



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XVIII - Nº 141

Bogotá, D. C., jueves 19 de marzo de 2009

EDICION DE 24 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRIGUEZ CAMARGO
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

LEYES SANCIONADAS

LEY 1289 DE 2009

(marzo 6)

*por medio del cual se modifica el artículo 4° de la Ley 30 de 1971
y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modificar el artículo 4° de la Ley 30 de 1971, el cual quedará así:

Artículo 4°. El impuesto de que trata el artículo 2° de la presente ley será recaudado por las tesorerías de las entidades territoriales y entregado mensualmente a los Institutos Deportivos de cada una de las regiones.

A su vez, los Institutos Deportivos Territoriales distribuirán el 30% de ese recaudo en los municipios de su jurisdicción, para la realización de proyectos y programas específicos correspondientes al sector deporte.

Esta distribución se llevará conforme a los procedimientos establecidos en el Sistema General de Participaciones.

Parágrafo 1°. Será de responsabilidad de las Tesorerías Departamentales el estricto cumplimiento de la previsión contenida en el inciso 1° del presente artículo. Para ese propósito suministrarán dentro de los primeros cinco (5) días de cada mes la información y documentación sobre el recaudo mensual, a los institutos deportivos territoriales.

Parágrafo 2°. El control y vigilancia de la inversión del producto del gravamen decretado en la presente ley serán ejercidos en el orden administrativo, técnico, financiero, presupuestal y contable por el Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes, tal como lo establece el Decreto 2343 del

2 de diciembre de 1970 sin perjuicio de las funciones propias de las Contralorías General de la República, departamentales y municipales.

Artículo 2°. Suprimase el parágrafo 1° del artículo 4° de la Ley 30 de 1971.

Artículo 3°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir del 1° de enero del año 2009 y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Hernán Andrade Serrano.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Ramón Otero Dajud.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes

Germán Varón Cotrino.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

REPUBLICA DE COLOMBIA
GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y cúmplase.

Dada en Bogotá, D. C., a 6 de marzo de 2009

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

La Ministra de Cultura,

Paula Marcela Moreno Zapata.

LEY 1290 DE 2009

(marzo 6)

por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 304 años de la fundación del municipio de Valle de San Juan en el departamento del Tolima y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación colombiana se asocia a la celebración de los 304 años de la fundación del municipio del Valle de San Juan, en el departamento del Tolima, y rinde homenaje a sus primeros pobladores y a quienes les han dado lustre y brillo en sus años de existencia.

Artículo 2°. Autorícese al Gobierno Nacional para que en cumplimiento y de conformidad con los artículos 334, 341, 288 y 345 de la Constitución Política y de las competencias establecidas en la Ley 715 de 2005, incluya en el Presupuesto General de la Nación las partidas presupuestales para incurrir en la finalidad de las siguientes obras de utilidad pública y de interés social para el municipio del Valle de San Juan, en el departamento del Tolima:

- a) Construcción del Centro de Acopio Municipal
- b) Pavimentación de la vía Valle de San Juan - La Manga
- c) Construcción de Baterías Sanitarias rurales
- d) Reforma Agraria en convenio con el respectivo municipio
- e) Recuperación del Real de Minas de Nuestra Señora del Rosario, en el Cerro del Sapo - Vereda Tierras Blancas.

Artículo 3°. Las autorizaciones de gastos otorgadas al Gobierno Nacional en virtud de esta ley, se incorporarán en los Presupuestos Generales de la Nación, de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal, en primer lugar, reasig-

nando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto y en segundo lugar, de acuerdo con las disponibilidades que se produzcan en cada vigencia fiscal.

Artículo 4°. *Vigencia.* Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Hernán Andrade Serrano.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Ramón Otero Dajud.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes

Germán Varón Cotrino.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

REPUBLICA DE COLOMBIA - GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y cúmplase.

Dada en Bogotá, D. C., a 6 de marzo de 2009

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Ministro del Interior y de Justicia

Fabio Valencia Cossio.

El Viceministro Técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, encargado de las funciones del despacho del Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Juan Pablo Zárate Perdomo.

* * *

LEY 1291 DE 2009

(marzo 6)

por medio de la cual se declara como patrimonio cultural de la Nación al festival internacional de poesía de Medellín y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. Declárese Patrimonio Cultural y Artístico de la República de Colombia al Festival Internacional de Poesía de Medellín, que organiza, asesora y fomenta a nivel nacional e internacional, la Corporación de Arte y Poesía Prometeo.

Artículo 2°. Autorícese al Gobierno Nacional para incorporar en el Presupuesto General de la Nación, las apropiaciones específicas destinadas a la financiación, ejecución y desarrollo del Festival, para contribuir al fomento, promoción, protección y divulgación de los valores culturales que se originen alrededor del evento y su organización.

Parágrafo 1°. Se autoriza al Gobierno Nacional efectuar los traslados, créditos, contracréditos, convenios interadministrativos entre la Nación y los departamentos y/o municipios donde se realice el Festival.

