributaria, le permite a Bogotá recaudar el impuesto para financiar los diferentes bienes públicos, entre ellos la salud, sin ser una carga adicional para los contribuyentes del impuesto dada su tratamiento como descuento tributario en renta.

Ahora bien, ¿por qué es necesario dar incentivos en época de crisis? La CEPAL referencia en un documento sobre política fiscal, que el aumento de transferencias o la disminución de impuestos, es una medida adecuada para generar incentivos dirigidos hacia la creación o la conservación de empleos. No obstante, señala igualmente, que dicha política deberá ser focalizada, hacia los más pobres o hacia los sectores más afectados, lo que va en línea con la propuesta, en general, estrictamente focalizada, incluida en el presente proyecto de acuerdo. La Administración Distrital considera que las medidas de reducción de impuestos no deben ser generalizadas, ya que en escenarios de incertidumbre los agentes económicos tienden a aumentar los ahorros de precaución, y no a desahorrar la compensación tributaria en un mayor gasto que impulse la demanda agregada.

La Administración Distrital espera que, con este paquete de medidas tributarias, se brinden soluciones de liquidez a las empresas y a los hogares de la ciudad, y que con ello se pueda aumentar la demanda agregada a través del consumo de los hogares y de la inversión de las firmas, y así, se reactive gradualmente la economía bogotana a los niveles deseados de crecimiento económico y de generación de empleo.

IV. El fenómeno de la informalidad empresarial y estrategias para la formalización de los negocios informales en el Distrito Capital.

a) Contexto

En la búsqueda de entornos empresariales que favorezcan el crecimiento económico de las economías de las ciudades, una de las principales dificultades que los gobiernos locales deben enfrentar son las consecuencias de la informalidad empresarial y laboral. En América Latina en general, y en Colombia en particular, son altas las tasas de informalidad laboral y empresarial observadas en estas economías, lo que genera una preocupación en términos de política pública.

Dependiendo de la fuente de los datos y el criterio utilizado, estas tasas de informalidad en el caso colombiano están en un rango del 45 al 75³⁵ %, lo que sugiere la existencia de altas barreras a la formalización laboral, probablemente generadas por una regulación en exceso costosa. Un sector informal relativamente grande puede ser perjudicial en términos de productividad si la informalidad viene acompañada de un acceso precario al sistema financiero, de tal forma que, en presencia de recursos propios limitados, las firmas informales no logren alcanzar su escala óptima de producción (Hamann & Mejía, 2011).

El sector informal está conformado por las actividades dedicadas a la generación de ingresos que no están sometidas a la regulación de las instituciones de la sociedad, en un ambiente social y legal donde actividades similares sí están sometidas a la regulación (OIT, 1972 y Portes, Castells y Benton, 1989). Esta definición comprende, por lo tanto, los trabajadores y las firmas que operan evadiendo la regulación, esto es, tributaria, de salario mínimo, de contribuciones a los sistemas de seguridad social, entre otros.

Ahora bien, ¿por qué preocupa tanto la informalidad? Es bien conocido que para aumentar las tasas de crecimiento económico de cualquier país y reducir, por esta vía, los niveles de pobreza y desigualdad, es necesario que exista un sector privado dinámico que posea altos niveles de productividad e innovación. Este es el mayor canal privado mediante el cual puede desarrollarse un mercado laboral que, consistentemente, genere empleos de calidad e ingresos suficientes para los trabajadores. (Santa María & Rozo, 2008)

En este sentido, cobra especial importancia propiciar entornos empresariales productivos dentro de las economías locales, con el fin de generar un mayor crecimiento económico. Por todo lo anterior, se han adelantado investigaciones que permitan inicialmente establecer cuáles son las causas de la informalidad, y a partir de ello, definir una ruta hacia la formalización mediante políticas públicas sólidas y mediante un compromiso institucional por parte del Estado que propenda por la formalización de los negocios informales.

Existen dos tipos de razones por las cuales una persona o empresa puede decidir desarrollar sus actividades en la informalidad (Perry et al, 2007). Dentro de las primeras se encuentran las empresas o individuos que son informales por motivos de exclusión, como son, por ejemplo, las personas que no pueden conseguir un trabajo en el sector formal y las empresas que no pueden desarrollar sus actividades formalmente por causa de los excesivos requisitos y los altos costos. Por otro lado, dentro de las segundas, se encuentran todas las causas que puedan relacionarse

³⁵ Documento CONPES 3056 de 2019

con motivos de escape, como son, la independencia y la flexibilidad. En este último caso, la decisión de ser o no informal es voluntaria. Sin embargo, es importante notar que una de las causas del escape puede ser, precisamente, los altos costos de la formalidad (i.e. sus bajos beneficios o el desconocimiento que de ellos se tenga). En este caso, las empresas o los trabajadores prefieren, voluntariamente, operar en la informalidad porque la relación costo beneficio de la alternativa es negativa. Así, existe una clara relación entre exclusión y escape por este canal. Esta diferenciación es importante ya que las políticas dirigidas a solucionar cada tipo de informalidad son distintas.

La discusión anterior, sugiere que las acciones de política dirigidas a reducir los niveles de informalidad deben modificar la balanza de costos y beneficios de esta actividad de manera que sea rentable para los individuos o las empresas operar en la formalidad. Esto es, aumentar los costos por evasión o elusión de tasas y contribuciones, así como aumentar el riesgo de detección y reducir el acceso a mercados y a servicios gubernamentales.

El estudio de Perry et. al. (2007) formula recomendaciones de política dirigidas a reducir los altos niveles de informalidad en Latinoamérica. Dentro de las más relevantes se encuentran: (i) aumentar la productividad en el sector formal a través de la educación y mejoras en el clima de inversión. En particular, sólo en la medida en que la productividad del sector formal sea baja es rentable operar en la informalidad. Si la productividad formal sube, a la par se incrementará el costo de la informalidad lo que conducirá a su reducción; por lo anterior es importante: (ii) reducir las barreras administrativas relacionadas con el registro de las empresas y su proceso de formalización; (iii) reducir otros costos de la formalidad; (iv) y moverse hacia regímenes impositivos más simples y equitativos, en especial para las empresas pequeñas.

Otro estudio orientado hacia la formulación de medidas de política que permitan reducir los niveles de informalidad, especialmente en el segmento de microempresas, fue el desarrollado por la Asociación Colombiana de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas - ACOPI en el año 2007 ("Tránsito Informalidad-Formalidad: La Hora de la Inclusión". Dentro de dichas medidas de política se destacan: (i) progresividad tarifaria en el pago del registro mercantil; (ii) otorgar beneficios iguales en el pago de otros servicios prestados por las Cámaras de Comercio, como la certificación de contratos contractuales; (iii) lograr que el registro mercantil conlleve al otorgamiento de los beneficios establecidos para las empresas MIPYMES; (iv) mayor vigilancia, control y depuración del sistema de impuestos municipales; y (v) la creación de una agenda digital para la microempresa.

Adicionalmente, Cárdenas y Rozo (2007), realizan otro estudio dirigido a caracterizar las tendencias y dinámicas de la informalidad empresarial y a analizar el impacto de los Centros de Atención Empresarial (CAE) sobre la evolución de la informalidad. Los autores se apoyan en la Encuesta "1 2 3" realizada por el DANE en 2001 y en la Encuesta de Clima de Inversión realizada en el 2007 por el Banco Mundial. En el documento se realizan varios ejercicios que permiten obtener tres importantes resultados, el más importante es el que permitió determinar que los costos de ser informal para las empresas se encuentran determinados por tener menor acceso al crédito y a los servicios gubernamentales, por enfrentar mayores problemas de servicio técnico y mayores inconvenientes con los controles de las autoridades. Así, se configura un escenario en el que las empresas informales muestran un desempeño menos satisfactorio que sus contrapartes formales en términos de utilidad e ingreso promedio por trabajador, que es un indicador de productividad.

Finalmente, existe una generalizada preocupación en la administración tributaria por las implicaciones que las altas tasas de informalidad empresarial tienen sobre el recaudo del impuesto

de industria y comercio. De acuerdo con un estudio adelantado por la Cámara de Comercio de Bogotá y Fedesarrollo³⁶ el tener registro mercantil aumenta la probabilidad de que los microestablecimientos paguen impuestos. Señala igualmente que altas tarifas tienden a desincentivar la declaración del impuesto de industria y comercio por parte de los microestablecimientos, lo que sugiere que tarifas bajas en segmentos de negocios de ingresos bajos puede favorecer el recaudo.

La informalidad empresarial es una situación a la que se enfrentan principalmente las micro y pequeñas empresas que operan en la economía. Algunos autores afirman que las microempresas no deben gravarse por consideraciones distributivas, pero también porque el costo de recaudar estos impuestos es mayor a los potenciales ingresos tributarios. Sin embargo, esta idea se ha desvirtuado en el pasado reciente en razón a que los segmentos exentos se han convertido en un canal de evasión para firmas que no califican para estas exenciones, y porque existe evidencia de que algún control sobre las pequeñas firmas es fundamental para hacer cumplir otras normativas como la ambiental, laboral, sanitaria, de calidad y para lograr que en el futuro estas firmas paguen mayores impuestos.

De acuerdo con lo señalado en el documento CONPES “Política de formalización empresarial”, la informalidad no se entiende como una condición binaria sino como un proceso de cuatro grandes dimensiones (DNP, 2018): 1) entrada a la formalidad (registro en las Cámaras de Comercio y registro tributario); 2) insumos (contratación de mano de obra y títulos de propiedad); 3) producción (requerimientos técnicos y ambientales) y; 4) pago de impuestos o informalidad tributaria (contabilidad, declaración y pago de impuestos). En concordancia con esta visión, es posible entender la informalidad empresarial y el pago de impuestos como dos dimensiones distintas del mismo fenómeno.

Así, una mayor tasa de informalidad empresarial se traduce en una mayor tasa de evasión del impuesto de industria y comercio bajo el entendido que son dos dimensiones del mismo fenómeno social.

En el entendimiento de la informalidad como fenómeno, y con el fin de identificar la “filosofía” de la informalidad, diversos autores se han dado a la tarea de revisar las prácticas informales en varios países con el fin de establecer los determinantes económicos, sociales o culturales que las motivan. Hace exactamente treinta años la OIT utilizó por primera vez la expresión «sector no estructurado» para describir las duras actividades de los trabajadores pobres que no eran reconocidas, registradas, protegidas o reguladas por las autoridades. Hoy todavía hay un dilema, pero de magnitud y complejidad mucho mayores.

En contra de las primeras predicciones, la economía informal ha crecido rápidamente en casi todos los puntos del planeta, incluidos los países industrializados, y ya no puede seguir considerándose un fenómeno temporal o marginal. La mayor parte de los nuevos empleos de los últimos años, particularmente en los países en desarrollo y en transición, se ha creado en la economía informal. La mayoría de las personas ha pasado a la economía informal porque no podía encontrar un empleo

³⁶ Documento “La Estructura de las tarifas de Registro en las Cámaras de Comercio y Beneficios de sus servicios: Impacto sobre la competitividad y la formalidad empresarial. Título II. Los registros empresariales y su importancia para la formalización y la actividad económica: revisión de la literatura.

o emprender una actividad empresarial en la economía formal. En África, por ejemplo, en los últimos diez años el trabajo informal ha representado casi el 80 por ciento del empleo no agrícola, más del 60 por ciento del empleo urbano y más del 90 por ciento de los nuevos puestos de trabajo³⁷. El trabajo en la economía informal no puede calificarse de «decente» en comparación con el empleo reconocido, protegido, seguro y formal.

La expresión «sector informal» se considera cada vez más inadecuada, e incluso errónea, para reflejar estos aspectos dinámicos, heterogéneos y complejos de algo que en realidad es un fenómeno más que un «sector» en el sentido de grupo industrial o actividad económica específicos. En cambio, la expresión «economía informal» se utiliza ampliamente para hacer referencia al grupo, cada vez más numeroso y diverso de trabajadores y empresas tanto rurales como urbanos que operan en el ámbito informal.

Es importante señalar la diversidad de quienes trabajan en la economía informal porque los problemas y necesidades de quienes realizan actividades de subsistencia, por ejemplo, no son los mismos que los de los trabajadores a domicilio cuya relación laboral con un empleador no está reconocida o protegida, o que los de los trabajadores por cuenta propia o empleadores que se enfrentan a diferentes obstáculos y dificultades para establecer y hacer funcionar empresas formales. Estos grupos diferentes se han denominado «informales» debido a que tienen en común una importante característica: no estar reconocidos ni protegidos dentro de los marcos jurídico y reglamentario. Sin embargo, ésta no es la única característica que define la actividad informal. Los trabajadores y empresarios informales se caracterizan por su alto nivel de vulnerabilidad. No están reconocidos por la ley y, por consiguiente, reciben poca o ninguna protección jurídica o social, no pueden establecer contratos ni tienen asegurados sus derechos de propiedad. Tienen que confiar como pueden en acuerdos institucionales informales, para obtener información, acceso a los mercados, créditos, formación o seguridad social.

Dado que las actividades informales se desarrollan en un ámbito de vacío jurídico, las autoridades las confunden algunas veces con actividades delictivas y, por consiguiente, las someten a acoso, sin excluir el soborno y la extorsión, y las reprimen. No cabe duda de que en la economía informal hay actividades delictivas, como el tráfico de drogas, el tráfico de personas y el blanqueo de dinero. También existen otras actividades ilegales, como la evasión deliberada de impuestos. Pero la mayoría de los que se encuentran en la economía informal, aunque no están registrados o declarados, producen bienes y servicios legales. El término «informal» no significa que no haya reglas o normas que regulen las actividades de los trabajadores o de las empresas. Las personas que participan en actividades informales tienen su propia «economía política», es decir, sus propias normas, acuerdos, instituciones y estructuras informales o grupales de ayuda mutua y solidaridad para proporcionar préstamos, organizar formación, transferir tecnología y capacidades, comerciar y acceder al mercado, hacer cumplir las obligaciones, etc.; lo que no se sabe es en qué están basadas estas reglas o normas informales, si respetan los derechos fundamentales de los trabajadores, y cómo los respetan.

No existe una clara dicotomía o división entre la «economía informal» y la «economía formal». Lo que ocurra en la economía informal repercutirá en los trabajadores y los empleadores de la economía formal, y viceversa. Las empresas informales constituyen una competencia desleal para

³⁷ J. Charmes, citado en *Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (WIEGO)*, Segunda reunión anual, 22-24 de mayo de 2000, Cambridge, Massachusetts.

las empresas formales, ya que no pagan impuestos, no contribuyen a la seguridad social de los trabajadores, o evitan otros costos empresariales en los que se incurre en la economía formal. Las medidas para reducir los costos excesivos de las transacciones empresariales y las barreras institucionales fomentarían la legalización de las empresas informales, beneficiarían a los trabajadores de esas empresas y reducirían asimismo la competencia desleal contra las empresas formales. Por consiguiente, conviene adoptar la perspectiva de que las empresas y los trabajadores formales e informales coexisten en un continuo económico en el que los déficits de trabajo decente más graves se producen en el extremo inferior (aunque existen también en algunos trabajos formales) y en el que las condiciones de trabajo son más decentes a medida que se asciende hacia el extremo formal.

Por todo lo anterior, y bajo el entendido que la informalidad empresarial no sólo afecta las empresas que desarrollan sus actividades en este sector, sino que también afecta la productividad de las empresas formales que son pequeñas y jóvenes, la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Secretaría Distrital de Hacienda se permiten presentar a consideración del Concejo de Bogotá, el presente proyecto de acuerdo con el fin de establecer un paquete de incentivos para la formalización empresarial de los negocios informales, a partir de un conjunto de estímulos económicos subsidiados por el Gobierno Distrital, de conformidad con lo propuesto en la literatura que aborda este fenómeno económico.

b) Adopción del Régimen Simple de Tributación – SIMPLE en el Distrito Capital.

En la Ley 1943 de 2018, y posteriormente por la Ley 2010 de 2019, se creó el Régimen Simple de Tributación, en adelante RST, con el objetivo de reducir las cargas formales y sustanciales, impulsar la formalidad y, en general, simplificar y facilitar el cumplimiento de la obligación tributaria de los contribuyentes que voluntariamente se acojan al régimen previsto en el libro octavo del Estatuto Tributario Nacional.

El RST es un modelo de tributación opcional de determinación integral, de causación anual y pago bimestral, que sustituye el impuesto sobre la renta y complementarios, el impuesto al consumo, el impuesto de industria y comercio y su complementario de avisos y tableros, a cargo de los contribuyentes que opten voluntariamente por acogerse al mismo.

Según se indica en la exposición de motivos de la Ley 1943 de 2018 y de la Ley 2010 de 2019, la propuesta busca avanzar en la formalización empresarial a través de la simplificación en la tributación, tanto en el cumplimiento de la obligación sustancial como en la obligación formal de declarar.