Parágrafo 2°. El costo total y la ejecución de las obras sociales y culturales de interés general señaladas anteriormente no podrán ser inferiores al equivalente de (600) salarios mínimos legales y se financiarán con recursos del Presupuesto Nacional. Para tal fin, se deberán tener en cuenta los recursos incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo para los distintos fines aquí previstos.

Artículo 3°. Con el fin de promocionar y exaltar el Festival, Reconózcase a los creadores, gestores culturales y participantes en el Festival, los estímulos señalados en la Ley 397 de 1997, Ley 666 de 2001 y demás normas concordantes.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Hernán Andrade Serrano.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Ramón Otero Dajud.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes

Germán Varón Cotrino.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

REPUBLICA DE COLOMBIA
GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y cúmplase.

Dada en Bogotá, D. C., a 6 de marzo de 2009

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Viceministro Técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, encargado de las funciones del despacho del Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Juan Pablo Zárate Perdomo.

La Ministra de Cultura,

Paula Marcela Moreno Zapata.

ACTOS LEGISLATIVOS

ACTO LEGISLATIVO NUMERO 01 DE 2008

(diciembre 26)

por medio del cual se adiciona el artículo 125 de la Constitución Política.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese un parágrafo transitorio al artículo 125 de la Constitución, así:

“Parágrafo transitorio. Durante un tiempo de tres (3) años contados a partir de la vigencia del presente acto legislativo, la Comisión Nacional del Servicio Civil implementará los mecanismos necesarios para inscribir en carrera administrativa de manera extraordinaria y sin necesidad de concurso público a los servidores que a la fecha de publicación de la Ley 909 del 2004 estuviesen ocupando cargos de carrera vacantes de forma definitiva en calidad de provisionales o de encargados del sistema general de carrera siempre y cuando cumplieran las calidades y requisitos exigidos para su desempeño al momento de comenzar a ejercerlo y que a la fecha de la inscripción extraordinaria continúen desempeñando dichos cargos de carrera. Igual derecho y en las mismas condiciones tendrán los servidores de los sistemas especiales y específicos de la carrera, para lo cual la entidad competente, dentro del mismo término adelantará los trámites respectivos de inscripción.

Mientras se cumpla este procedimiento, se suspenden todos los trámites relacionados con los concursos públicos que actualmente se están ade-

lantando sobre los cargos ocupados por empleados a quienes les asiste el derecho previsto en el presente parágrafo.

La Comisión Nacional del Servicio Civil deberá desarrollar, dentro de los tres (3) meses siguientes a la publicación del presente acto legislativo, instrumentos de calificación del servicio que midan de manera real el desempeño de los servidores públicos inscritos de manera extraordinaria en carrera administrativa.

Quedan exceptuados de estas normas los procesos de selección que se surtan en desarrollo de lo previsto por el artículo 131 de la Constitución Política y los servidores regidos por el artículo 256 de la Constitución Política, carrera docente y carrera diplomática consular.

Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Hernán Andrade Serrano.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Ramón Otero Dajud.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes

Germán Varón Cotrino.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 212 DE 2008 CAMARA

por el cual se regula la cesión del IVA de licores a cargo de las licorerías departamentales en lo correspondiente al descuento del impuesto para los productores oficiales.

Bogotá, D. C., diciembre de 2008

Doctores

MESA DIRECTIVA

Comisión Tercera

Cámara de Representantes

Congreso de la República de Colombia

Respetados Doctores:

Referencia: Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 212 de 2008 Cámara, por el cual se regula la cesión del IVA de licores a cargo de las licorerías departamentales en lo correspondiente al descuento del impuesto para los productores oficiales.

En cumplimiento a la honrosa designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente, nos permitimos presentar ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 212 de 2008**, por el cual se regula la cesión del IVA de licores a cargo de las licorerías departamentales en lo correspondiente al descuento del impuesto para los productores oficiales, previas las siguientes consideraciones:

Objetivo y beneficios del proyecto

La Constitución Política de Colombia, en su artículo 336, se refiere en los siguientes términos al monopolio rentístico de licores:

“Ningún monopolio podrá establecerse sino como arbitrio rentístico, con una finalidad de interés público o social y en virtud de la ley”.

(...)

“Las rentas obtenidas en el ejercicio del monopolio de licores, estarán destinadas preferentemente a los servicios de salud y educación”.

De acuerdo con la norma descrita, la finalidad de un monopolio será siempre el interés público o social, que en el caso de la industria licorera se manifiesta en la destinación para financiar los servicios de Salud y Educación. Es así como la Nación ha cedido a las entidades territoriales el IVA recaudado por concepto de venta de licores destilados, vinos, aperitivos y similares, nacionales y extran-

jeros, según lo dispuso la Ley 14 de 1983¹. En consecuencia, el régimen aplicable a este tipo de industria es especial en consideración al mandato constitucional, por la finalidad que este persigue.

Por ser un régimen especial, la normatividad que le es aplicable podrá contener excepciones o beneficios, como la que describe la norma propuesta, pues busca que los productores oficiales de licores puedan descontar los impuestos pagados durante el proceso de producción. El objetivo de esta norma, es generar un impacto positivo en las utilidades provenientes de esta Industria, las cuales a diferencia de quienes pertenecen al sector privado, están destinadas preferentemente a los servicios de Salud y Educación. Lo anterior representa un beneficio para los Departamentos y en consecuencia para la Nación, concretada en sus habitantes para quienes se garantiza una destinación mayor de rentas para servicios prioritarios e indispensables.

Es así como, además de establecerse la cesión del IVA generado por las ventas a favor de los Departamentos, lo cual se aplica tanto a productores oficiales, como comercializadores particulares, es indispensable establecer como descontable este impuesto para los productores oficiales, dado que esto redundará en el incremento de las rentas departamentales que han de destinarse a los servicios mencionados, lo cual representa un beneficio para los habitantes del territorio nacional, estableciendo así este articulado un mecanismo útil para esos efectos, dado que consigue una disminución en los costos de producción con el consecuencial aumento de las rentas destinadas a salud y educación.

Modificaciones

1. Modifíquese el título del Proyecto de ley 212 de 2008:

De acuerdo con el texto propuesto, sugerimos la modificación del título del mismo, puesto que por técnica legislativa puede resultar confuso y generar conflictos sobre el margen de aplicación de la norma, por lo tanto, se propone el siguiente texto el cual recoge la intención inicial, a través de una expresión más clara y concreta. El nuevo título propuesto es el siguiente:

¹ Ley 14 de 1983. Artículo 61. *La producción, introducción y venta de licores destilados constituyen monopolios de los departamentos como arbitrio rentístico en los términos del artículo 31 de la Constitución Política de Colombia. En consecuencia, las Asambleas Departamentales regularán el monopolio o gravarán esas industrias y actividades, si el monopolio no conviene, conforme a lo dispuesto en esta ley. Las Intendencias y Comisarias cobrarán el impuesto de consumo que determina esta ley para los licores, vinos espumosos o espumantes, aperitivos y similares, nacionales y extranjeros. Artículo 62. Los vinos, los vinos espumosos o espumantes, los aperitivos y similares nacionales serán de libre producción y distribución, pero tanto éstos como los importados causarían el impuesto nacional de consumo que señala esta ley.*

Proyecto de ley 212 de 2008

“Por el cual se autoriza el descuento del IVA por parte de las industrias licoreras oficiales”.

2. Suprímase el primer inciso del **Artículo 1°**:

Dada la multiplicidad de normas posteriores al Decreto 1222 de 1986, al cual hace referencia expresa el artículo 1° del texto propuesto, concretamente al mencionar los artículos 133 y 134 del mismo, resulta inapropiado la mención expresa de otro texto normativo, pues estaría condicionando la aplicación de la norma propuesta a la vigencia y validez de la disposición normativa a la cual se refiere, lo cual no resulta necesario, puesto que el descuento de los impuestos pagados durante el proceso de producción, para los productores oficiales de licores, busca materializar una norma de rango constitucional como ya se ha explicado y no una norma específica, pues como se expuso se busca desarrollar una norma de carácter superior, como lo es el artículo 336 de la Carta Política.

“**Artículo 1°. IVA Descontable.** El impuesto liquidado por las industrias licoreras en ningún caso podrá ser afectado con impuestos descontables, salvo el correspondiente a los productores oficiales, que podrán descontar del componente del IVA de este impuesto, el IVA pagado en la producción de los bienes gravados”.

De acuerdo con las modificaciones propuestas el texto del proyecto de ley a debatirse es el que se transcribe a continuación:

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 212 DE 2008 DE CAMARA

por el cual se autoriza el descuento del IVA por parte de las industrias licoreras oficiales.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *IVA Descontable.* El impuesto liquidado por las industrias licoreras en ningún caso podrá ser afectado con impuestos descontables, salvo el correspondiente a los productores oficiales, que podrán descontar del componente del IVA de este impuesto, el IVA pagado en la producción de los bienes gravados.

Artículo 2°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

Proposición

Haciendo uso de las facultades conferidas por la Ley 5ª de 1992, expuestas las anteriores consideraciones, y destacando la necesidad, trascendencia y conveniencia de la vocación de las disposiciones de este proyecto de ley, nos permitimos rendir informe de ponencia favorable para primer debate en la Cámara de Representantes al Proyecto de ley número 212 de 2008 Cámara con las modificaciones antes señaladas:

De acuerdo con las proposiciones anteriores, dese primer debate en Cámara al **Proyecto de ley 212 de 2008.**

De los honorables Representantes,

Ponentes Coordinadores,

Oscar Mauricio Lizcano A., Angel Custodio Cabrera B., Germán Darío Hoyos G.

Ponentes,

Orlando Montoya Toro, Santiago Castro Gómez, Felipe Fabián Orozco V.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 198 DE 2008 CAMARA

por la cual se autoriza la emisión de la Estampilla Institución Universitaria Bellas Artes y Ciencias de Bolívar - 120 Años Aportando Cultura a la Educación.

Bogotá, D. C., marzo 17 de 2009

Doctor

FELIPE FABIAN OROZCO VIVAS

Presidente

Comisión Tercera

Cámara de Representantes

Bogotá, D. C.