Los contribuyentes de este nuevo modelo de tributación no estarán sometidos al impuesto sobre la renta, debido a que se sustituye por el RST. Asimismo, simplifica la manera en que se paga el impuesto de industria y comercio, el complementario de avisos y tableros y la sobretasa bomberil, ya que, además de estar incluido en la tarifa del RST, no se pagarán directamente en cada municipio o distrito, sino a través del RST con un solo pago que luego el Ministerio de Hacienda distribuirá de manera expedita a los respectivos entes territoriales.

De igual manera, los contribuyentes inscritos en el Régimen Simple de Tributación (RST) que realicen únicamente actividades de tiendas pequeñas, mini-mercados, micro-mercados y peluquerías, no serán responsables del Impuesto sobre las Ventas (IVA), de manera que no

tendrán que cumplir las obligaciones formales y sustanciales relacionadas con el IVA mientras permanezcan en el RST.

Estas ventajas denotan claramente que el RST es un valioso instrumento para reactivar la economía, recuperar la inversión, incentivar la generación de empleo formal, simplificar y facilitar la elaboración y presentación de las declaraciones de las distintas obligaciones tributarias a cargo de los contribuyentes, además de reducir significativamente el valor a pagar por concepto de impuestos.

Las tarifas del RST están entre el 1.8% y el 14.5% y su aplicación dependerá de los ingresos brutos y de la actividad empresarial desarrollada. Es decir, son muy inferiores a las del impuesto sobre la renta. Los ingresos constitutivos de ganancia ocasional, así como los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional, no integran la base gravable del RST conformada por los ingresos brutos ordinarios o extraordinarios.

Como mecanismo para impulsar la formalización laboral, los pagos que el empresario realice por concepto de aportes de pensiones de sus trabajadores, así como el 0.5% de los pagos recibidos por el empresario a través de tarjetas débito o crédito u otros mecanismos de pagos electrónicos, se descuentan del impuesto o anticipo a pagar del Régimen Simple de Tributación. No obstante, estos descuentos no afectan los recursos municipales o distritales.

El RST mejora el flujo de caja, pues los contribuyentes no están sujetos a retenciones en la fuente, ni están obligados a practicarlas a título del impuesto sobre la renta, salvo las de índole laboral o las de IVA.

Otros beneficios del RST son:

- No genera cargas administrativas adicionales relacionadas con el sistema de retenciones en la fuente.
- Quienes opten por el RST, podrán inscribirse en el RUT y obtener su mecanismo de firma electrónica desde cualquier lugar de forma gratuita.
- Se declarará y pagará por medios electrónicos.
- El contribuyente que opte por el RST está exonerado del pago de parafiscales (ICBF, SENA y Aportes a Salud) en los términos del artículo 114-1 del Estatuto Tributario.
- Desincentiva la creación de vehículos elusivos o figuras jurídicas ficticias.
- El RST se sustrae de la complejidad normativa de otros impuestos, pues el procedimiento de liquidación es igual para personas naturales o jurídicas, no posee regímenes excepcionales de determinación, tampoco exenciones, ni tratamientos preferenciales.
- Certeza del impacto tributario en las decisiones económicas (fácil evaluación de las variables o escenarios fiscales).

Proponemos en este aparte del RST revisar los hechos estilizados para tener en cuenta en el cálculo de las tarifas ICA consolidado.

La importancia de los esquemas de monotributo.

A partir de la revisión de literatura sobre las implicaciones negativas de la informalidad empresarial, resulta razonable proponer un esquema de monotributo que aumente la base tributaria, con tarifas impositivas razonables y unos sistemas de pago simplificados, que no pretendan solucionar los problemas fiscales de los países, sino más bien aprovechar los beneficios adicionales que crea la formalización de la economía. La esencia de este impuesto es que el pequeño empresario, que usualmente no puede costear las altas cargas del cumplimiento tributario, pueda cumplir con sus deberes tributarios con un único pago que sustituye muchos impuestos. Indirectamente, el monotributo trata de posibilitar la transición de una gran cantidad de contribuyentes a la economía formal. Si bien los esquemas de monotributo que se han desarrollado en América Latina incluyen únicamente los impuestos nacionales, existen casos como el del Brasil, que también incluye impuestos locales. La inclusión de las entidades regionales en el monotributo hace sentido, toda vez que, a nivel local, los costos de monitoreo son menores y los ingresos potenciales relativamente mayores.

La informalidad opera como una escalera a la que se accede a través de los requisitos más simples como el RUT o el registro mercantil y se va ascendiendo hasta cumplir con requisitos más exigentes como el pago de impuestos. Una de las soluciones en materia tributaria tiene que ver no sólo con reducir el nivel y la multiplicidad de tarifas de los diferentes impuestos, sino también con los costos de cumplimiento. De acuerdo con estudios del Banco Mundial, se estima que el costo del cumplimiento tributario en Bogotá representa el 4,9% de los ingresos brutos anuales para las MIPYME y cuentapropistas, sumado al costo de cumplimiento tributario nacional que asciende al 6,1% de los ingresos brutos anuales. Esto contrasta con el costo de cumplimiento de las grandes empresas que únicamente representa el 0,7% de sus ingresos brutos.

Por todo lo anterior, el Régimen Simple de Tributación – SIMPLE, creado por la Ley 1943 de 2018, y posteriormente por la Ley 2010 de 2019, se convierte en una solución al problema de la formalización y la evasión tributaria, en el caso del Distrito Capital, en el impuesto de industria y comercio, porque permitirá visibilizar a los pequeños negocios omisos. El SIMPLE tiene la ventaja que reduce los costos de formalización y facilita la tarea de monitoreo y control. También es posible implementar este régimen en diferentes segmentos, atendiendo la gran heterogeneidad que existe en la informalidad.

Según algunos cálculos realizados por el DNP (2018) en su documento CONPES de formalización empresarial, los costos tributarios constituyen casi la mitad de los costos de formalización de una microempresa. En este sentido, la ciudad se podría ver beneficiada de un esquema de monotributo, como los que se han instaurado en otros países de América Latina, en la medida en que éste utilice tarifas planas y facilite el cobro de impuestos locales.

Un esquema de monotributo cumple con tres propiedades deseables: la simplicidad de la estructura de tarifas, la reducción del costo de cumplimiento tributario y el “enganche” de pequeños empresarios que antes no estaban bajo la órbita del Estado, lo que aumenta la información disponible de las autoridades, facilita el monitoreo, y por estas razones puede mejorar la recolección

de impuestos y el cumplimiento de otras obligaciones/ estándares sanitarios, de calidad, ambientales y laborales.

i. Resultados de la implementación de esquemas de monotributo en América Latina.

El impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación – RST, es un impuesto del orden nacional, que sustituye el impuesto a la renta, e integra el impuesto al consumo y el impuesto de industria y comercio consolidado. Para Bogotá este último está compuesto por el impuesto de industria y comercio, y el complementario de avisos y tableros.

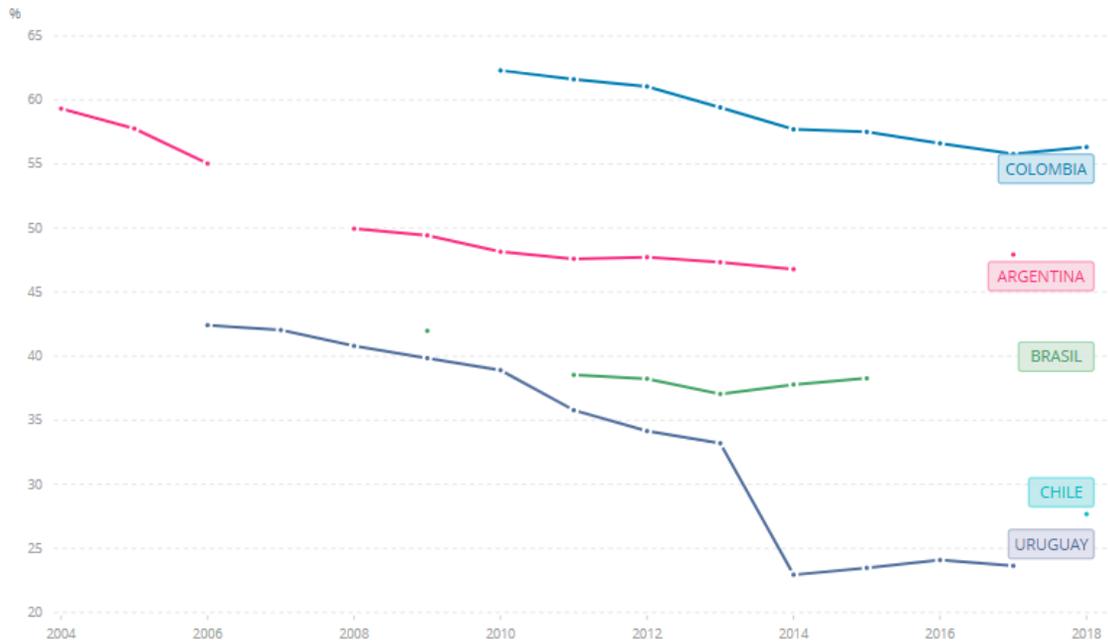
Este nuevo esquema de tributación busca impulsar la formalidad en la economía a través de la reducción de las cargas sustanciales y formales a las que se enfrentan, principalmente, los pequeños contribuyentes. Al ser un impuesto del orden nacional su reglamentación está en cabeza del Gobierno Nacional, y en este sentido, la propuesta de la administración distrital únicamente contempla la adopción de las tarifas del ICA consolidado con el fin de garantizar que no haya una reducción en la recaudación que por este tributo percibe el Distrito Capital.

El RST es un esquema que busca la reducción del empleo informal en la economía, y en este sentido, no tiene un objetivo recaudatorio. Se puede señalar que el promedio de recaudación de estos regímenes en los países latinoamericanos es cercano al 1 % de los ingresos totales. Esto no significa que en el mediano o largo plazo la recaudación pueda aumentar. En los países de América Latina en los que se han implementado esquemas de monotributo para la reducción de la informalidad, se han podido observar resultados en materia de contribuyentes inscritos, y de formalización. No obstante, estos monotributos -a diferencia de Colombia- tienen una madurez de varias décadas lo que ha permitido evaluar en un horizonte de tiempo más amplio los efectos reales de esta clase de tributos. A continuación, se presentará de forma muy breve el panorama de la informalidad en la región, y los resultados más significativos que se han observado en materia de implementación de monotributos. Las ideas más representativas provienen del estudio adelantado en el año 2014 por el Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe – FORLAC, de la Organización Internacional para el Trabajo³⁸.

A partir de la información reportada por el Banco Mundial se observa que Colombia tiene una de las tasas más altas de empleo informal en la región (Gráfico 1). Es por ello por lo que se ha intentado reducir la tasa de informalidad a partir de la implementación de esquemas de monotributo, y más recientemente del Régimen Simple de Tributación de la Ley 2010 de 2019.

³⁸ Monotributo en América Latina. Los casos de Argentina, Brasil y Uruguay. OIT. 2014

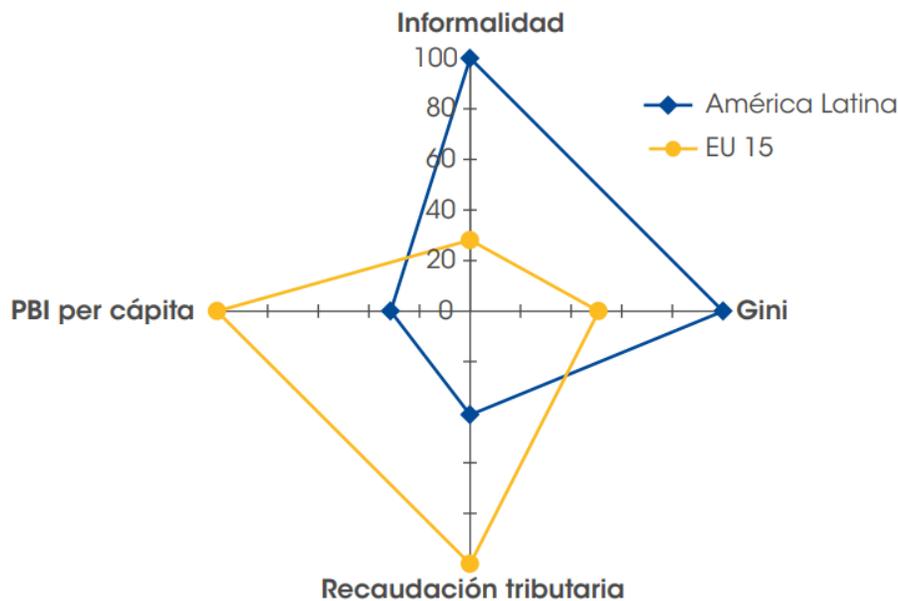
Gráfico 3. Porcentaje de Empleo Informal, 2004 – 2018 (según disponibilidad de información)



Fuente: Banco Mundial.

Los países de América Latina están especialmente interesados desde hace más de dos décadas en reducir la informalidad por la relación existente entre: empleos de baja calidad, recaudación tributaria, desigualdad e ingreso per cápita. El Gráfico 2 ilustra la relación entre las variables anteriormente enunciadas en América Latina y Europa.

Gráfico 4. Comparativo América Latina y Europa



Fuente: FORLAC – OIT con datos de la CEPAL.

Los regímenes tributarios simplificados implican la sustitución de alguna obligación formal por parte de los contribuyentes de menor tamaño económico. En general, estos esquemas están referidos a uno o más impuestos del régimen general de tributación de cada país, pero en algunos casos puntuales también se contemplan las contribuciones de la Seguridad Social (OIT, 2014).

Los esquemas de monotributo en América Latina han sido diseñados para enfrentar principalmente la alta informalidad en sus economías. Esta última se explica principalmente por las rigideces del mercado laboral (costos no salariales y asimetrías de información, entre otros) que dificultan la obtención de empleos de buena calidad, lo que redundaría en una mayor transición de individuos entre el sector formal e informal (Figueroa, 2010)³⁹. Igualmente, se ha observado que la informalidad genera desigualdad en la distribución del ingreso, y efectos negativos en los sistemas de protección social y los espacios fiscales de los países (OIT, 2014).

A continuación, se presentan los resultados más significativos en materia de formalización, número de contribuyentes, y recaudación, en Brasil, Argentina y Uruguay, por ser los casos más exitosos en la implementación de esquemas de monotributo en América Latina.

La revisión de datos a partir de la literatura disponible más reciente sugiere resultados positivos en materia de formalización, tanto laboral como empresarial, como consecuencia de la implementación de sistemas de monotributo en la región. En primer lugar, existe sólida evidencia econométrica que muestra que el sistema SIMPLES redujo la informalidad en varias dimensiones (Fajnzylber, Maloney y Montes, 2011)⁴⁰. En segundo lugar, existe evidencia a favor de aceptar la hipótesis según la cual las regulaciones estatales previas a la implementación del SIMPLES generaban barreras para la formalización de las nuevas empresas, a la vez que generaban un entorno que no propiciaba la inversión, por lo que un sistema tributario sencillo, con menos trámites y con menores tarifas, aumentó la formalización y el incentivo a invertir en los pequeños negocios (Monteiro y Assunção, 2006)⁴¹.

En el caso de Uruguay, mientras en 2006 sólo el 6% de cuentapropistas protegidos por algún seguro previsional lo estaban bajo el régimen de monotributo, en 2010 el porcentaje era de 23% (Amarante y Perazzo, 2013)⁴². Esto es, el monotributo en menos de 5 años casi que cuadruplicó el porcentaje de cobertura del seguro previsional.

Argentina, por su parte, también tiene resultados positivos en materia de formalización. Una de las medidas para medir el impacto del monotributo es la disposición del monotributista a pagar impuestos, esto es, la ratio entre los pagos realizados al sistema por el componente impositivo sin incluir el componente previsional, y el número de contribuyentes activos en el mismo. Mientras en 2007 esta ratio estaba ligeramente por encima del 60%, a partir de 2008 alcanzó niveles entre el 80% y el 90%. Otro resultado importante en materia de formalización laboral entre 2004 a 2012 es el crecimiento en el número de inscritos en el componente previsional del monotributo (1,4 millones), frente al incremento en el número de inscritos autónomos (0,4 millones). Más aún, mientras entre

³⁹ Figueroa, C. (2010). Determinantes de la informalidad laboral y el subempleo en las áreas metropolitanas de Barranquilla, Cartagena y Montería. Documentos IIEC, Universidad del Norte.

⁴⁰ Fajnzylber, P., W. F. Maloney y G. V. Montes, 2011. "Does Formality Improve Microfirm Performance?" Quasi – Experimental Evidence from the Brazilian SIMPLES Program", *Journal of Development Economics* 94: 262 – 276.