En atención a la designación que nos fuera hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Permanente de Cámara y dando cumplimiento al término establecido en el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos presentar Ponencia para primer debate ante la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, al **Proyecto de ley número 198 de 2008 Cámara**, por medio de la cual se autoriza la emisión de la Estampilla Institución Universitaria Bellas Artes y Ciencias de Bolívar - 120 Años Aportando Cultura a la Educación, en los siguientes términos:

El objetivo principal de esta propuesta es autorizar a la Asamblea del Departamento de Bolívar para que ordene la emisión de la estampilla denominada “Institución Universitaria Bellas Artes y Ciencias de Bolívar - 120 Años Aportando Cultura a la Educación”

La posición del Polo Democrático respecto al trámite de proyectos de estampillas ha sido bien conocida en esta comisión, hay que recordar que durante la legislatura 2003-2004 presentamos una propuesta debidamente sustentada para incorporar una reforma constitucional que regulara el tema de emisión de estampillas, la cual fue archivada por la Comisión Primera de Cámara.

Dicha propuesta buscaba estructurar dentro del ordenamiento constitucional la emisión de estampillas con el fin de dar un orden legal a lo que el Congreso de la República ha venido haciendo de manera indiscriminada generando una serie de obstáculos y desordenes en la administración de los recursos, los cuales reconocemos que son sumamente importantes para la financiación de acti-

vidades sociales esenciales como la salud, la educación, la construcción de infraestructura, etc.

Por ello recomendamos que no se aprobaran nuevos proyectos de estampillas hasta tanto no se contara con un marco estructural mediante el cual hubiese claridad sobre las estructuras que deben contener los proyectos de estampillas y los recursos que tienen en este marco de acción una destinación específica.

Para defender nuestra posición tomamos como insumo los estudios realizados por el programa Congreso Visible de la Universidad de los Andes y debates que en años anteriores había asumido la misma comisión III de la Cámara al respecto de este tema. Insistimos por tanto en que esta debe ser la salida para que la aprobación de estampillas deje de ser un problema fiscal y administrativo para las entidades territoriales que las emiten.

CONSIDERACIONES SOBRE EL PROYECTO DE LEY

Los argumentos expresados por el autor y los ponentes para la emisión de esta estampilla se fundamentan en el propósito de ampliar la cobertura y calidad de los servicios que presta la Institución Universitaria de Bellas Artes de Bolívar; destinándose específicamente al mejoramiento de infraestructura, construcción de escenarios culturales, deportivos, de recreación, bibliotecas, salones de informática, aulas, laboratorios; programas de apoyos de profesionales para el fortalecimiento del docente y fortalecimiento institucional.

Sin embargo tal como se evidencia, este tipo de proyectos responde a un problema coyuntural y localizado como puede ser la situación financiera de las Empresas Sociales del Estado, encargadas de la prestación del servicio educación en el departamento del Bolívar, sin que se logre nada respecto al diagnóstico general de la situación de la atención de la educación en el país.

Las transferencias del Estado no se hacen por igual. No existe un indicador único que permita definir con cuánto debe patrocinarse exactamente cada estudiante en cada universidad. Tener más o menos estudiantes no significa contar con más o menos transferencias del Estado.

Por ejemplo, mientras la Universidad Nacional de Colombia (para todas sus sedes), recibió 28.17 smlv por estudiante, la Universidad de Antioquia recibe 11.84 smlv y la Universidad del Tolima, 3.06 smlv. La lógica de asignación de recursos corresponde a la inercia histórica; es decir, el Estado transfiere recursos independientemente de número de alumnos, del número de egresados, de sus programas acreditados u otros criterios de calidad cobertura o pertinencia.

El sistema de asignación de recursos por parte del Estado para la universidad pública en Colombia no reconoce los esfuerzos de las instituciones orientadas a fomentar la cobertura o la calidad.

De esta forma, la gestión de los rectores no se evalúa por grupos de investigación, programas

acreditados, convenios internacionales, aumento de la cobertura o mejoramiento de las condiciones profesoras, por citar algunos aspectos académicos, sino por su habilidad para zafarse de los compromisos financieros, para convertir deudas en amnistías a los morosos, en negociar convenciones sindicales y en hacer el suficiente lobby ante Planeación Nacional y el Ministerio de Hacienda para obtener transferencias adicionales.

Para el año 2001 entre la universidad más grande y la más pequeña del sistema, en cuanto a monto de recursos existe una relación de 30 a 1. La universidad nacional absorbe cerca del 25% de los recursos del sistema.

En términos formales la estampilla propuesta solamente es un placebo para hacer creer que hay soluciones para mejorar la infraestructura, el proyecto no presenta un estudio medianamente claro sobre el monto de las bases gravables para que esto sirva como base de cálculo de si el monto a recaudar es posible hacerlo como parte de un proyecto de inversión que tenga posibilidades de desarrollarse en el sentido que lo propone la ley.

Cuando alude al tema de inversión, no concuerda con el tema central de las necesidades en educación superior que no es de inversión sino de los gastos corrientes de funcionamiento, que son los verdaderos elementos problemáticos de acuerdo a la descripción presentada en el proyecto de ley. No hay una descripción detallada de los planes y programas que podrían justificar la creación de esta carga fiscal, no existe una evaluación económica que dé sentido a la ley, tampoco se sabe con que recursos se podrían asumir los gastos recurrentes que demandarán los nuevos activos como resultado de los procesos de inversión.

Ya hemos señalado estos defectos en muchas de las leyes que se aprueban en el marco de la comisión Tercera, presentan y guardan un equilibrio formal, pero no sustentan las decisiones en información clara o precisa sobre la realidad económica de lo que se pretende legislar, esta carencia hace que las leyes puedan tener impactos no previstos sobre la situación económica específica y que incluso generen mayores costos que los beneficios que se buscan crear. Las leyes que se aprueban en este recinto no solamente pueden estar argumentadas por buenas intenciones, sino además deben tener en claro cual es el sustento económico que redunde en beneficio general para las comunidades que se quieren apoyar.

La Institución de Bellas Artes y Ciencias de Bolívar presenta serias dificultades económicas principalmente por recortes que la Gobernación del Departamento se ha visto obligada a realizar, sumado a que la nación no le transfiere recursos de transferencias (estos se dirigen a la Universidad de Cartagena), en el año se reglamento una estampilla Pro-Cultura cuya finalidad es generar recursos para la Institución.

Por ende y sin desconocer la importancia que tienen la Institución de Bellas Artes y Ciencias de

Bolívar para el Departamento en beneficio de la cultura y desarrollo de los jóvenes en estas áreas considero que no se deben seguir aprobando este tipo de proyectos hasta tanto no se reglamente al respecto de forma constitucional.

Cordialmente,

El Representante a la Cámara por Bogotá,

Wilson Alfonso Borja Díaz.

Proposición

Dése archivo al **Proyecto de ley número 198 de 2008 Cámara**, por medio de la cual se autoriza la emisión de la *Estampilla Institución Universitaria Bellas Artes y Ciencias de Bolívar - 120 Años Aportando Cultura a la Educación*.

Cordialmente,

El Representante a la Cámara por Bogotá,

Wilson Alfonso Borja Díaz.

* * *

INFORME DE PONENCIA AL PROYECTO DE LEY NUMERO 254 DE 2009 CAMARA

por medio de la cual se establecen limitaciones a las medidas restrictivas del tránsito vehicular.

Bogotá, D. C., marzo de 2009

Doctora

KARIME MOTA Y MORAD

Presidente de Comisión Primera

CAMARA DE REPRESENTANTES

Ciudad

Señora presidente,

Dando cumplimiento a lo ordenado por la honorable mesa directiva de la comisión, y de acuerdo a lo establecido en el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992 presentamos ante usted informe de ponencia al **Proyecto de ley número 254 de 2009 Cámara**, por medio de la cual se establecen limitaciones a las medidas restrictivas del tránsito vehicular.

Cordial Saludo,

Representantes a la Cámara,

Nicolás Uribe Rueda, Germán Navas Talero, David Luna Sánchez.

I. INTRODUCCION

Es menester unir las voces de protesta manifestando no solo la inutilidad del sacrificio de la restricción vehicular durante todo el día, que quisieran imponer a la población diversos mandatarios locales, debido a los múltiples males y pérdidas que sin ningún provecho se le causaría a la ciudadanía, sino resaltar de igual manera el claro límite y la prohibición que tienen las autoridades administrativas de limitar y restringir derechos fundamentales.

Colombia es un Estado Social de Derecho que establece para todos los efectos la Supremacía de la Constitución en su artículo 4º, en virtud del cual toda norma jurídica debe sujetarse a los preceptos constitucionales, por tal motivo medidas impuestas por los mandatarios locales tendientes a restringir

la locomoción vía restricciones de movilidad vehicular por todo el día no podrían ser la excepción.

En Colombia, la reglamentación del tránsito terrestre se encuentra contenida en la Ley 769 de 2002. De conformidad con el artículo 3º de esta norma, son autoridades de tránsito los Alcaldes y los organismos de tránsito de carácter departamental, municipal o distrital. Entre sus potestades, la ley les reconoce las de intervenir y expedir las normas y tomar las medidas necesarias para el mejor ordenamiento del tránsito de personas, animales y vehículos por las vías públicas, de manera tal que se pueda garantizar la seguridad y comodidad de los habitantes de la respectiva jurisdicción.

Lo anterior, como es evidente, permite que las autoridades locales puedan perfectamente expedir normas para restringir el tránsito vehicular de acuerdo a las dificultades y necesidades de cada municipio, en zonas o en la totalidad de la respectiva jurisdicción en la que aplica su competencia. Sin embargo, un abuso de la facultad para restringir el uso de los vehículos particulares conculca esenciales principios de nuestra Carta Política y ponen en riesgo el ejercicio mismo de derechos y limita de manera inaceptable la libertad de las personas.

La Constitución consagra en su artículo 2º que es fin esencial del Estado garantizar los derechos fundamentales, de los cuales hacemos eco del derecho a la libre circulación dentro del territorio nacional (artículo 24), precepto que busca que el Estado garantice que efectivamente todo colombiano circule libremente por el territorio nacional, por tal motivo normas que restrinjan todo el día la circulación vehicular limitarían claramente el derecho aludido, a más de adolecer de ilegalidad por incompetencia del funcionario que las expidiera por ser esta materia resorte único y exclusivo del legislador.