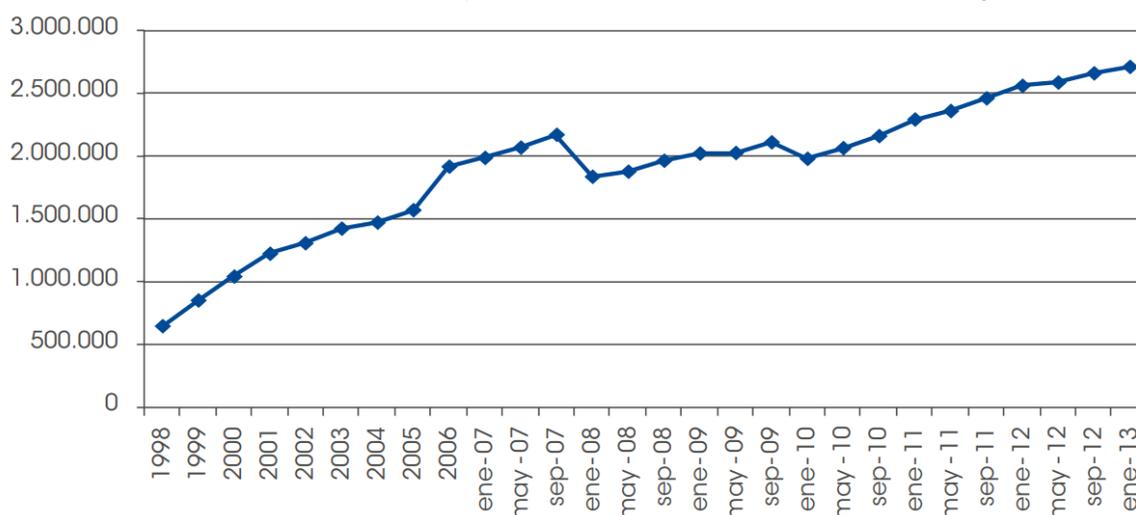
⁴¹ Monteiro, J. C. M. y J. J. Assunção, 2006. "Outgoing the Shadows: Estimating the Impact of Bureaucracy Simplification and Tax Cut on Formality and Investment", Working Paper, Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro, PUC – Río.

⁴² Amarante, V. e I. Perazzo, 2013. "Trabajo por Cuenta Propia y Monotributo en Uruguay", Serie Documentos de Trabajo, DT 4/13, Instituto de Economía, Universidad de la República – Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Uruguay.

2004 y 2012 el peso de los autónomos en el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) estuvo entre 5% y 6%, el peso de los monotributistas se disparó de 8.8% a 17.7% (Cetrángolo, Goldschmit, Gómez – Sabaíni y Morán, 2013)⁴³.

En materia de número de contribuyentes, los resultados deben ser evaluados frente al comportamiento de la economía. Se espera que en los ciclos expansivos aumente el número de inscritos, y en los ciclos recesivos disminuya. No obstante, en algunos países, incluso en los ciclos recesivos se observa un comportamiento satisfactorio en el número de contribuyentes inscritos (Cetrángolo, Goldschmit, Gómez – Sabaíni y Morán, 2013). En Argentina el número de inscritos (Gráfico 3) ha mostrado un gran crecimiento desde su introducción en 1998, incluso en el ciclo recesivo de la economía, que sí atentó contra la recaudación. En 2007 alcanzó los 2 millones de inscritos, y en 2013 ya eran casi 2,7 millones de inscritos (Cetrángolo, Goldschmit, Gómez – Sabaíni y Morán, 2013).

Gráfico 5. Evolución de contribuyentes inscritos en el Monotributo en Argentina, 1998-2013



Fuente: FORLAC- OIT.

En Uruguay se observa a partir de la reforma de 2007 un fuerte incremento en la cantidad de empresas inscritas, que prácticamente se duplicó si se compara la primera mitad de 2007 con la de 2003 (Amarante y Perazzo, 2013).

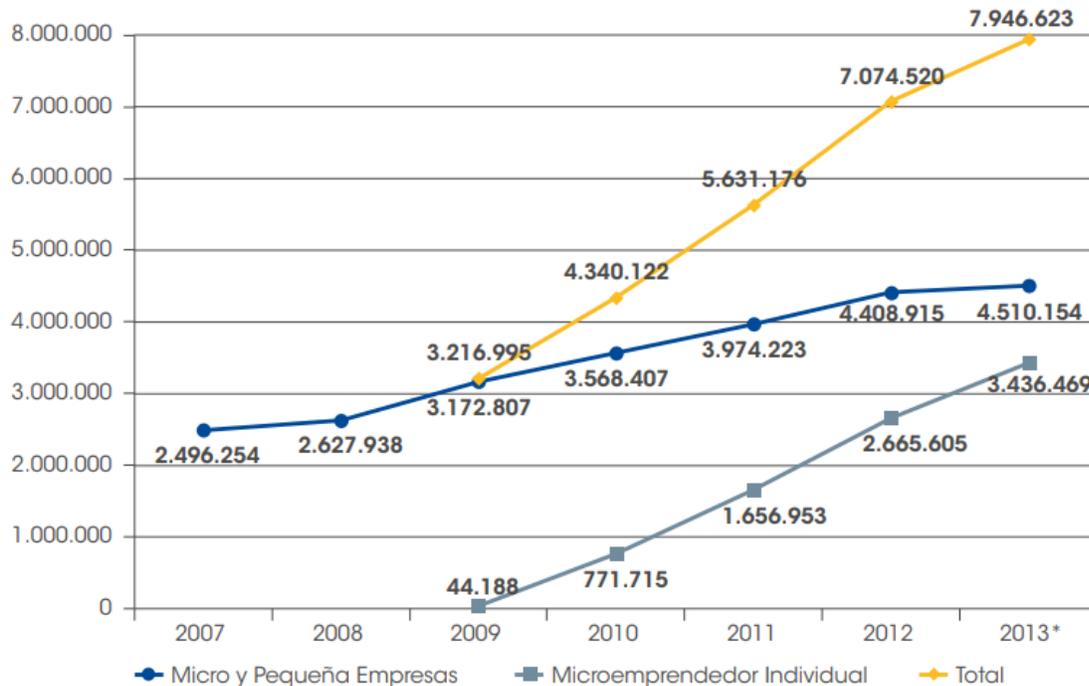
En Brasil el número de contribuyentes cobijados por el SIMPLES se estimó en casi 5.5 millones para el año 2011. Si bien es cierto esta cifra representaba únicamente el 3.6% del total de contribuyentes, también es cierto que la cifra no es para nada despreciable cuando se mide en relación con su potencial, pues equivale al 6% de la fuerza laboral, 23.3% de los cuentapropistas y 28.6% de los trabajadores independientes (OECD, UN, ECLASC, CIAT, 2012)⁴⁴. En 2014 ya eran casi 9,5 millones los inscritos, casi el doble que en 2011. Cuando se abrió una categoría dirigida a

⁴³ Cetrángolo, O., A. Goldschmit, J. C. Gómez – Sabaíni y D. Morán, 2013. "Desempeño del Monotributo en la Formalización del Empleo y la Ampliación de la Protección Social", Documentos de Trabajo – Oficina de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en Argentina, No. 4.

⁴⁴ OECD, United Nations (UN), Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), Inter – American Center for Tax Administrations (CIAT), 2012. "Special Feature – Taxation and SMES in Latin America", in Revenue Statistics in Latin America 1990 - 2010

los sectores más vulnerables (Micro Emprendedor Individual – MEI) el número de inscritos pasó de 44 mil en 2009 a 3,4 millones en 2013 (Gráfico 4) según datos de la Organización Internacional del Trabajo.

Gráfico 6. Evolución del número de inscritos en el SIMPLES, 2007-2013



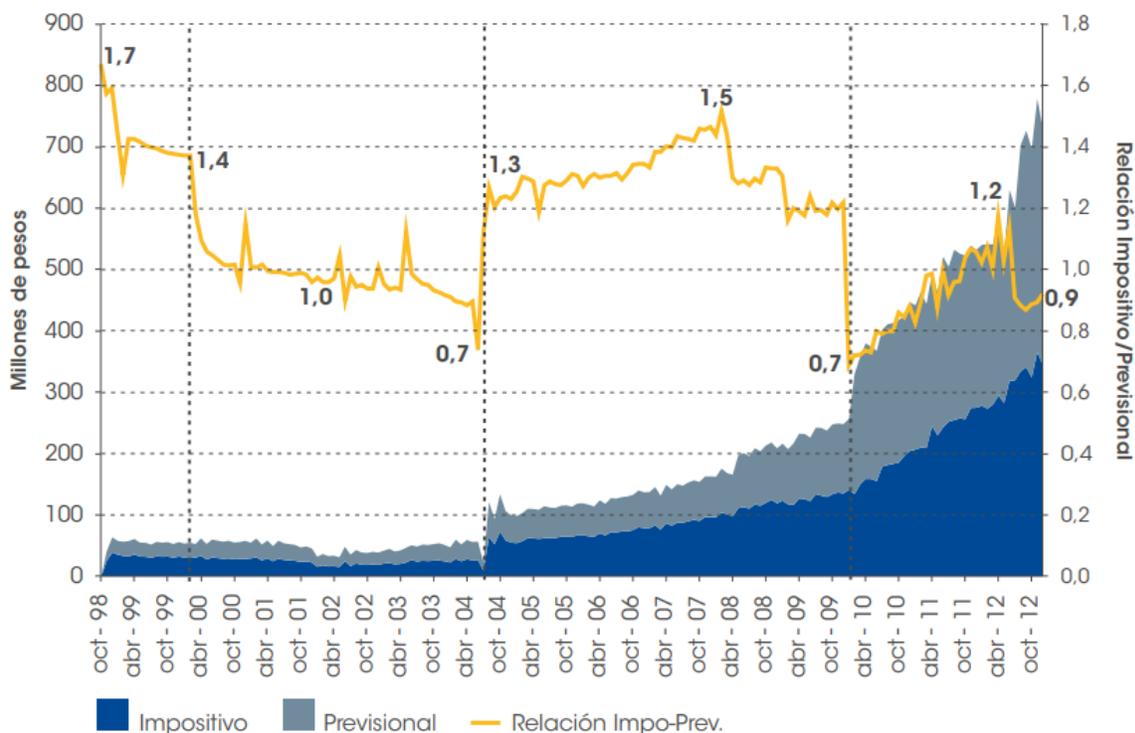
Fuente: FORLAC – OIT.

En materia de recaudación, a diferencia de los resultados en términos de formalización y de número de contribuyentes que terminan adhiriendo al sistema de monotributo, los resultados en materia recaudatoria no son tan buenos. Los resultados observan que los ingresos tributarios generados como consecuencia de la implementación de estos esquemas son muy pequeños como porcentaje del PIB o como porcentaje de la recaudación tributaria total (Cetrángolo, Goldschmit, Gómez – Sabaíni y Morán, 2013). No obstante, es preciso señalar, que, si bien en el corto plazo los resultados pueden ser negativos en este frente, en el mediano plazo los ingresos tributarios sí pueden aumentar (Gráficos 5 y 6). Adicionalmente, estos esquemas no están pensados como una herramienta de financiación del gasto, sino como un instrumento de política tributaria que apunta a la generación de empleo formal y a la inclusión de las empresas que operan bajo el espectro de la informalidad al mundo de la formalidad. Esto último permite que los pequeños emprendimientos aprovechen las externalidades positivas que se derivan de pertenecer a la formalidad.

Finalmente, en el caso de Chile el instrumento más conocido es la ley de microempresas familiares de 2001. Esta ley simplifica los trámites para microempresas que operan desde el domicilio del propietario, y les permite acceder a los beneficios de la formalización como lo son el vender con boleta y acceder a servicios públicos. A su vez, esta ley incentiva a los microempresarios a ser formales, disminuyendo los costos y trámites de formalización.⁴⁵ (Fedesarrollo, 2018

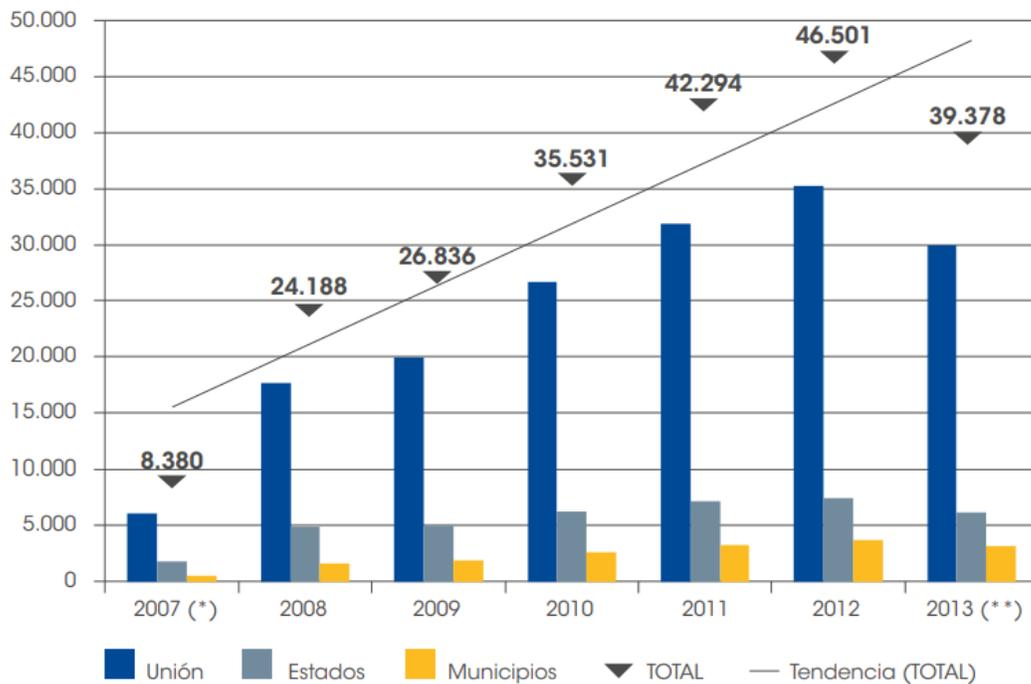
⁴⁵ La informalidad empresarial, el pago de tributos locales y el monotributo: el caso de las microempresas en Bogotá. Fedesarrollo.

Gráfico 7. Evolución de la recaudación mensual del Monotributo en Argentina, 1998-2013



Fuente: FORLAC – OIT.

Gráfico 8. Recaudación tributaria anual del SIMPLES, 2007-2013



Fuente: FORLAC – OIT. Cifras en millones de reales corrientes

ii. Tarifas ICA consolidado

En cumplimiento de lo establecido en el párrafo transitorio del artículo 907 y el párrafo tercero del artículo 908 del Estatuto Tributario, los municipios y/o distritos deberán informar las tarifas del impuesto de industria y comercio consolidado a la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN antes del 31 de diciembre de 2020.

Las tarifas del ICA consolidado incluyen para Bogotá el impuesto complementario de avisos y tableros, razón por la cual fue necesario calcular una tarifa por cada agrupación tarifaria del CIU que incluyera el impuesto de industria y comercio y el impuesto complementario de avisos y tableros.

En tal sentido, la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá calculó la tarifa efectiva consolidada para cada agrupación tarifaria del CIU a partir de la siguiente regla:

$$\text{Tarifa ICA Consolidada}_{it} = \frac{(\text{ICA} + \text{Impuesto Complementario de Avisos y Tableros})_{it}}{\text{Ingresos Netos Gravables}_{it}}$$

Donde i corresponde a cada agrupación tarifaria, y t es el año gravable 2019.

Esta tarifa efectiva para cada agrupación tarifaria garantiza que no hay impacto fiscal, y que como mínimo se recaudará el mismo monto del tributo sin importar cuáles y cuántos contribuyentes migren al SIMPLE.

Por todo lo anterior, las tarifas ICA consolidadas incluidas en el proyecto de acuerdo distrital son las siguientes:

Cuadro 1. Tarifas Consolidadas del ICA para el SIMPLE

Actividad	Agrupación	Tarifa por mil consolidada
Industrial	101	5 por mil
	102	8 por mil
	103	12 por mil
	104	8 por mil
Comercial	201	6 por mil
	202	8 por mil
	203	15 por mil
	204	12 por mil
	301	5 por mil

Servicios	302	8 por mil
	303	15 por mil
	304	11 por mil
	305	8 por mil

Fuente: Soportes Tributarios ICA 2019.
Cálculos y elaboración: Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá.

Es preciso señalar que la ley faculta a las personas naturales y jurídicas con ingresos brutos anuales inferiores a 80 mil UVT (\$2.848.560.000 millones año 2020) para ingresar a este régimen. Se estima que en Bogotá alrededor de 176 mil contribuyentes cumplirían la condición antes mencionada; estos representan el 91% del número total de contribuyentes y en 2019 habrían aportado 14% del impuesto declarado.

Cuadro 2. Proyección de contribuyentes que podrían migrar al SIMPLE

Descripción	Contribuyentes	Recaudo ICA 2019	Impuesto 2019
A. Total ICA	194.673	\$2.888.107	\$3.530.327
B. Estimado Simple	176.237	\$215.543	\$481.021
% Total (B/A)	90,53%	7,46%	13,63%

Fuente: Soportes Tributarios ICA 2019. Cifras en millones de pesos a precios corrientes.
Cálculos: DIB.

No obstante, esta cifra podría variar a la baja, teniendo en cuenta que el monto de ingresos no es el único requisito legal para formar parte de este régimen; toda vez que la norma también señala criterios como el tipo de actividad económica, y la forma de constitución legal de las unidades empresariales.

El cálculo de las tarifas ICA consolidado se realizó buscando que el efecto fiscal de la creación del régimen simple sea neutral para Bogotá independientemente del número de contribuyentes que migren al SIMPLE.