En todo caso, el derecho de locomoción está sometido, como todos los demás derechos, a restricciones en su ejercicio, necesarias y adecuadas para garantizar la convivencia civilizada. No obstante, estas restricciones deben ser consagradas mediante ley.

Resaltamos en igual medida el Derecho al Trabajo, consagrado en el artículo 25 de la C.P de 1991, el cual se vería conculcado con una medida de restricción vehicular durante todo el día, pues de manera arbitraria se desconocería el hecho que muchas personas poseen su vehículo particular como herramienta fundamental de trabajo. Así mismo el derecho a la libre empresa estipulado en el artículo 333 del mismo ordenamiento superior.

Los derechos fundamentales al trabajo, la libertad de circulación y la libre empresa, se vulnerarían de manera directa y flagrante con la expedición de normas que hicieran extensiva la restricción vehicular durante todo el día, por ello la necesidad de este proyecto de ley, del cual rendimos ponencia positiva para que se debata en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

a) ANALISIS JURIDICO

Debemos reseñar diferentes normas de la Constitución Política de 1991, las cuales deberán siempre ser tenidas en cuenta para cualquier tipo de norma que busque hacer restricciones a la movilidad de los ciudadanos.

Constitución Política de 1991

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

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

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

“**Artículo 3º.** La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece”.

“**Artículo 4º.** En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.

Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades”.

“**Artículo 24.** Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia”.

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

“**Artículo 105.** Previo cumplimiento de los requisitos y formalidades que señale el estatuto general de la organización territorial y en los casos que este determine, los Gobernadores y Alcaldes según el caso, podrán realizar consultas populares para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio”.

“**Artículo 333.** La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.

La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.

La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.

El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.

La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación”.

b) DERECHOS FUNDAMENTALES

La Constitución Política de Colombia consagra los derechos fundamentales de todos los colombianos a circular libremente por el territorio nacional, el derecho al trabajo y el derecho a la libertad de empresa.

1. DERECHO FUNDAMENTAL A LA LIBRE CIRCULACION

El derecho a la libre locomoción está recogido en el artículo 24 de la C.P., y hace eco de lo dispuesto en sendas normas internacionales sobre derechos humanos que a continuación se resaltan:

1. Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 13.

2. Convención Americana Sobre Derechos Humanos, Ley 16 de 1972, artículo 22.

3. Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra La Mujer, Ley 51 de 1981, artículo 15.

El artículo 24 de la Constitución hace referencia a la libertad de locomoción. Frente a esta, la jurisprudencia constitucional ha señalado que, en su sentido más elemental, comprende “*la posibilidad de transitar o desplazarse de un lugar a otro dentro del territorio del propio país, especialmente si se trata de las vías y los espacios públicos*”.

Según lo ha expuesto esa Corporación, la libertad de locomoción puede verse afectada de manera directa, como cuando alguien impone alguna restricción de acceso a las vías o al espacio público, o de manera indirecta, en atención a las condiciones y a la actividad que realiza la persona.

Restringir por más de 7 horas diarias la movilidad de los ciudadanos implicaría restringir el derecho a circular libremente durante casi la mitad del año en términos de días hábiles laborales, y una tercera parte del año en términos calendario. Esta restricción bien puede hacerse pero a través de una norma expedida por el Congreso de la República, la cual en todo caso deberá responder a criterios de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad.

Es por ello que en el presente proyecto de ley se pone un límite máximo de restricción de la movilidad de 7 horas al día, pues se considera que si las autoridades administrativas, bien sea los Alcaldes, Gobernadores o las respectivas Secretarías de Tránsito superaran este límite se atribuirían competencias restrictivas de derechos fundamentales establecidas solamente en cabeza del legislador, además tales normas no tendrían en cuenta los criterios de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad. Sobre esto basta simplemente decir que las autoridades administrativas tienen a su alcance diferentes mecanismos y opciones para regular y hacer efectivo el tránsito vehicular en la ciudad, sin necesidad de violar los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Valga decir que en Bogotá, para citar el caso del Distrito Capital, los mandatarios locales antes de adoptar las medidas conocidas como pico y placa, hicieron esfuerzos para mejorar el sistema de transporte público, como alternativa para aquellos ciudadanos afectados por la medida. De lo contrario, de no adoptarse este tipo de soluciones alternativas, medidas como el pico y placa terminan sólo beneficiando a personas que se encuentran en situación de privilegio frente a las otras, bien por poseer dos o más vehículos o por tener horarios flexibles para circular.

En Colombia, la circulación de peatones, pasajeros, conductores, motociclistas, ciclistas, agentes de tránsito y vehículos por las vías públicas y las privadas abiertas al público y en general la regulación del tránsito se encuentra contenida en la Ley 769 de 2002, esta norma señala claramente que los alcaldes, al igual que las Secretarías de Tránsito, tienen el carácter de autoridades de tránsito dentro del perímetro respectivo. Entre sus potestades, la Ley les reconoce las de intervenir y expedir las normas y tomar las medidas necesarias para el mejor ordenamiento del tránsito de personas, animales y vehículos por las vías públicas, de manera tal que se pueda garantizar la seguridad y comodidad de los habitantes, siempre y cuando no contravenzan lo dispuesto en la ley.

Las medidas de restricción vehicular tomadas por diferentes administraciones distritales a lo largo de estos años, han tenido como fundamento legal el Código Nacional de Tránsito, con base en esta ley se han expedido diversos decretos en Bogotá y otras ciudades del país que restringen el tránsito vehicular en las horas pico, y que usualmente se han denominado los Decretos de Pico y Placa.

La primera vez que se instauró en Bogotá fue en agosto de 1998 “cuando se decretó una restricción del 40% de los vehículos particulares que circulan diariamente en la ciudad, equivalente a cuatro dígitos restringidos por día, en un período de cuatro horas diarias, distribuidas en las horas ‘pico’ de la mañana y la tarde. Esta restricción por último número de placa es rotativa diariamente, por lo que a cada conductor le corresponde a la semana dos

días de ‘pico y placa’”¹. Posteriormente en el 2002 se amplió a 4 horas y media y en el 2004 se estableció en 6 horas diarias 3 en las horas pico de la mañana y tres en la hora pico de la tarde.

Este tipo de restricciones se encuentran dotadas de legalidad pues si bien afectan la libre locomoción de los ciudadanos, solo lo hace en una medida proporcionada y en determinadas horas y en aras de hacer prevalecer el interés general sobre el interés particular.

Ahora bien, no ocurre lo mismo con medidas que sobrepasen estos límites, puesto que una restricción del tránsito vehicular durante todo el día, dos veces por semana, en realidad implica una restricción de 104 días al año, lo cual afecta el núcleo esencial del derecho a circular libremente o a la locomoción. Estas medidas no serían una ampliación del pico y placa, en realidad se trata precisamente de la eliminación de la medida del Pico y Placa y en su lugar la instauración del día sin carro durante 104 veces al año, lo cual, entre otras cosas, hace perder vigencia y eficacia al Día Sin Carro establecido en diversos municipios y que nosotros a través de un parágrafo buscamos no tocar.

Sobre el núcleo esencial de los derechos fundamentales, la Corte Constitucional ha sostenido:

“... *El núcleo esencial de un derecho fundamental puede definirse como el **ámbito intangible del derecho cuyo respeto se impone a las autoridades y a los particulares.** ... Visto desde la perspectiva de los derechos subjetivos, el contenido esencial de un derecho fundamental consiste en aquellas facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como pertinente al tipo descrito y sin las cuales dejaría de adscribirse a ese tipo, desnaturalizándose. Por otra parte, la jurisprudencia de intereses ha diseñado una fórmula según la cual el núcleo esencial del derecho fundamental es aquella parte de su contenido que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos. **De este modo, se rebasa o se desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección.** ... La interpretación y aplicación de la teoría del núcleo esencial de los derechos fundamentales está indisolublemente vinculada al orden de valores consagrado en la Constitución. La ponderación de valores o intereses jurídico-constitucionales no le resta sustancialidad al núcleo esencial de los derechos fundamentales. El núcleo esencial de un derecho fundamental es resguardado indirectamente por el principio constitucional de ponderación del fin legítimo a alcanzar frente a la*

¹ LOGÍSTICA DE LA MOVILIDAD – V8. FORMULACION DEL PLAN MAESTRO DE MOVILIDAD PARA BOGOTÁ, D. C., QUE INCLUYE ORDENAMIENTO DE ESTACIONAMIENTOS. Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría Tránsito y Transporte.

limitación del derecho fundamental, mediante la prohibición de limitaciones desproporcionadas a su libre ejercicio". (Subrayas nuestras).

En este orden de ideas, el derecho fundamental a la locomoción, con medidas como la restricción vehicular todo el día, queda sometido a tal grado de limitaciones que lo hacen impracticable y dificultan su ejercicio más allá de lo razonable, tal como lo demostraremos en los apartes siguientes.

En el momento previo a la expedición de normas que pretenden restricciones vehiculares más allá de un límite razonable como el establecido en este proyecto de ley, las autoridades administrativas deben tener en cuenta no solo a su jurisdicción territorial sino los municipios circunvecinos, pues si bien es cierto la congestión vehicular nos afecta a todos como comunidad y en esa medida todos debemos contribuir a la solución del problema del tráfico vehicular, no pueden las administraciones simplemente hacer un análisis objetivo de la legalidad de las normas -para concluir que se es competente para expedirlas-, pues se dejaría en el aire el verdadero problema, "garantizar el ejercicio del derecho a la libre circulación, al derecho al trabajo y a la libre empresa". Así las cosas, las autoridades al expedir estas normas deben consultar los intereses de todos los posibles afectados por la medida, en el entendido que la misma no sólo afecta la libre circulación de los habitantes del respectivo municipio sino a cualquier ciudadano que circule en el mismo. Lo anterior pues una norma de restricción vehicular todo el día no tendría en cuenta las probables consecuencias, presente y futuras, que su aplicación podría tener en el entorno, por ejemplo en el caso de Bogotá, el caso, Región Bogotá-Cundinamarca donde es usual que -en un día normal- una persona circule a través de dos o más municipios sólo para ir de su casa al trabajo, universidad, etc.