Aunque es baja la probabilidad, se espera aumentar el recaudo por ICA en Bogotá a partir de 2021 resultante de una formalización empresarial atribuible a la entrada en vigor del SIMPLE. Con corte a junio de 2020, en el Régimen Simple de Tributación – RST Bogotá se han inscrito 5.281 contribuyentes, de los cuales el 43% son nuevos contribuyentes.

De manera que con este proyecto de acuerdo se está cumpliendo la Ley 2010 de 2019, en los plazos y condiciones por ella señalados, y se están adoptando las tarifas dentro de los límites autorizados por el Decreto Ley 1421 de 1993.

c) Incentivos para la formalización empresarial en el Distrito Capital

Con el fin de reducir la tasa de informalidad empresarial en el Distrito Capital, y partiendo de las recomendaciones que se encuentran en la literatura al respecto, la Administración Distrital se permite proponer el siguiente paquete de medidas para la formalización de los negocios informales

en el Distrito Capital y para favorecer el entorno tributario mediante el aumento de la base tributaria de contribuyentes.

El primer incentivo que propone la Administración Distrital está relacionado con el pago de la matrícula mercantil y/o su renovación. Para ello, la Secretaría Distrital de Hacienda asumirá el costo de la matrícula mercantil de los negocios informales que se formalicen en los términos del Acuerdo Distrital, y hasta por un término de tres (3) años en un porcentaje que va desde el 30% hasta el 75%. Los contribuyentes que se formalicen podrán mediante un descuento tributario acceder a este beneficio.

En línea con lo anterior, esta medida se complementa con la promovida por el Gobierno Nacional mediante el Decreto Nacional 639 de 2017 que reglamenta el artículo 3° de la Ley 1780 de 2016, en el cual se establece la exención del pago de la matrícula mercantil y la primera renovación para las pequeñas empresas jóvenes, que hayan iniciado su actividad económica principal a partir del 2 de mayo de 2016.

Esta norma establece que los emprendedores que deseen acceder a los beneficios deberán tener entre 18 y 35 años, contar con un máximo de 50 trabajadores y activos totales que no superen los 5.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV). Estas condiciones deberán mantenerse para conservar la exención del pago al momento de la primera renovación de la matrícula. Así, se facilitará la creación de nuevas empresas por parte de jóvenes emprendedores y promoverá la formalización empresarial de pequeñas iniciativas, que hoy enfrentan en la informalidad una barrera para acceder a oportunidades de negocios que los vinculen con circuitos económicos más dinámicos. Adicionalmente, en la medida que reducirá los costos para la creación de nuevos emprendimientos, el nuevo beneficio representa un complemento a todos los servicios de desarrollo empresarial o apoyo al emprendimiento que ofrece el Gobierno Nacional y que hará parte de las estrategias de generación de oportunidades.

De acuerdo con el estudio de Fernández (2018) el efecto de la formalización empresarial sobre el pago de impuestos no es fácil de establecer, porque la formalización empresarial tiende a ser un requisito para el pago de impuestos y porque la información sobre la declaración de impuestos es limitada. No obstante, se realizó una aproximación a partir de la Encuesta de Microempresarios del 2013 (ME, 2013), que cuenta con la doble ventaja de incluir información sobre la declaración de impuestos y sobre la situación de informalidad empresarial de las firmas en el período anterior. De acuerdo con esta encuesta, la probabilidad de que una firma declare impuestos de renta, IVA o ICA es del 56%. Esta probabilidad se incrementa 67% si las firmas tenían RUT en el período anterior; 75%, si las firmas además tenían registro en Cámara de Comercio; 77%, si este registro había sido renovado y a 84%, si además la firma llevaba contabilidad. Esta cadena de probabilidades condicionadas sugiere que la informalidad funciona como una escalera, donde la puerta de entrada es el registro en Cámara de Comercio y/o el RUT y cada peldaño está asociado a una medida de informalidad con menor cumplimiento relativo; siendo el pago de impuestos uno de los peldaños más elevados.

Fernández (2018) establece que puede ser provechoso para las autoridades “enganchar” a las firmas en la escalera de la formalización con requisitos sencillos como el registro en la Cámara de Comercio o el RUT, para que estas firmas avancen progresivamente en la escalera de la formalidad. Así, las firmas disfrutan de las ventajas de la formalidad, a la vez que son visibles para el monitoreo por parte del Estado, haciendo así exigible el cumplimiento de las normativas vigentes.

En este sentido, resulta razonable proponer como primer instrumento, un subsidio al registro mercantil que se constituya en la puerta de entrada a la formalidad para los negocios informales que se acojan a las medidas del presente proyecto de acuerdo.

El documento CONPES sobre formalización empresarial expedido por el Gobierno Nacional en el año 2018, se permite detallar, igualmente, los factores que inciden en la relación costo-beneficio de la formalidad. Dicho documento señala que el cumplimiento de los requisitos de la formalidad es una condición necesaria pero no suficiente para materializarlos, ya que los costos de operación en la formalidad -a diferencia de los costos de entrada que son de única ejecución- son recurrentes, en muchos casos elevados, y terminan por generar una expulsión nuevamente hacia la informalidad.

El segundo instrumento para promover la formalización está relacionado con la financiación de la actividad productiva de las micro y pequeñas empresas. Como se señaló previamente, las empresas informales no tienen acceso a los mercados financieros ni a los mercados internacionales, por lo que tienen menores niveles de productividad y mantienen una escala de operación inferior a la óptima, generando un menor número empleos, que usualmente son de baja calidad. Para estas empresas se encarece el costo del capital, ya que precisamente el beneficio de operar en el sector formal es la posibilidad de financiar el capital a la tasa de interés internacional (Hamman & Mejía, 2011). Por esto, cobra importancia permitir una ventana de financiación para los negocios informales que les permita financiar el capital de operación, y operar en una escala más óptima, de mayor productividad, y que emplee mano de obra en condiciones de calidad.

Uno de los mayores beneficios que ofrece la formalidad es el acceso a las externalidades positivas de la misma, dentro de las cuales se encuentra el acceso al financiamiento del capital a un menor costo. De acuerdo con la Gran Encuesta PYME realizada por ANIF en el segundo semestre de 2017, el 85% de las microempresas no accede a recursos financieros, lo que pone de manifiesto la necesidad de generar incentivos para el acceso a crédito de este segmento empresarial, y que redundaría en un mayor crecimiento de la cartera de microcrédito en el país.

En este contexto, y como instrumento para promover la formalización, la Administración Distrital propone un subsidio parcial de los intereses pagados por los negocios informales en créditos focalizados para la formalización y la inclusión productiva, que han de ser asignados por instituciones de microcrédito o los instrumentos que se definan.

Los programas que promueven el microcrédito se han convertido en uno de los mecanismos de fomento de la actividad empresarial con mayor crecimiento en América Latina. El surgimiento de estos productos financieros responde a las necesidades de financiación de los negocios de pequeños empresarios, los cuales adquieren importancia en la medida en que componen un porcentaje significativo de la actividad económica y pueden contribuir a la generación de empleo.

El tercer instrumento de incentivo a la formalización que se propone es una tarifa del impuesto de industria y comercio que sea progresiva en un término de cuatro (4) años, hasta que en el quinto año alcance el nivel nominal pleno al que tributan los contribuyentes del citado impuesto que sean clasificados como micro por su nivel de ingresos y sector económico. Se propone que en el primer año se pague el 20% de la tarifa nominal plena, en el segundo año el 40%, en el tercer año el 60%, en el cuarto año el 80% y en el quinto el año el 100%. Esta medida favorece a los negocios informales ya que son ellos quienes enfrentan en sus primeros años de operación los mayores

costos de cumplimiento tributario, frente a las empresas que ya han alcanzado un grado de madurez. Nuevamente señalamos que, de acuerdo con estudios del Banco Mundial, se estima que el costo del cumplimiento tributario en Bogotá representa el 4,9% de los ingresos brutos anuales para las MIPYME y cuentapropistas, sumado al costo de cumplimiento tributario nacional que asciende al 6,1% de los ingresos brutos anuales. Esto contrasta con el costo de cumplimiento de las grandes empresas que únicamente representa el 0,7% de sus ingresos brutos.

El Banco Mundial (2016) ha sugerido revisar el impuesto de industria y comercio, ya que sus costos directos y administrativos podrían representar hasta el 4,9% de los ingresos brutos de una Mipyme en Bogotá. Esto va en contra de las tendencias más recientes en tributación de la OCDE que recomienda la adopción de regímenes preferenciales para pequeñas y medianas empresas, que propugnen hacia un sistema tributario nacional o local que promueva la inversión y el crecimiento económico.

El documento CONPES sobre formalización empresarial señala que el Gobierno Nacional debe propender por reducir los costos directos o pecuniarios de las distintas dimensiones de la formalidad. De la misma forma en que los beneficios relativos de ser formal para una empresa aumentan a medida que esta crece y se desarrolla, los costos regulatorios deben también aumentar progresivamente. Esto de forma tal que los aumentos en costos a medida que las empresas crecen no generen discontinuidades fuertes que incentiven a las empresas a mantenerse pequeñas. Es en este sentido, que encuentra sustento la tarifa progresiva del ICA que propone el proyecto de acuerdo.

Seguidamente, la Administración Distrital propone implementar medidas de flexibilización y agilidad en los trámites a cargo de las entidades distritales, disminuyendo al máximo los tiempos y exigencias, y desarrollando su virtualización como un mecanismo de fomento a la formalización empresarial, ya que una de las barreras de entrada al mercado más rígidas para muchas firmas es el cumplimiento de los requisitos de acceso, más los costos de cumplimiento asociados. Esta situación está retratada en el documento CONPES que señala que, en el largo plazo, la regulación debería imponer requisitos progresivos a las empresas dependiendo de su proceso de crecimiento y formalización. En el mediano plazo, cuando el incumplimiento de la norma no implique un alto riesgo asociado, se debe propender por que las autoridades de inspección, vigilancia y control otorguen mayores plazos de cumplimiento de las normas a las empresas en los casos en que estas tengan su registro actualizado y en los que el incumplimiento de la normativa no acarree daños a la sociedad.

Esta medida busca reducir en el corto plazo las barreras de entrada al mercado en términos de los requerimientos de operación, facilitando el cumplimiento de requisitos que exige la ley y las autoridades distritales para que una empresa pueda operar.

Ahora bien, la asistencia técnica, jurídica, financiera y de capacitación empresarial para la formalización, busca en apoyo con la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico y otras entidades del orden Nacional o Distrital, capacitar a los microempresarios para mejorar la competitividad y productividad que redundará sin lugar a dudas en el crecimiento económico Distrital, tal y como se expuso en el capítulo 4.1.2 del documento Conpes 3956, "*Retos de las políticas de apoyo a empresas para su desarrollo*", el segundo factor que incide en la relación costo -beneficio de la formalidad son los beneficios que la empresa logra obtener al formalizarse. Para ello afirma que "(...) *la ruta de negocios inicia con sensibilizaciones y una valoración de los requerimientos de*

entrenamiento al empresario o emprendedor. Por ejemplo, capacitaciones, asesorías sobre la formulación de planes de negocios, pasos para formalizarse y acompañamiento en la operación del negocio”.

Finalmente, los dispositivos electrónicos fiscales son un mecanismo de transferencia de tecnología y control para el registro de ventas, facturación y el envío automático o en línea a la Dirección de Impuestos de Bogotá siempre y cuando sean compatibles con el sistema de información tributario, que como lo señala la OECD en su documento del 2017 denominado “*Herramientas tecnológicas para abordar la evasión fiscal y el fraude fiscal*”, muchas autoridades fiscales por todo el mundo están detectando tipos particulares de evasión fiscal: una declaración inferior de ingresos mediante la supresión de ventas electrónicas y una declaración superior de deducciones utilizando facturas falsas. Se puede facilitar aún más la evasión y el fraude fiscal mediante la economía del efectivo y el consumo colaborativo (u online). Como lo dispone el citado informe creado con base en la experiencia de 21 países en este campo que han experimentado éxitos clave a través del uso de herramientas tecnológicas, la evasión y el fraude fiscal no solo es un engaño para los ingresos públicos que se van a utilizar como bienes públicos, sino además pone en desventaja a los contribuyentes que cumplen con sus obligaciones fiscales legales. Hace que resulte más difícil ser rentables a aquellas empresas que cumplen con sus obligaciones fiscales, cuando su competencia son empresas que no cargan con el gasto de pagar su parte justa de impuestos.

En el citado informe se señalan los resultados de la tecnología de registro de datos electrónicos tales como:

“En Austria, se espera que el empleo de herramientas de supresión de ventas electrónicas ofrezca unos 900 millones de EURO adicionales en ingresos por impuestos.

En Bélgica, las comparaciones iniciales indican que existe un incremento del 8% en ventas de restaurantes tras la instalación de su solución, con respecto a las ventas anteriormente notificadas.

En Quebec, Canadá, a fecha del 31 de marzo de 2016 se habían recuperado del orden de 1,2 billones de CAD (822 millones de EUR) en impuestos, tras la introducción de módulos de registro de ventas en el sector de la hostelería. Se prevé que para 2018-2019, esta cantidad llegue, acumulándose, a 2,1 billones de CAD (1,44 billones de EUR). Además de las pérdidas en impuestos, en 2008 la Agencia de Ingresos Canadiense cobró a los propietarios de cuatro restaurantes una evasión fiscal que implicaba la “supresión” de prácticamente 200.000 transacciones de efectivo, lo que hacía un total de 3,1 millones de EUR.

En Hungría, se instalaron registros electrónicos de efectivo con una unidad de control fiscal. Después del primer año de operación, los ingresos por IVA aumentaron en un 15% en los sectores implicados. El aumento de los ingresos de IVA ha superado los costes globales del proyecto de introducir los nuevos sistemas.

En Ruanda se introdujeron cajas registradoras en marzo de 2013. En 2015, el IVA recabado por ventas se ha visto aumentado en un 20%.

En Suecia, desde 2010, se han conectado 135.000 cajas registradoras a la unidad de control fiscal. Se incluyen todas las empresas que venden mercancías y productos pagados en efectivo. El incremento en ingresos por IVA u otros impuestos se ha estimado en unos 3 billones de SEK (300

*millones de EUR) al año desde que se implementó la legislación. La legislación también ha permitido unas mejores medidas de control para la Agencia Tributaria Sueca”.*⁴⁶

Por ello, la implementación de esta herramienta tecnológica busca disminuir el alto riesgo del fraude y la evasión en el cumplimiento de las obligaciones tributarias, logrando una mejor recuperación de los ingresos y el cumplimiento fiscal de las empresas si tenemos en cuenta las experiencias que han presentado varios países, como se expuso anteriormente.

Los diferentes aspectos de la crisis han generado inactividad generalizada debido a la interrupción de las actividades económicas y sociales a fin de prevenir la propagación del virus. Por ello, las unidades económicas formales e informales necesitan un apoyo significativo, para que superen la crisis y estén más integradas en una economía de mercado más flexible. Es fundamental apoyar a todos los sistemas económicos y establecer las maneras de llegar a las unidades informales. Superar esta crisis precisa de instrumentos de financiación transparentes, en forma de fondos de estabilización o de emergencia a gran escala, integrando las diferentes iniciativas en una estrategia coherente con objetivos claros.

Por todo esto, la Administración Distrital es consciente de la crisis económica que enfrenta el mundo entero, y Colombia, a causa de la pandemia del coronavirus, y que las pequeñas y medianas empresas – PYMES tienen particular importancia para las economías nacionales, no sólo por sus aportes a la producción y a la distribución de bienes y servicios, sino también por la flexibilidad para adaptarse a los cambios y por considerarse una potencial fuente de generación de empleo que impulsa el desarrollo económico.

V. Otras medidas tributarias

a) Descuento tributario para predios que tuvieron mutación física por mayor área construida en 2018 y 2019

De conformidad con lo establecido en el artículo 114 de la Resolución 0070 de 2011 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, una mutación catastral se entiende como todo cambio que sobreviene respecto de los aspectos físico, jurídico o económico de los predios de una unidad orgánica catastral, cuando dicho cambio sea debidamente inscrito en el Catastro. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 115 ibídem, modificada por el artículo 10 de la Resolución 1055 de 2012, son 5 mutaciones, las cuales tienen incidencia en el presente estudio aquellas que ocurren por nuevas construcciones o edificaciones, demoliciones, modificación de condiciones y características de construcción, renovación total o parcial del aspecto económico.

El impuesto predial unificado, por su parte, se liquida teniendo en cuenta los siguientes elementos: i) base gravable, la cual corresponde a lo señalado por la Ley 601 de 2000, ii) las tarifas vigentes, las cuales están establecidas por el Acuerdo 648 de 2016 para el año 2017 y siguientes, iii) las exclusiones definidas por la ley, iv) los porcentajes de exención aprobados por el Concejo de Bogotá, y v) los incrementos máximos aprobados por el Acuerdo 648 de 2016 para el año 2017 y siguientes, así como el Acuerdo 756 de 2019.

⁴⁶ https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/clcff/es_14815/adjuntos/Technology-Tools-to-Tackle-Tax-Evasion-es-.pdf

La liquidación del impuesto predial unificado puede expresarse como:

$$Predial_t^i = (AV_t^i * TA_t^i) - DI_t^i$$

Donde para el período t, y el predio i:

- AV es el avalúo catastral vigente con corte 01 de enero.
- TA es la tarifa correspondiente según el destino hacendario y el avalúo catastral, entre otros.
- DI es el descuento por incremento diferencial resultante de aplicar el límite máximo de crecimiento del impuesto.

Los límites de crecimiento del impuesto predial unificado contenidos en el Acuerdo 648 de 2016 son los siguientes:

Destino	Estrato	Avalúo desde	Avalúo hasta	Límite
Residencial	1 y 2	\$ 0	135 SMMLV	10%
		\$ 0	335 SMMLV	15%
		335 SMMLV	450 SMMLV	18%
		450 SMMLV		20%
No Residencial				25%

Por su parte, los límites de crecimiento del impuesto predial unificado contenidos en el Acuerdo 756 de 2019, y que están vigentes durante cinco años son los siguientes:

Destino	Estrato	Avalúo desde	Avalúo hasta	Límite
Residencial	1 y 2	\$ 0	135 SMMLV	Inflación
				Inflación + 5%
No Residencial				Inflación + 8%

La aplicación de límites de crecimiento del impuesto predial origina que el impuesto que paga el contribuyente no sea igual al impuesto que debería pagar a partir del avalúo y la tarifa correspondiente.

Ahora bien, el recientemente expedido Acuerdo 756 de 2019 incluye por iniciativa de la administración distrital, dos nuevos 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 que en la vigencia anterior o 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 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.

Los anteriores límites de crecimiento al impuesto predial para predios con mutación física permiten que, especialmente, las autoconstrucciones que principalmente se desarrollan en los predios de

estratos 1, 2 y 3, no sufran un incremento inconmensurable en el impuesto predial de la vigencia en la que la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital – UAECD reconoce la mutación física y, por ende, se genera una variación significativa en el avalúo catastral. Recordemos que estos predios con anterioridad a la entrada en vigor del Acuerdo Distrital 756 de 2019 perdían el “tope” en el impuesto del que venían gozando como resultado de la mutación física, lo que generó en muchos casos un incremento que excedía la capacidad de pago de los contribuyentes.

Ahora bien, el límite de crecimiento al impuesto predial unificado que introdujo el Acuerdo 756 de 2019 aplica para la liquidación del impuesto de la vigencia 2020 y siguientes, lo que sitúa en una posición desfavorable a los predios que en 2018 y 2019 tuvieron mutación física por mayor área construida, pero perdieron el límite de crecimiento del impuesto que traían con anterioridad. Esto generó que los crecimientos del impuesto de un año a otro alcanzaran niveles exorbitantes, de hasta más de mil por ciento.

Por esto, la Administración Distrital está buscando corregir esta situación que provocó altos incrementos en la liquidación del impuesto predial de estos predios, y originó igualmente un alto número de reclamaciones a la Secretaría Distrital de Hacienda y la Unidad de Catastro Distrital como las entidades encargadas de liquidar el impuesto predial y determinar el avalúo catastral, respectivamente.

La propuesta incluida en el presente proyecto de acuerdo busca otorgar únicamente para el año gravable 2021 un descuento tributario equivalente al descuento por incremento diferencial que hubiesen gozado estos predios si en los años 2018 y 2019 hubiesen estado vigentes los límites de crecimiento al impuesto predial para predios con mutación física que incluye el Acuerdo 756 de 2019. Este descuento tributario se podrá deducir del impuesto a cargo, lo que daría lugar a un menor impuesto ajustado de la vigencia 2021, que a su vez sirve como base para la liquidación del impuesto ajustado de la vigencia 2022 y siguientes.

Es importante mencionar que este descuento se hará extensible para los predios ubicados en los estratos 1, 2 y 3, en razón a que allí se presentan el mayor número de autoconstrucciones identificadas por la Unidad de Catastro, y porque la capacidad de pago de sus contribuyentes es mucho más limitada.

b) Exención en el impuesto predial unificado para teatros y museos

El presente proyecto de acuerdo incluye, entre otros objetivos, fortalecer la actividad teatral, como factor dinamizador de los logros propuestos en el Plan de Desarrollo Distrital 2020-2024, impulsado a través de las artes escénicas que consoliden estrategias que permitan asegurar ingresos suficientes para una vida digna y en equidad de los hogares de quienes se dedican a estas artes y permitan su crecimiento para convertirse en una nueva fuente de empleos y competitividad, reduciendo la pobreza y transformando culturalmente a la ciudadanía de Bogotá Distrito Capital. Lo anterior, a partir de la creación de un beneficio tributario en el impuesto predial unificado para los teatros donde de manera exclusiva, habitual y continua se realicen y produzcan espectáculos públicos de las artes escénicas.

Este beneficio tributario corresponde a una exención en el impuesto predial unificado para los años gravables 2021 a 2030, que para los años gravables 2021 y 2022 será del 100%, y para los años gravables siguientes será del 50%. La exención del 100% en los años 2021 y 2022 busca proteger

la actividad cultural en los años en los que se espera que se produzca la reactivación económica posterior al período de emergencia sanitaria decretada en el territorio nacional como consecuencia de la propagación del SARS-CoV-2.

Las acciones del Gobierno Distrital buscan fomentar el arte del teatro y facilitar el acceso a la cultura⁴⁷, creando incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten el arte, mediante su ejecución a través de un plan de desarrollo económico y social⁴⁸, como lo es el Plan de Desarrollo Distrital, dando cumplimiento con el deber constitucional contemplado en los artículos 70 y 71 de la Constitución Política.

Los beneficiarios de la propuesta que se presenta a consideración son los propietarios de los teatros en donde de manera exclusiva, habitual y continua se realicen y produzcan espectáculos públicos de las artes escénicas, quienes son productores permanentes y están registrados ante el Ministerio de Cultura⁴⁹.

La retribución de estos productores-propietarios es la presentación de las obras en establecimientos educativos correspondientes a las Instituciones Educativas Distritales y la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, luego impactaría a jóvenes, niños, niñas y adolescentes, con lo cual se garantiza el desarrollo integral de la población infantil, adolescente y juvenil de Bogotá Distrito Capital.

Debe tenerse en cuenta de igual manera que el Gobierno Nacional a través de los Decretos 417 del 17 de marzo de 2020 y 637 del 6 de mayo de 2020, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, con ocasión de la pandemia que se ha presentado por el virus COVID-19.

Analizadas las dificultades económicas que afectan al sector cultural de la ciudad, de acuerdo con sus ingresos, identificamos como relevante la carga tributaria asociada al impuesto predial unificado, para quienes como propietarios de los teatros o demás escenarios culturales, simultáneamente son productores de las obras teatrales o de los espectáculos públicos; y por ello se considera necesario apoyar y fomentar el desarrollo de su actividad con el beneficio de una exención tributaria del impuesto predial unificado para este segmento de la población.

Adicional a lo anterior, atendiendo a la declaratoria de emergencia derivada de la pandemia, se evidencia el impacto que dichas actividades pueden tener sobre la salud pública, y en particular, sobre el riesgo de propagación del virus, por lo que se estima que el horizonte para la reactivación de estas actividades culturales sucederá en 18 meses, y, en todo caso, no antes de terminar el presente año.

De igual manera, en los considerandos del referido Decreto 417 se estableció la necesidad de adoptar mecanismos tributarios para aquellas obligaciones que pudieren verse afectadas en su cumplimiento.

“Que los efectos económicos negativos a los habitantes del territorio nacional requieren de la atención a través de medidas extraordinarias referidas a aliviar las

⁴⁷ Artículo 70 de la Constitución Nacional

⁴⁸ Artículo 71 Ibídem

⁴⁹ Artículo 10 ibidem

obligaciones de diferente naturaleza, como tributarias, financieras, entre otras, que puedan verse afectadas en su cumplimiento de manera directa por efectos de la crisis.”

Por consiguiente, la crisis causada por la actual pandemia del Coronavirus COVID-19 impacta directamente en el sector cultura, por la necesidad de cumplir las medidas de aislamiento preventivo obligatorio⁵⁰, la restricción de aglomeraciones de más de 50 personas⁵¹, la necesidad de distanciamiento social exigida para la prevención del contagio, por lo que no hay lugar a la realización de eventos de las artes escénicas en los inmuebles destinados para ello. Igualmente, las condiciones económicas generadas por la recesión hacen imposible el aforo suficiente.

De los teatros existentes en la ciudad de Bogotá Distrito Capital, la Dirección de Arte, Cultura y Patrimonio de la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte efectuó un sondeo mediante un formulario de encuesta con el fin de obtener información que permita determinar, entre otros, quienes son productores y propietarios de los escenarios, la cual indica que, de los teatros encuestados, 37 son productores de espectáculos culturales en el inmueble de su propiedad.

De acuerdo con lo anterior, 37 inmuebles cumplirían con la condición de ser propietario y productor en el predio de espectáculos culturales, lo que implica que el impacto de esta exención, en el universo de los bienes e ingreso del Distrito, por concepto del impuesto es muy baja y no afecta las finanzas públicas. En cambio, para los creadores y productores de las artes escénicas es un inmenso alivio y ahorro en el gasto tributario y genera una fuente de recursos adicionales para la creación y producción teatral que permita impulsar el desarrollo de las artes escénicas en el Distrito, con proyección nacional e internacional.

En línea con lo anterior, dentro de las políticas públicas adoptadas para el Sector Cultura no existe ningún tipo de fondo, incentivo o beneficio para la inversión o apoyo a los museos, ni en el ámbito nacional ni en el distrital.

A nivel nacional, el Ministerio de Cultura, estimula la competencia entre todos los sectores para acceder a convocatorias, sin embargo, han disminuido sistemáticamente. En la situación anterior a la pandemia, ya los museos venían reportando dificultades para asegurar su sostenibilidad y financiación, principalmente los de carácter privado por los recursos que reciben.

En un pronunciamiento del Consejo Nacional de Cultura del 20 de enero de 2020, dirigido al Presidente de la República y a la Ministra de Cultura, se evidencia la necesidad y urgencia de fortalecer las políticas en la materia, generar recursos a partir de bases gravables existentes, entre otras alternativas, para prestar atención puntual al sector de museos en el país.

En dicha comunicación se señaló:

En primera instancia, se debe atender la problemática de inequidad en el sector museal. En Colombia existe un muy alto porcentaje de museos que carecen de recursos para su sostenibilidad, así lo reporta el resultado del análisis del Sistema de Información de Museos colombianos – SIMCO, y otros estudios realizados desde el 2001, los cuales evidencian que el desarrollo de los museos

⁵⁰ Artículo 1 del Decreto Distrital 092 de 2020, actualizado por el artículo 1 el Decreto Distrital 106 de 2020

⁵¹ Numeral 2.2. del artículo 2 del Decreto Nacional 420 de 2020

del país ha sido muy desigual e inequitativo, por lo cual se requiere del apoyo de las administraciones locales, regionales y nacionales.

Tal como ha ocurrido a raíz de la actual crisis económica, producto de la pandemia, los museos del país han manifestado la urgencia de recibir apoyo de las instancias gubernamentales para continuar con las diversas labores que comprenden la protección del patrimonio, la relación con comunidades, las actividades educativas, entre otras”.

El 2 de abril de 2020, la Mesa Nacional de Museos, representantes de redes departamentales y consejeros nacionales dirigieron una comunicación al Ministerio de Cultura proponiendo una serie de acciones para aliviar los recortes presupuestales producto del cierre de actividades. Entre las acciones de corto plazo propusieron subsidios a servicios públicos y exención del impuesto predial, así como excepciones al impuesto a la renta.

Conforme con lo anterior, la alternativa de una exención al impuesto predial se constituye actualmente en una necesidad urgente.

La mayor parte de los museos son entidades sin ánimo de lucro que devengan más del 30% de sus recursos de ventas de boletaría y otro porcentaje importante de venta de servicios o alquiler de espacios. Estas fuentes de financiación, aún frente a la posibilidad de volver a abrir los museos en el escenario de pandemia y post-pandemia, resultan insuficientes para compensar los meses de clausura y la menor cantidad de públicos que podrán recibir, para poder cumplir con los aforos requeridos de acuerdo con los protocolos de bioseguridad, los cuales se prolongarán hasta tanto no se pueda superar la crisis existente, lo cual, según información oficial de diversas fuentes no se llevará a cabo en el corto plazo.

Por otra parte, en los últimos años se ha venido presentado un cambio en el modelo de apoyo, que anteriormente era privado mediante la realización o entrega de donaciones (con su correspondiente estímulo en exención de impuestos) a uno caracterizado por la responsabilidad social empresarial. Para los museos sin distinción de tamaño o capacidad financiera, es cada vez más complejo acceder a recursos de la empresa privada. Más aún, en el marco de la crisis económica actual será más difícil obtener dichos apoyos privados.

Si bien varios museos han promovido recientemente estrategias de crowdfunding o ventas de artículos de sus tiendas, de nuevo, dichas soluciones apenas cubrirán una parte del rubro necesario.

La pandemia ha representado para los museos la pérdida de ingresos por las restricciones a la movilidad y la prohibición de concurrencias y aglomeraciones en espacios cerrados, además de la pérdida temporal de dos de sus principales públicos, aquellos provenientes del sector educativo y del sector turístico, que tienen temporalidades distintas y diferidas de reapertura, además de esquemas de visita grupal que en el corto y mediano plazo tendrá fuertes restricciones.

Los museos son una parte importante en la cadena del turismo. Según el Instituto Distrital de Turismo, Bogotá recibió en 2019 la visita de 10.588.274 turistas nacionales y 1.904.457 turistas extranjeros, los cuales dejaron 2.464 millones de dólares de ingreso por el gasto turístico.

Estas cifras dan cuenta de la pérdida de ingresos que el declive y la lenta recuperación del turismo puede tener para los museos y además evidencian el aporte que estos mismos han hecho a las

finanzas distritales y la incidencia del sector turístico de la ciudad en el producto interno bruto del País. En este sentido, la exención del impuesto predial unificado para las entidades museales no solo se presenta como una medida paliativa frente a la crisis, sino además como un reconocimiento a los museos por su aporte al crecimiento económico de Bogotá Distrito Capital.

Del universo de 65 museos aún en funcionamiento en la ciudad, de acuerdo con el censo que está adelantando la Mesa Temática de Museos, solamente 10 cumplen los requisitos de elegibilidad para el estudio de la medida de exención del impuesto predial, de acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 148 del Plan de Desarrollo Distrital 2020-2024, a saber, no contar con declaratoria de bien de interés cultural (BIC) y que el predio esté destinado de manera habitual al funcionamiento de museos:

“Artículo 148. Exención de impuesto predial unificado para inmuebles donde se realicen y produzcan espectáculos públicos de artes escénicas, de manera exclusiva habitual y continua. La Administración Distrital podrá proponer exenciones, que deberán ser autorizadas por el Concejo de Bogotá, en el impuesto predial unificado por un plazo de 10 años para aquellos predios destinados de manera exclusiva habitual y continua a la producción de espectáculos públicos de las artes escénicas o aquellos que estén destinados al funcionamiento de museos y que no sean predios declarados como de interés cultural; exenciones armonizadas con los porcentajes y requisitos establecidos por el Acuerdo [756](#) de 2019 y previo análisis del impacto fiscal”.

Además de ser sede propia del museo conforme a la reglamentación que se prevé desde la Administración Distrital, esto por cuanto, algunos de los museos se encuentran en condición de arrendamiento de los inmuebles en los cuales funcionan, lo que por supuesto, no implica un beneficio directo para éstos, sino para el propietario del predio, por lo que no serán susceptibles de la aplicación de la exención propuesta desde el Plan Distrital de Desarrollo.

Como se puede observar, los museos para los cuales aplicaría la exención solo representan un 15% del total de entidades museales con las que cuenta la ciudad, lo que hace que la medida sea un reconocimiento a los aportes de los museos a la ciudad, sin que la misma implique un grave impacto a las finanzas del Distrito Capital a mediano y largo plazo, en cambio se presenta como una medida que podría representar una mayor cobertura de museos potencialmente beneficiarios.

Si bien la exención del impuesto predial no soluciona la totalidad de las dificultades económicas que deben solventar los museos por la crisis, sí constituye un alivio económico para paliar temporalmente la situación y afectación que se está presentando a fin de que puedan adoptarse e implementarse otras medidas que les permitan recaudar recursos y crear alternativas de financiación para evitar su cierre definitivo, pues vale la pena indicar que esa es una realidad a la que se verán abocados diversos museos de la ciudad ante la situación actual. Medidas como alivios en el pago de impuestos pueden ayudar a mitigar una situación que se torna compleja en un panorama de recursos escasos.

Finalmente, con el fin de articular esta medida con lo dispuesto en el Acuerdo 756 de 2019, se modifica el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo 756 de 2019 en el sentido de otorgar una exención en el impuesto predial del 100% para los años gravables 2021 y 2022 a 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.

c) Devoluciones automáticas

El artículo 855 del Estatuto Tributario reglamenta el término para efectuar una devolución de saldo a favor en un periodo de cincuenta (50) días. No obstante, el parágrafo 5 señala la forma automática de devolución de saldos a favor originados en el impuesto sobre la renta y las ventas. Ahora bien, la implementación de este mecanismo en la Secretaría Distrital de Hacienda hace efectiva la gestión de la administración. El sistema automático de devoluciones en los impuestos predial unificado y sobre vehículos automotores administrados por la Dirección Distrital de Impuestos de la Secretaría Distrital de Hacienda disminuye significativamente la vulneración de principios como la igualdad, celeridad, eficiencia, transparencia e imparcialidad, debido a la cantidad de solicitudes que son presentadas ante la administración tributaria.

A continuación, se describe el total de devoluciones falladas durante las vigencias 2018 y 2019, equivalentes a un total de 8.285 resoluciones, cuyo monto total ascendió a \$72.956.243.000, en las cuales los impuestos prediales unificado y sobre vehículos automotores representaron el siguiente porcentaje:

Año	Impuesto Predial Unificado				Impuesto Sobre Vehículos Automotores			
	No. Solicitudes	%	Valor	%	No. Solicitudes	%	Valor	%
2018	1.331	29%	\$7.976.913.000	24%	1.914	42%	\$1.177.012.000	4%
2019	1.128	30%	\$9.674.113.000	25%	2.050	55%	\$1.225.866.000	3%

Ahora bien, al realizar un análisis de las resoluciones de devolución con valores inferiores a \$5.000.000, tenemos:

Año	Impuesto Predial Unificado				Impuesto Sobre Vehículos Automotores			
	No. Solicitudes	%	Valor	%	No. Solicitudes	%	Valor	%
2018	1.068	23%	\$1.119.413.000	3%	1.905	42%	\$944.850.000	3%
2019	1.001	27%	\$1.053.504.000	3%	2.035	55%	\$1.061.670.000	3%

Fuente: Oficina de Cuentas Corrientes y Devoluciones – DIB. 10 de junio de 2020

Por lo anteriormente expuesto al establecer el mecanismo de devolución automática de saldos a favor por pagos en exceso menores o iguales a un cinco millones de pesos (\$5.000.000) o su equivalente a 141 UVT, originados en los impuestos predial unificado y/o sobre vehículos automotores en el Distrito Capital, no constituye ningún riesgo para la administración tributaria ni para el contribuyente, toda vez que hace efectiva la devolución del saldo a favor sin necesidad de adelantar trámites adicionales, genera disminución de respuestas como un proceso de simplificación y confianza tanto para el contribuyente como para la administración, permitiéndole al contribuyente un beneficio financiero ya que tendría un costo de oportunidad al obtener más rápido su dinero.

Para la administración tributaria se obtendría mayor eficiencia, tecnología y agilidad en el proceso de devolución automática, sin dejar de lado el debido proceso que se debe realizar para la verificación de la devolución bajo el cumplimiento de las siguientes condiciones:

- a. No presentar deudas con la Administración Tributaria por ningún concepto.

- b. No tener procesos de cobro ni determinación con la Administración Tributaria.
- c. No presentar procesos de prescripción, caducidad o actos de costo beneficio.
- d. Evidencia de un comportamiento tributario de cumplimiento y oportunidad.

d) Rebajas en sanciones, intereses y capital en los procesos de reorganización empresarial

El párrafo 3° del artículo 5° del Decreto Ley 560 de 2020 *“por el cual se adoptan medidas transitorias especiales en materia de procesos de insolvencia, en el marco del Estado de Emergencia Social y Ecológica”*, busca hacer rebajas de sanciones, intereses y capital, respecto de acreencias fiscales distritales, a cargo de empresas admitidas en procesos de reorganización empresarial regulados por la Ley 1116 de 2006, o que, habiendo celebrado un acuerdo de reorganización, se encuentren ejecutándolo.

El régimen de insolvencia modificado por la Ley 1116 de 2006 establece el proceso de reorganización que permite aunar esfuerzos al otorgarle una alternativa a un deudor que se encuentra en momento de inestabilidad financiera, y que afecta la continuidad de la compañía. El proceso de reorganización es implementado por las sociedades que se han dado cuenta que no pueden atender las obligaciones contractuales, especialmente las financieras, y les permite conservar la operación, así como la capacidad de empleo. Con el proceso de reorganización la Superintendencia de Sociedades busca contribuir a la viabilidad del negocio, así como a normalizar sus relaciones comerciales y crediticias, mediante la reestructuración operacional, administrativa, de activos o pasivos.

De conformidad con el informe titulado "Impacto económico COVID-19" del 14 de abril de 2020 de la Superintendencia de Sociedades, las sociedades vigiladas e inspeccionadas a las que se les pide información financiera anual, en un escenario de caída del 1,9% del Producto Interno Bruto - PIB, alrededor de 2.676 empresas -en su mayoría pequeñas y medianas- enfrentarían riesgo de insolvencia y deberían acudir a procesos concursales. En este sentido, se estima que el inventario total de procesos crecería de 4.280 a 5.376.

Asimismo, según el informe "Atlas de Insolvencia - Insolvencia en Colombia: Datos y Cifras" del 14 de abril 2020, elaborado por la Superintendencia de Sociedades, esta entidad al 31 de diciembre de 2019 tramitaba 1.277 procesos de insolvencia en Bogotá, representando un total aproximado de 43 billones de pesos en activos y 95.823 empleos. De esos procesos, 477 eran procesos de reorganización en ejecución, con un total activos aproximados de 12.968 billones y un total de 41.488 empleos, y 595 procesos de reorganización en trámite, con un total aproximado de 26.771 billones en activos y un total de 41.500 empleos.

Por todo lo anterior, se propone facultar a la administración en la creación del procedimiento que permita rebajar sanciones, intereses y capital ya que resulta necesario en el establecimiento de condiciones favorables para promover la financiación del deudor en proceso de reorganización, e incentiva a los diferentes actores a proporcionar soluciones de liquidez para evitar el fracaso de las empresas que sin lugar a duda redundará en la recuperación de cartera del Distrito Capital.

e) Firmeza de las declaraciones

La firmeza de los tres años de las declaraciones tributarias está fundamentada en el artículo 277 de la Ley 1819 de 2016, que estableció lo siguiente:

“ARTÍCULO 277. *Modifíquese el artículo 714 del Estatuto Tributario el cual quedará así:*

Artículo 714. Término general de firmeza de las declaraciones tributarias. La declaración tributaria quedará en firme sí, dentro de los tres (3) años siguientes a la fecha del vencimiento del plazo para declarar, no se ha notificado requerimiento especial. Cuando la declaración inicial se haya presentado en forma extemporánea, los tres (3) años se contarán a partir de la fecha de presentación de la misma.”

El control tributario que se realiza en la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá depende en gran parte de información de terceros, para realizar cruces y verificaciones, para confrontar las declaraciones privadas con datos externos ya sea de otras declaraciones tributarias o información exógena de entidades contribuyentes y no contribuyentes.

El problema radica en los tiempos en que se desarrollan las diferentes actividades para ejercer el control, principalmente entre el momento en que los terceros allegan la información solicitada, su depuración, análisis, valoración, la consolidación de las poblaciones objeto de control y la firmeza de las declaraciones.

El ejemplo más claro y evidente es el control al impuesto de industria y comercio. Los declarantes bimestrales que promedian 22.000 anuales y que aportan aproximadamente el 85% del recaudo, y para lo cual se requiere de la información proveniente de la DIAN, llega de manera tardía toda vez que para la fecha en que se obtiene dicha información, ya los primeros bimestres de ICA se encuentran en firme.

En la práctica la afectación que tienen las declaraciones con firmeza de dos años, básicamente se refleja en los siguientes aspectos:

- Falta de tiempo para que la Oficina de Inteligencia Tributaria de la Dirección Distrital de Impuestos realice la recepción, revisión, análisis, aplicación y actualización de lógicas de control, elaboración de cruces y verificación de datos y finalmente consolidación de las poblaciones y entrega a las áreas para su gestión.

De acuerdo con el modelo de gestión las poblaciones se deben entregar con seis meses de anticipación, tiempo en que difícilmente se puede cumplir para los inexactos ICA bimestrales.

Se propone entonces la derogación de los Artículos 19 y 24 del Decreto Distrital 807 de 1993 así como del Artículo 10 del Acuerdo 671 de 2017, toda vez que la Ley 1819 en sus artículos 276 y 277 modificó los términos de firmeza de las declaraciones tributarias, así como el término para expedir el requerimiento especial, pasando de dos (2) a tres (3) años. Como quiera que el Distrito Capital, mantuvo estos términos en dos (2) años, existe una disparidad entre los términos de la Administración tributaria nacional que afecta la gestión de la Dirección Distrital de Impuestos.

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”.

Así, el impacto fiscal por menor recaudación debido al congelamiento del impuesto predial correspondiente al año gravable 2021 asciende a:

Escenario	Pérdida de recaudo
Avalúo disminuye 3%	\$73.487 millones
Avalúo disminuye 2%	\$78.998 millones
Avalúo disminuye 1%	\$85.187 millones
Avalúo se mantiene	\$98.878 millones
Avalúo aumenta 1%	\$107.551 millones
Avalúo aumenta 2%	\$119.125 millones
Avalúo aumenta 3%	\$133.989 millones

En razón a que no hay información disponible sobre la dinámica del mercado inmobiliario en el 2020, se simularon siete escenarios de variación de la base gravable, y su correspondiente impacto fiscal en razón al congelamiento del impuesto predial.

A continuación, se presenta el impacto fiscal del resto de medidas incluidas en el presente proyecto de acuerdo.

Descripción de la medida/política	Impacto fiscal (Millones de \$)	Impacto en la generación de empleo	Impacto en el crecimiento económico	Impacto en la recaudación tributaria
"Congelamiento" del impuesto predial unificado del año gravable 2021	Negativo Desde \$73 mil millones hasta \$134 mil millones	Positivo	Positivo	Negativo
Descuento tributario en el ICA del año gravable 2021	Negativo \$94 mil millones por cada 5% de descuento	Positivo	Positivo	Negativo

Incentivos para la formalización empresarial (matrícula mercantil)	Negativo \$26 mil millones	Positivo	Positivo	Positivo en el mediano plazo
Ingresos tributarios por percibir como consecuencia de la formalización	Positivo \$157 mil millones	Positivo	Positivo	Positivo
Descuento tributario en el impuesto predial para predios con mutaciones físicas en los años gravables 2018 y 2019	Negativo \$11 mil millones	Neutro	Neutro	Negativo
Exención impuesto predial para teatros	Negativo \$2,3 mil millones	Neutro	Neutro	Negativo
Aumento en las tarifas del ICA para determinadas actividades	Positivo \$2,3 billones	Neutro	Neutro	Positivo
Aumento en la tarifa del impuesto predial para los predios de mayor valor catastral	Positivo \$ 289 mil millones	Neutro	Neutro	Positivo
Total	\$2,479 billones (escenario ácido)			

Es preciso señalar que, si bien las medidas incluidas en el presente proyecto de acuerdo tienen costos fiscales en relación con la recaudación esperada en el año gravable 2021, también se espera que estas medidas impacten positivamente las finanzas distritales porque:

1. Alivian la carga tributaria de los contribuyentes, lo que permite generar incentivos para el pago oportuno de las obligaciones tributarias del año gravable 2021, y así, mantener la cultura tributaria de la ciudad, al igual que los indicadores históricos de cumplimiento oportuno de las principales rentas tributarias.
2. Generan incentivos para el cumplimiento voluntario de las obligaciones, y de esta forma no elevar los indicadores de evasión y morosidad de los principales impuestos. Un aumento de un 1% en la evasión del impuesto predial le costaría a la ciudad \$41 mil millones de pesos; un aumento de un 1% en la evasión del impuesto sobre vehículos le costaría a la ciudad \$11 mil millones de pesos, y en el caso del impuesto de industria y comercio son \$51 mil millones de pesos.
3. Mejoran la caja de la Tesorería Distrital en la medida en que garantizan un flujo de ingresos en los plazos establecidos en el calendario tributario distrital.

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

CLAUDIA NAYIBE LÓPEZ HERNÁNDEZ

Alcaldesa Mayor de Bogotá D.C.

JOSE ALEJANDRO HERRERA LOZANO

Secretario (e) Distrital de Hacienda

MARIA CAROLINA DURÁN

Secretaria Distrital de Desarrollo Económico

Aprobado por: José Alejandro Herrera Lozano – Subsecretario Técnico Secretaria Distrital de Hacienda

Revisado por: Orlando Valbuena Gómez – Director de Impuestos- Secretaria Distrital de Hacienda

Leonardo Pazos Galindo – Director Jurídico Secretaria Distrital de Hacienda

Proyectado por: César Alfonso Figueroa Socarrás – Asesor Despacho DIB Secretaria Distrital de Hacienda

Enerieth Campos Farfán – Asesora Despacho DIB Secretaria Distrital de Hacienda

PROYECTO DE ACUERDO N° 277 DE 2020

PRIMER DEBATE

“POR EL CUAL SE ESTABLECEN INCENTIVOS PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA, RESPECTO DE LOS IMPUESTOS PREDIAL UNIFICADO E INDUSTRIA Y COMERCIO, PRODUCTO DE LA SITUACIÓN EPIDEMIOLÓGICA CAUSADA POR EL CORONAVIRUS (COVID-19), SE ADOPTA EL IMPUESTO UNIFICADO BAJO EL RÉGIMEN SIMPLE DE TRIBUTACIÓN (SIMPLE) EN EL DISTRITO CAPITAL, SE FIJAN LAS TARIFAS CONSOLIDADAS DEL MISMO, SE ESTABLECEN BENEFICIOS PARA LA FORMALIZACIÓN EMPRESARIAL Y SE DICTAN OTRAS MEDIDAS EN MATERIA TRIBUTARIA Y DE PROCEDIMIENTO”

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, los numerales 1 y 3 del artículo 12, el numeral 6 del artículo 155 y el artículo 162 del Decreto Ley 1421 de 1993 y art 74 de la Ley 2010 del 27 de diciembre de 2019

A C U E R D A:

TITULO I

MEDIDAS PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA

IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO

Artículo 1. Límite de crecimiento del Impuesto Predial Unificado. Únicamente para el año gravable 2021, se suspenden los límites de crecimiento del impuesto que establecen los Acuerdos Distritales 648 de 2016 y 756 de 2019 respectivamente.

El impuesto predial unificado para todos los predios, tanto residenciales como no residenciales - excepto lotes- crecerá únicamente en el 100% de la variación del IPC causada de noviembre de 2019 a noviembre de 2020 y certificada por el DANE.

A partir del año gravable 2022, el impuesto predial unificado tendrá como límites de crecimiento los establecidos en los Acuerdos 648 de 2016 y 756 de 2019.

Artículo 2. Sistema de Pago Alternativo por Cuotas Voluntario para el Impuesto Predial Unificado 2021. Previa expedición del decreto reglamentario pertinente por parte de la Administración Distrital, se establece el Sistema de Pago Alternativo por Cuotas (SPAC) únicamente para la vigencia 2021, en cuatro (4) cuotas iguales y sin cobro de intereses por mora, para los predios residenciales y no residenciales de propiedad tanto de personas naturales como jurídicas.

Cuando los contribuyentes propietarios opten por el Sistema de Pago Alternativo por Cuotas, estarán obligados a presentar la declaración del impuesto predial unificado, en los términos, plazos y condiciones señalados en el reglamento que para tal efecto se expida. Dicha declaración prestará mérito ejecutivo por el saldo del impuesto no pagado ante el aviso, o noticia del no pago, según las previsiones que para el efecto disponga el reglamento.

Parágrafo. A partir del año gravable 2022, el pago del Sistema de Pago Alternativo por Cuotas Voluntario para el Impuesto Predial Unificado se aplicará solo para los predios residenciales, conforme a lo establecido en el Acuerdo 648 de 2016 y su Decreto reglamentario 474 de 2016.

Artículo 3. Modificación de la tarifa del impuesto predial unificado para predios residenciales urbanos. Modifíquese las tarifas del impuesto predial unificado fijadas por el artículo 1 del Acuerdo 648 de 2016, para predios residenciales urbanos las cuales quedarán así a partir del año gravable 2021:

Rangos		Tarifa por mil
Desde	Hasta	
0	\$ 124.150.000	5,5
\$ 124.150.001	\$ 132.299.000	5,6
\$ 132.299.001	\$ 152.306.000	5,7
\$ 152.306.001	\$ 172.315.000	5,8
\$ 172.315.001	\$ 192.322.000	5,9
\$ 192.322.001	\$ 212.330.000	6,0
\$ 212.330.001	232.338.000	6,1
\$ 232.338.001	\$ 252.345.000	6,2
\$ 252.345.001	\$ 285.691.000	6,3
\$ 285.691.001	\$ 319.039.000	6,4
\$ 319.039.001	\$ 352.384.000	6,5
\$ 352.384.001	\$ 385.730.000	6,6
\$ 385.730.001	\$ 419.077.000	6,8
\$ 419.077.001	\$ 452.423.000	7,0
\$ 452.423.001	\$ 485.769.000	7,2
\$ 485.769.001	\$ 519.116.000	7,4
\$ 519.116.001	\$ 552.462.000	7,6
\$ 552.462.001	\$ 599.147.000	7,8
\$ 599.147.001	\$ 645.832.000	8,0
\$ 645.832.001	\$ 692.515.000	8,2
\$ 692.515.001	\$ 739.202.000	8,4
\$ 739.202.001	\$ 785.885.000	8,6
\$ 785.885.001	\$ 832.570.000	8,8
\$ 832.570.001	\$ 879.255.000	9,0
\$ 879.255.001	\$ 925.940.000	9,2
\$ 925.940.001	\$ 1.092.671.000	9,5
\$ 1.092.671.001	\$ 1.259.404.000	10,9
\$ 1.259.404.001	\$ 1.426.135.000	11,3
\$ 1.426.135.001	\$ 1.600.622.000	11,8

\$ 1.600.622.001	Más de \$ 1.600.622.001	12,3
------------------	----------------------------	------

Parágrafo. Los valores de los rangos del presente artículo corresponden al año gravable 2020 y se actualizarán de conformidad con el inciso 4° del artículo 1° del Acuerdo Distrital 648 de 2016.

IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO Y SU COMPLEMENTARIO DE AVISOS Y TABLEROS

Artículo 4. Los contribuyentes del impuesto de industria y comercio, avisos y tableros, tanto del régimen común como preferencial, que durante la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19) hayan visto disminuidos sus ingresos, tendrán derecho a un descuento tributario, únicamente para el año gravable 2021, que podrá ser aplicado en sus declaraciones tributarias ya sean estas bimestrales o anuales y de hasta un quince por ciento (15%) según los siguientes criterios:

Si el total de los Ingresos Gravables 2020 respecto al Total de Ingresos Gravables 2019 expresados en UVT disminuye:	Porcentaje de descuento tributario en el impuesto de Industria y Comercio 2021
Igual o inferior al 20%	5%
Más del 20% y hasta el 40%	8%
Más 40 % y hasta el 50%	11%
Más del 50%	15%

Parágrafo: Los ingresos gravables se calcularán en UVT del año gravable correspondiente.

Artículo 5. Incremento en las tarifas del impuesto de industria y comercio. Modifíquese el artículo 3 del acuerdo 65 de 2002, en el sentido de aplicar, a partir del año gravable 2021 y para las actividades económicas descritas a continuación las siguientes tarifas para determinar el impuesto de industria y comercio:

Actividades Industriales	Tarifa Actual 2020 (por mil)	Tarifa 2021 (por mil)
Fabricación de desinfectantes para el hogar y la industria.	11,04	13,25
Fabricación de sustancias y productos químicos básicos.	11,04	13,25
Fabricación de jabones y detergentes, preparados para limpiar y pulir.	11,04	13,25
Fabricación de productos farmacéuticos, sustancias químicas medicinales y productos botánicos de uso farmacéutico	11,04	13,25
Actividades de Comercio		
Comercio al por menor realizado a través de internet	4,14, 6,9 y 13,8	13,8
Comercio al por menor realizado a través de casas de venta o por correo		13,8

Otros tipos de comercio al por menor no realizado en establecimientos, puestos de venta o mercados		13,8
Comercio al por mayor de productos farmacéuticos y medicinales	4,14	4,97
Actividades Servicios		
Consultoría profesional, servicios prestados por contratistas de construcción, constructores y urbanizadores	6,9	9,66
Construcción de carreteras y vías de ferrocarril	6,9	8,28
Construcción de proyectos de servicio público	6,9	8,28
Construcción de otras obras de ingeniería civil	6,9	8,28
Actividades de telecomunicaciones alámbricas, inalámbricas, satelital y otras actividades de telecomunicaciones	9,66	11,6
Actividades de centros de llamadas (Call center)	9,66	11,6
Actividades Financieras		
Actividades Financieras	11,04	13,25

Parágrafo: Para las demás actividades industriales, comerciales y de servicios se mantienen las tarifas establecidas por el artículo 3 del Acuerdo 65 de 2002.

TÍTULO II RÉGIMEN SIMPLE DE TRIBUTACIÓN (SIMPLE)

DEFINICIONES

Artículo 6. Conceptos: Para efectos del presente acuerdo se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

Régimen Simple de Tributación (SIMPLE). El impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación - Simple es un modelo de tributación opcional de determinación integral, de declaración anual y anticipo bimestral, que sustituye el impuesto sobre la renta, e integra el impuesto nacional al consumo y el impuesto de industria y comercio consolidado, a cargo de los contribuyentes que opten voluntariamente por acogerse al mismo. El impuesto de industria y comercio consolidado comprende el impuesto complementario de avisos y tableros y las sobretasas bomberil que se encuentran autorizadas a los municipios. En el caso de Bogotá D.C. no se encuentra adoptada la sobretasa bomberil.

Informalidad. Fenómeno amplio y multidimensional que comprende a las empresas y las actividades económicas por fuera de los marcos jurídicos y reglamentarios, que no disfrutan plenamente de la protección y de los servicios del Estado y la ley.

Informalidad por subsistencia. Es aquella que se caracteriza por el ejercicio de una actividad por fuera de los parámetros legalmente constituidos, por un individuo, familia o núcleo social para poder garantizar su mínimo vital.

Informalidad con capacidad de acumulación. Es una manifestación de trabajo informal que no necesariamente representa baja productividad.

Formalización. Es un proceso multidimensional y gradual, y comprende las dimensiones: i) apertura, ii) insumos, iii) producción y comercialización y iv) tributaria.

Definiciones de tamaño empresarial. Para efectos de la clasificación del tamaño empresarial se utiliza la establecida por el Decreto Nacional 957 de 2019, teniendo en cuenta el valor de los ingresos por actividades ordinarias anuales de acuerdo con el sector económico de que se trate:

Sector	Micro	Pequeña	Mediana
Manufacturero	Inferior o igual a 23.563 UVT.	Superior a 23.563 UVT e inferior o igual a 204.995 UVT.	Superior a 204.995 UVT e inferior o igual a 1'736.565 UVT.
Servicios	Inferior o igual a 32.988 UVT.	Superior a 32.988 UVT e inferior o igual a 131.951 UVT.	Superior a 131.951 UVT e inferior o igual a 483.034 UVT.
Comercio	Inferior o igual a 44.769 UVT.	Superior a 44.769 e inferior o igual a 431.196 UVT.	Superior a 431.196 UVT e inferior o igual a 2'160.692 UVT.

Se considera gran empresa aquella que tiene ingresos por actividades ordinarias anuales mayores al rango superior de las medianas empresas, en cada uno de los sectores económicos descritos anteriormente, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo 1 del artículo 2.2.1.13.2.2 del Decreto Nacional 957 de 2019.

Artículo 7. Adopción del Régimen Simple de Tributación (SIMPLE) en el Distrito Capital. Adóptese en el Distrito Capital el impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación (SIMPLE) como un mecanismo para la formalización y la generación de empleo, contenido en el Libro Octavo del Estatuto Tributario Nacional o las normas que lo modifiquen.

Artículo 8. Tarifa única del Impuesto de Industria y Comercio consolidada. En el Distrito Capital la tarifa única del Impuesto de Industria y Comercio Consolidada, aplicable bajo el Régimen Simple de Tributación (Simple), será la siguiente:

Actividad	Agrupación	Tarifa por mil consolidada
Industrial	101	5 por mil
	102	8 por mil
	103	12 por mil
	104	8 por mil
Comercial	201	6 por mil
	202	8 por mil
	203	15 por mil
	204	12 por mil
Servicios	301	5 por mil
	302	8 por mil
	303	15 por mil
	304	11 por mil
	305	8 por mil

Parágrafo. Para efectos del cálculo del Régimen Simple de Tributación (SIMPLE), los contribuyentes que se acojan deberán remitirse a las tarifas dispuestas en el artículo 908 del Estatuto Tributario Nacional.

TÍTULO III INCENTIVOS PARA LA FORMALIZACIÓN

Artículo 9. Fortalecimiento del Registro de Información Tributaria RIT. Para que las personas naturales y/o jurídicas puedan optar por cualquiera de los beneficios del presente Acuerdo, deberán estar inscritos en el Registro de Información Tributaria RIT o realizar su actualización. La Administración Tributaria utilizará el RIT para que este sirva de instrumento de verificación y control de los contribuyentes que acceden a los beneficios.

Artículo 10. Inclusión tributaria para los informales de subsistencia. Las personas naturales y/o jurídicas, que desarrollen actividades económicas en Bogotá, cuyos ingresos anuales netos sean menores o iguales a 1.933 UVT no tendrán que presentar declaración del impuesto de industria y comercio y su impuesto será igual a las sumas retenidas por tal concepto. Sin embargo, deberán inscribirse en el Registro de Información Tributaria RIT.

Artículo 11. Descuento tributario para la financiación del registro y/o renovación de la matrícula mercantil. Hasta el año gravable 2026, la Administración Distrital asumirá en un porcentaje los costos del registro y/o renovación de la matrícula del comerciante, sea persona natural o jurídica junto con máximo uno (1) de sus respectivos establecimientos de comercio con domicilio en Bogotá, a través de un descuento tributario en el impuesto de industria y comercio, para aquellas personas naturales y/o jurídicas que se formalicen a partir del año 2021 mediante la inscripción en el Registro de Información Tributaria - RIT o en el Régimen Simple de Tributación - SIMPLE y que sus ingresos proyectados estén entre las 1.933 UVT y las 80.000 UVT.

Este descuento tributario se podrá otorgar a cada contribuyente que cumpla las mencionadas condiciones, hasta por el término de tres (3) años, quienes podrán descontar en la liquidación del Impuesto de Industria y Comercio el costo del registro y su renovación así:

- a. Treinta por ciento (30%) del total del costo para la obtención de la matrícula mercantil como comerciante y de máximo 1 de sus establecimientos de comercio, en el primer año.
- b. Cincuenta por ciento (50%) del total del costo para la renovación de la matrícula mercantil y de máximo un (1) establecimiento, en el segundo año de desarrollo de la actividad económica.
- c. Setenta y cinco por ciento (75%) del total del costo para la renovación de la matrícula mercantil y de máximo 1 establecimiento de comercio, en el tercer año de desarrollo de la actividad económica.
- d. Cero por ciento (0%) del total del costo para la renovación de la matrícula y establecimientos de comercio del cuarto año en adelante.

Parágrafo 1. Los costos que asume la Administración Distrital, en el caso del registro mercantil, corresponden a los conceptos de: costo del formulario para el registro mercantil; los derechos por inscripción de actos y documentos; el derecho de la inscripción de libros; el impuesto de registro; la tarifa de derecho por registro en la matrícula mercantil y el costo del registro de uno de los establecimientos de comercio con domicilio principal en Bogotá.

En el caso de la renovación de la matrícula mercantil corresponden a: costo del formulario de la renovación; el costo de la renovación del registro, así como el costo de la renovación del registro de uno de los establecimientos con domicilio principal en Bogotá.

Parágrafo 2. Para las pequeñas empresas jóvenes que se formalicen con la expedición del presente Acuerdo, además de los beneficios de exención del pago de la matrícula mercantil y de la renovación del primer año conforme lo establece la Ley 1780 de 2016, podrán tener acceso a un descuento tributario por la renovación de la matrícula del segundo y tercer año, así como de máximo un (1) establecimiento de comercio hasta del 50% y 75%, respectivamente.

Parágrafo 3. Si el descuento tributario por el costo de la matrícula mercantil o renovación de la misma y del establecimiento de comercio exceden el valor del impuesto a cargo del respectivo año gravable, la diferencia a favor del contribuyente se podrá acumular para el siguiente período

gravable y así sucesivamente o el contribuyente en todo caso podrá solicitar la devolución del correspondiente saldo a favor previa compensación de obligaciones tributarias pendientes.

Parágrafo 4. Para efectos de la verificación y control del descuento tributario en el impuesto de industria y comercio, la Cámara de Comercio de Bogotá informará trimestralmente a la Secretaría Distrital de Hacienda la identificación de los contribuyentes que se registraron o renovaron la matrícula mercantil, sus respectivos establecimientos; así como los valores cancelados por estos conceptos discriminados en el marco de los beneficios del presente Acuerdo.

Parágrafo 5. Los contribuyentes que se formalicen en el Régimen Simple de Tributación, podrán descontar del valor del impuesto de industria y comercio el valor correspondiente al costo del registro o renovación de la matrícula mercantil según proceda.

Artículo 12. Focalización de créditos para la formalización y la inclusión productiva. La Secretaría Distrital de Desarrollo diseñará y promoverá programas de microcrédito y crédito orientados a personas naturales y/o jurídicas que se encuentren en la informalidad acumulativa, para lo cual, podrá utilizar herramientas como: incentivos a la tasa, incentivos al capital o, periodos de gracia, con recursos de la Administración Distrital y los Fondos de Desarrollo Local.

Para tales efectos, la Administración Distrital podrá suscribir convenios con las instituciones de micro finanzas, con el fin de entregar los créditos en las condiciones más favorables que permitan la formalización empresarial. Para esto, el Distrito Capital podrá subsidiar la tasa de interés o reducir el capital.

Para acceder a estos créditos, las personas naturales y/o jurídicas deberán previamente estar registradas en el Registro de Información Tributaria RIT y/o en el Régimen Simple de Tributación SIMPLE y demostrar ingresos hasta 80.000 UVT.

Los recursos de estos créditos deberán ser utilizados especialmente para mejorar la productividad en compra de capital de trabajo, compra de materia prima, insumos, equipos y/o el pago de nómina y demás costos y gastos operativos de funcionamiento que se encuentren pendientes de pago o que se requieran para crecer y permanecer en el circuito productivo.

En todo caso, los montos de los créditos y las condiciones de reembolso estarán sometidos al logro de los objetivos previstos por los proyectos productivos o empresariales que se presenten.

Parágrafo. La Secretaría Distrital de Desarrollo Económico podrá trabajar en la reglamentación y promoción de nuevos canales y proyectos Fintech que promuevan nuevas figuras de financiamiento para las personas naturales y/o jurídicas que quieran acceder a la formalización.

Artículo 13. Progresividad en la tarifa del impuesto de industria y comercio para las personas naturales y/o jurídicas que se formalicen en el Distrito Capital. Para el año gravable 2021 y hasta el año gravable 2027 inclusive, previa inscripción en el Registro de Información Tributaria RIT, los contribuyentes que se formalicen y que cumplan con los ingresos para estar clasificados como micro empresa, según el Decreto Nacional 957 de 2019, podrán optar por las siguientes tarifas progresivas en el impuesto de industria y comercio de manera gradual

Quedan excluidos de la tarifa progresiva los contribuyentes que realicen las siguientes actividades de manera principal: financieras, radiodifusión y programación de televisión, presentación de películas en salas de cine, actividades de telecomunicaciones alámbricas, inalámbricas, satelital y otras actividades de telecomunicaciones, actividades de centros de llamadas, transporte, construcción de carreteras y vías de ferrocarril, construcción de proyectos de servicio público; construcción de otras obras de ingeniería civil, venta de automotores (incluidas motocicletas) y venta de combustibles derivados del petróleo; quienes tributarán a las tarifas generales vigentes.

Para el año gravable 2028 y siguientes, el impuesto de Industria y Comercio se liquidará con la tarifa nominal vigente.

Tarifas Progresivas del Impuesto de Industria y Comercio para la formalización (por mil)

Actividades Industriales	Tarifa Año 1	Tarifa Año 2	Tarifa Año 3	Tarifa Año 4
Producción de alimentos, excepto bebidas; producción de calzado y prendas de vestir.	0,8	1,7	2,5	3,3
Fabricación de productos primarios de hierro y acero; fabricación de material de transporte.	1,4	2,8	4,1	5,5
Edición de libros	1,6	3,2	4,8	6,4
Fabricación de desinfectantes para el hogar y la industria; Fabricación de sustancias y productos químicos básicos ;Fabricación de jabones y detergentes, preparados para limpiar y pulir; Fabricación de productos farmacéuticos, sustancias químicas medicinales y productos botánicos de uso farmacéutico	2,4	4,9	7,3	9,7
Demás actividades industriales	2,2	4,4	6,6	8,8
Actividades Comerciales				
Venta de alimentos y productos agrícolas en bruto; venta de textos escolares y libros (incluye cuadernos escolares); venta de drogas y medicamentos	0,8	1,7	2,5	3,3
Venta de madera y materiales para construcción.	1,4	2,8	4,1	5,5
Venta de cigarrillos y licores; venta de joyas.	2,8	5,5	8,3	11,0

Comercio al por mayor de productos farmacéuticos y medicinales	0,9	1,8	2,7	3,6
Comercio al por menor realizado a través de internet; Comercio al por menor realizado a través de casas de venta o por correo; Otros tipos de comercio al por menor no realizado en establecimientos, puestos de venta o mercados	2,8	5,5	8,3	11,0
Demás actividades comerciales	2,2	4,4	6,6	8,8
Actividades de servicios				
Publicación de revistas, libros y periódicos;	0,8	1,7	2,5	3,3
Servicios de restaurante, cafetería, bar, grill, discoteca y similares; servicios de hotel, motel, hospedaje, amoblado y similares; servicio de casas de empeño y servicios de vigilancia.	2,8	5,5	8,3	11,0
Servicios de educación prestados por establecimientos privados en los niveles de educación inicial, preescolar, básica primaria, básica secundaria y media	1,4	2,8	4,2	5,6
Demás actividades de servicios	1,9	3,9	5,8	7,7

Parágrafo 1: El hecho de tener una tarifa progresiva, no exime a los contribuyentes de clasificarse en el régimen común o preferencial según el caso y cumplir con los requisitos allí definidos.

Parágrafo 2. Las tarifas para el quinto año, de aquellos contribuyentes que se formalicen y opten por las tarifas progresivas, será la tarifa general vigente según cada actividad económica que desarrollen en Bogotá. Aquellos contribuyentes que se formalicen en los últimos años del presente artículo, aplicaran las tarifas progresivas siempre comenzando por la del primer año y hasta donde puedan llegar a beneficiarse con la progresividad. A partir del año gravable 2028, todos los contribuyentes del impuesto de industria y comercio en Bogotá tributarán a las tarifas generales vigentes.

Parágrafo 3. Para efectos de la determinación de la tarifa aplicable de los contribuyentes que desarrollen simultáneamente actividades comerciales, industriales o de servicios, el tope de ingresos correspondiente para optar por la tarifa progresiva será el de la actividad económica principal.

Parágrafo 4: Los contribuyentes que tengan vallas, avisos, tableros y emblemas en vía pública, en lugares públicos o privados visibles desde el espacio público, deberán pagar el impuesto Complementario de Avisos y Tableros.

Artículo 14. Facilidades para el cumplimiento de requisitos. Para el cumplimiento de los requisitos legales de funcionamiento de los establecimientos industriales, comerciales y de servicios, se deberán implementar medidas de racionalización, flexibilización y simplificación en los trámites a cargo de las entidades distritales; disminuyendo al máximo los tiempos, exigencias e implementando su virtualización.

La Administración Distrital determinará los lineamientos, metodologías y acciones, para hacer efectiva el programa de racionalización de trámites en el Distrito Capital y reducir su costo para la formalización empresarial.

Artículo 15. Dispositivos electrónicos fiscales. La Secretaría Distrital de Hacienda podrá facilitar el uso de dispositivos electrónicos fiscales, tanto a los contribuyentes que se formalicen como aquellos que estime conveniente, como un mecanismo de transferencia de tecnología y control para el registro de ventas, facturación y el envío automático o en línea a la Dirección de Impuestos de Bogotá, siempre y cuando sean compatibles con el sistema de información tributario.

Artículo 16. Información en el territorio. Los Grandes Contribuyentes catalogados por la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá para efectos tributarios, en forma semestral, deberán entregar las bases de datos de identificación y contacto de sus clientes clasificados como micro y pequeños -en los términos del presente Acuerdo- a la Secretaría Distrital de Hacienda, con el fin de mantener actualizada la información, que podrá servir para el registro o su actualización oficiosa en el Registro de Información Tributaria (RIT).

Artículo 17. Asistencia técnica, jurídica, financiera y de capacitación empresarial para la formalización. La Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, en alianza con la Cámara de Comercio de Bogotá y otras entidades del orden Nacional o Distrital, podrá ofrecer programas de asistencia técnica y financiera, a los contribuyentes que reciban los beneficios del presente Acuerdo, con miras a elevar sus conocimientos en gestión empresarial y administración de negocios, temas normativos, tributarios, ambientales y laborales. Lo anterior, con el fin de fortalecer la competitividad y productividad de estos y para que contribuyan al crecimiento de la economía del Distrito Capital.

Se buscarán así mismo los mecanismos más efectivos y eficientes de transferencia de tecnología y asistencia técnica.

Los requisitos para que estos contribuyentes participen en las diferentes acciones de capacitación o asistencia técnica, se establecerán de acuerdo con cada uno de los programas a desarrollar, de la etapa, sector y tamaño en que se encuentren los mismos. Sin embargo, el requisito esencial es que éstos se encuentren inscritos en el Registro de Información Tributaria RIT, o el Régimen Simple de Tributación.

Esta Secretaría deberá llevar un registro para el acompañamiento continuo y la construcción de indicadores de formalización y crecimiento productivo.

Artículo 18. Fortalecimiento del esquema de denuncias en el Distrito Capital sobre prácticas de ilegalidad y corrupción. La Administración Distrital fortalecerá toda la información necesaria para facilitar la captura y gestión de las denuncias sobre ilegalidad y corrupción en el Distrito Capital; igualmente implementará un protocolo de armonización de canales de recepción de denuncias.

Este canal de denuncias deberá permitir que los ciudadanos colaboren efectivamente con la Administración Distrital, frente a la lucha en contra de prácticas o contextos de ilegalidad cometidos por organizaciones al margen de la ley, personas naturales, así como las conductas indebidas de servidores públicos que en el desarrollo de sus funciones puedan llegar a incurrir en delitos que afecten la formalización empresarial en la ciudad.

Este sistema de información y denuncias deberá proteger los datos de los ciudadanos informantes y garantizar su más estricta reserva.

Artículo 19. Incentivos por información. La Administración Distrital, conforme con el reglamento que se expida para este fin, podrá otorgar créditos o descuentos fiscales hasta por 7.021 UVT, que se podrán abonar a deudas pendientes o pagos futuros de impuestos distritales o realizar el pago en efectivo a quien entregue información que favorezca la lucha contra las prácticas de ilegalidad o a dismantelar contextos que la propicien. Para lo anterior, la información suministrada deberá contar con las condiciones de veracidad, oportunidad y efectividad, en los siguientes términos:

- I. **Veracidad.** Se entenderá que una información es veraz, cuando de las investigaciones u operativos se obtenga que los hechos descritos por el colaborador son ciertos y suficientes.
- II. **Oportunidad.** Se entenderá que una información es oportuna, cuando la misma permita que la Administración Distrital, pueda tomar acciones en contra del o denunciados.
- III. **Efectividad.** Se entenderá que una información es efectiva, cuando la misma conduzca a realizar la captura, la aprehensión y/o decomiso de mercancía ilegal, entre otros, o que permita dar con el paradero de delincuentes, funcionarios corruptos, organizaciones delictivas o de bienes y objetos relacionados con la actividad criminal.

Parágrafo 1: Los créditos fiscales o el pago por información no podrá extenderse a aquellos autores o partícipes del delito o infracción administrativa.

Parágrafo 2: Los créditos fiscales o pago en efectivo, proceden única y exclusivamente sobre información valorada por la Secretaría de Seguridad y Convivencia y certificada a la Secretaría de Hacienda de Bogotá, que conduzca efectivamente a la captura de servidores públicos y/o particulares, la aprehensión y/o decomiso de productos comercializados ilegalmente y/o de otras prácticas ilegales.

TÍTULO V OTRAS MEDIDAS TRIBUTARIAS Y DE PROCEDIMIENTO

Artículo 20. Restablecimiento del límite de crecimiento predial para predios con mutaciones físicas de los estratos 1, 2 y 3. Para los predios residenciales de los estratos 1, 2 y 3, que en las vigencias 2018 y 2019 hubieren presentado mutación física por mayor área construida y que hayan sido reportados por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, a partir del año gravable 2021 se restablecerá el descuento por incremento diferencial al que tuvieron derecho si en la vigencia en la que se produjo la mutación física se hubiesen aplicado los límites de incremento del impuesto predial contenidos en el artículo 2° del Acuerdo 756 de 2019.

El restablecimiento del descuento por incremento diferencial en ningún caso dará lugar a saldos a favor del contribuyente para los años gravables anteriores al 2021.

Artículo 21. Exención en el impuesto predial unificado para los teatros donde de manera exclusiva habitual y continua se realicen y produzcan espectáculos públicos de las artes escénicas y museos. Se establece una exención del cien por ciento (100%) del impuesto predial unificado por los años gravables 2021 y 2022 y del cincuenta por ciento (50%) para los años gravables siguientes hasta el 2030 para:

- a. Los teatros donde de manera exclusiva, habitual y continua se realicen y produzcan espectáculos públicos de las artes escénicas; cuyos productores permanentes o sus propietarios, se encuentren con el registro vigente del Ministerio de Cultura, no sean predios declarados como bienes de interés cultural, posean un uso de teatro que predomine sobre los demás usos reportados por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital.
- b. Los predios en los cuales funcionen de manera exclusiva, habitual y continua museos, que no correspondan a bienes de interés cultural declarados, que sean de propiedad de dichos establecimientos y posean un uso de museo que predomine sobre los demás usos reportados por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital.

Parágrafo. Se exceptúa de la presente exención, los predios cuyo propietario sea la Nación, así como las Entidades Sin Ánimo de Lucro que en su constitución accionaria tenga participación el Distrito Capital o éste haya realizado aportes.

Artículo 22. Para la aplicación de la exención prevista en el artículo anterior deberá cumplirse con los siguientes requisitos:

- a) Haber declarado y/o pagado el impuesto predial unificado, de los últimos cinco (5) años.
- b) Destinar el predio en el que funciona el teatro a la realización de espectáculos públicos de las artes escénicas de manera exclusiva, habitual y continua, de conformidad con lo señalado en el literal a) y f) del artículo 3 de la Ley 1493 de 2011, modificada por el Decreto Ley 2106 de 2019 y los decretos que la reglamentan.
- c) Acreditar la condición actual de productor permanente de espectáculos públicos de artes escénicas por parte del propietario del inmueble en donde opera la sala de teatro de acuerdo con lo señalado en el artículo 3 y 10 de la Ley 1493 de 2011 y los decretos que la reglamentan.
- d) Presentar semestralmente de manera gratuita un (1) espectáculo público de artes escénicas para las Instituciones Educativas Distritales (I.E.D.) y/o para la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, por parte del propietario del teatro, quien es productor permanente, según lo señalado en el presente artículo.
- e) Destinar el inmueble de manera exclusiva, habitual y continua al funcionamiento del museo.
- f) Que el inmueble sobre el que se pretende aplicar la exención sea una sede propia del museo.

Parágrafo 1: La Secretaría de Educación Distrital y/o la Universidad Distrital Francisco José de Caldas deberá coordinar la presentación semestral del espectáculo público y expedir la

correspondiente certificación que acredite el cumplimiento de este requisito identificando el propietario del inmueble y productor permanente que presenta el espectáculo público para obtener el beneficio.

Parágrafo 2: La Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte, y el Instituto Distrital de Patrimonio Cultural remitirán anualmente, dentro de las fechas establecidas por la Secretaría Distrital de Hacienda, el listado de predios de los teatros y museos, respectivamente, que pueden ser beneficiarios de la presente exención, siempre y cuando cumplan con las condiciones definidas en los anteriores artículos del presente Acuerdo. La Secretaría Distrital de Hacienda validará el requisito de declaración y pago del impuesto predial, así como el uso de estos predios conforme con la información reportada por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital.

Artículo 23. Exención sobre bienes de interés cultural. Modifíquese el parágrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo 756 de 2019, el cual quedará así:

“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 de los años gravables 2021 y 2022 será del 100%. Desde el año gravable 2023 y hasta el 2029, el porcentaje de exención será del 50%. Para estos predios son aplicables las condiciones y requisitos para acceder a la exención definida en el Acuerdo 756 de 2019”.

Artículo 24. Devoluciones Automáticas. Facúltese a la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá, para devolver de forma automática, los saldos a favor por pagos en exceso menores o iguales a cinco millones de pesos (\$ 5.000.000) o su equivalente en 141 UVT, originados en los impuestos predial unificado y/o sobre vehículos automotores en el Distrito Capital.

El mecanismo de devolución automática de saldos a favor aplica para los contribuyentes que cumplan con las siguientes condiciones:

- a. No presentar deudas con la Administración Tributaria por ningún concepto.
- b. No tener procesos de cobro ni determinación con la Administración Tributaria.
- c. No presentar procesos de prescripción, caducidad o actos de costo beneficio.
- d. Evidencia de un comportamiento tributario de cumplimiento y oportunidad.

Parágrafo. La Administración Tributaria reglamentará el mecanismo de devolución automática.

Artículo 25. Requerimiento Especial. Conforme lo establece el artículo 10º del Acuerdo 671 de 2017, a partir del año 2021, se modifica el término del Requerimiento Especial, el cual quedará así:

“Artículo 10º. Requerimiento Especial. Antes de efectuar la liquidación de revisión, la Dirección Distrital de Impuestos deberá enviar al contribuyente, agente retenedor o declarante, por una sola vez, un requerimiento especial que contenga todos los puntos que se proponga modificar con explicación de las razones en que se sustentan y la cuantificación de los Impuestos y retenciones que se pretendan adicionar, así como de las sanciones que sean del caso.”

El requerimiento de que trata el inciso anterior deberá notificarse a más tardar dentro de los tres (3) años siguientes a la fecha de vencimiento del plazo para declarar. Cuando la declaración inicial se haya presentado en forma extemporánea, los tres (3) años se contarán a partir de la fecha de presentación de la misma. Cuando la declaración tributaria presente un saldo a favor del contribuyente o responsable, el requerimiento deberá notificarse a más tardar tres (3) años después de la fecha de presentación de la solicitud de devolución o compensación respectiva.

La suspensión del mismo y la respuesta al requerimiento especial se registrarán por lo señalado en los artículos 706 y 707 del Estatuto Tributario Nacional”.

Artículo 26. Corrección de las Declaraciones Tributarias. A partir del año 2021 los contribuyentes o declarantes pueden corregir sus declaraciones tributarias, dentro de los tres (3) años siguientes al vencimiento del plazo para declarar, y antes de que se les haya notificado requerimiento especial o pliego de cargos, en relación con la declaración tributaria que se corrige.

Toda contribución que el contribuyente o declarante presente con posterioridad a la declaración inicial será considerada como una corrección a la inicial o a la última corrección presentada, según el caso.

Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo, el contribuyente o declarante deberá presentar una nueva declaración diligenciándola en forma total y completa, y liquidar la correspondiente sanción por corrección en el caso en que se determine un mayor valor a pagar o un menor saldo a favor. En el evento de las declaraciones que deben contener la constancia de pago, la corrección que implique aumentar el valor a pagar, sólo incluirá el mayor valor y las correspondientes sanciones.

También se podrá corregir la declaración tributaria, aunque se encuentre vencido el término previsto en este artículo, cuando la corrección se realice dentro del término de respuesta al pliego de cargos o al emplazamiento para corregir.

Artículo 27. Firmeza de las declaraciones tributarias. A partir del año 2021 la declaración tributaria quedará en firme, si dentro de los tres (3) años siguientes a la fecha del vencimiento del plazo para declarar, no se ha notificado requerimiento especial. Cuando la declaración inicial se haya presentado en forma extemporánea, los tres (3) años se contarán a partir de la fecha de presentación de la misma.

También quedará en firme la declaración tributaria si vencido el término para practicar la liquidación se revisión, esta no se notificó de conformidad con lo dispuesto en el artículo 277 de la ley 1819 de 2016.

Artículo 28. Rebajas de sanciones, intereses y capital en los procesos de Reorganización Empresarial. De conformidad con lo establecido en el parágrafo 3º del artículo 5º del Decreto Ley 560 de 2020, autorícese a la Alcaldesa Mayor de Bogotá, para regular y crear el procedimiento que permita rebajar sanciones, intereses y capital, respecto de acreencias fiscales distritales, a cargo de empresas admitidas en procesos de reorganización empresarial regulados por la Ley 1116 de 2006, o que, habiendo celebrado un acuerdo de reorganización, se encuentren ejecutándolo.

En todo caso dicha regulación será aplicable hasta por dos (2) años contados a partir de la vigencia del Decreto Ley 560 de 2020, conforme al artículo 1º del mismo decreto.

Artículo 29. Vigencias y derogatorias. El presente Acuerdo rige a partir de su publicación, y deroga todas las disposiciones contrarias al presente Acuerdo, en especial los artículos 19 y 24 del Decreto Distrital 807 de 1993, expedido con facultades especiales otorgadas por el artículo 176 del Decreto Ley 1421 de 1993.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Presidente Concejo de Bogotá D.C.

Secretaría General Concejo de Bogotá D.C.

CLAUDIA LÓPEZ HERNÁNDEZ
Alcaldesa Mayor

JOSÉ ALEJANDRO HERRERA LOZANO
Secretario Distrital de Hacienda (E)

MARÍA CAROLINA DURÁN PEÑA
Secretaría Distrital de Desarrollo Económico

Proyectó: César Alfonso Figueroa Socarrás- Asesor Despacho BID SDH
Enerieth Campos Farfán- Asesora Despacho DIB- SDH
Revisó: Orlando Valbuena- Director de Impuestos Distritalrld SDH
Leonardo Pazos- Director Jurídico SDH
Aprobó: José Alejandro Herrera- Subsecretario Técnico SDH