Si bien en principio una norma se entendería limitada a restringir la circulación en Bogotá, se produciría de facto una restricción de circulación en el resto de las vías nacionales y locales y en especial del contexto Bogotá-Cundinamarca. En efecto, de nada le sirve a un conductor tener derecho a circular en el resto de las vías si no puede acceder a ellas sino a través de las vías locales afectadas por la norma. Ello supone entonces una desproporcionada, ilegal y atentatoria restricción del derecho de acceso de los ciudadanos a vías sobre las cuales la ciudad que aplica el decreto, Bogotá, no tiene jurisdicción alguna.

En consecuencia, una visión localista del problema del tránsito terrestre iría en contravía del anhelo de una visión integradora que compromete el éxito de una verdadera integración regional indispensable para resolver nuestros problemas de desarrollo. Tal visión localista supondría superponer los intereses locales sobre los nacionales, lo cual el orden jurídico no puede legítimamente avalar y por lo que se hace necesario que las normas locales deban respetar el límite máximo de 7 horas diarias

de restricción, como se pretende en este proyecto de ley del cual rendimos penencia.

Una restricción por fuera de los límites impuestos, para seguir con el ejemplo de Bogotá, tendría de contera un grave efecto colateral para el desarrollo de "programas o proyectos que vienen contribuyendo a mejorar el entorno para la actividad de Región Bogotá-Cundinamarca, como por ejemplo, la Operación Estratégica Fontibón-Aeropuerto el Dorado-Engativá-Aeropuerto Guaymaral, el Distrito de Riego la Ramada, el Túnel de la Línea, la Red Vial de Segundo Orden a cargo del Departamento de Cundinamarca, el Puerto multimodal de Puerto Salgar-La Dorada, entre otros"².

La política integracionista de Bogotá con ciudades y Departamentos circunvecinos llamada "Bogotá Ciudad Región" defendida por las administraciones de Antanas Mokus, Enrique Peñalosa y Luis Eduardo Garzón, hace que la economía de Bogotá-Cundinamarca sea la más importante del país y la quinta en volumen de toda Latinoamérica. Con una medida restrictiva de la movilidad más allá de siete horas diarias con la consiguiente prohibición de usar el vehículo privado 104 días en el año, dos veces por semana, la integración regional concebida para la seguridad alimentaria, el suministro de insumos y el fomento de las exportaciones entre otros, se retrocederá en productividad, competitividad y desarrollo.

En este orden de ideas, la aplicación de este tipo de medidas superarían el ámbito local, pues sus efectos se extenderían no sólo a los habitantes del municipio que aplica la norma sino a todos aquellos ciudadanos que pretendan o necesiten transitar por las vías restringidas, aunque sea de paso. Sería entonces manifiesta la violación del derecho a la libre circulación no solo de los ciudadanos del respectivo municipio sino de todos aquellos ciudadanos desde el instante en que quedan imposibilitados de acceder a las vías nacionales y locales y de otros municipios, 2 veces por semana, 8 veces al mes y finalmente 104 días al año cuando para ello sea necesario transitar por el municipio que aplica la norma y, como es el caso de Colombia, no existan las suficientes vías alternas que puedan brindarle el acceso correspondiente. Asimismo, la aplicación de una norma similar afectaría a los municipios circunvecinos, a los cuales se les acrecienta el tráfico automotor -generando congestión- cuando los ciudadanos buscan sus vías para eludir las normas del municipio que establece la prohibición.

En consecuencia, si bien las autoridades administrativas de tránsito tienen atribuida la potestad para ordenar la circulación de vehículos y personas, ello en principio no puede entenderse como una facultad ilimitada, pues la misma debe ser ejercida dentro de los límites permitidos por el legislador y

² Consejo Regional de Competitividad Bogotá-Cundinamarca. Agenda Interna para la Productividad y Competitividad de la Región Bogotá-Cundinamarca. 2006. Pág. 61.

en ese orden de ideas los alcaldes no pueden trascender el interés local y contrariar gravemente el principio medular de cualquier Estado sea Central o Federativo, de la adecuada coordinación armónica de los entes públicos.

Como dato sobre la eficacia de estas medidas restrictivas durante todo el día, debemos decir que sus efectos negativos ya han sido evaluados en otros países del mundo. Según un estudio realizado por el Banco Mundial y que evaluó la medida implementada en Ciudad de México que prohibía sacar el carro un día a la semana, con el fin de disminuir la congestión vehicular y la contaminación creciente en la ciudad, resultó ser contraproducente aun cuando este enfoque de sacar de circulación un día a la semana cierto número de carros, parecía ser una importante oportunidad para reducir la congestión y mejorar el aire, a un bajo costo.

Si bien en el corto plazo la medida resultó efectiva para los propósitos que se tenían, en el largo plazo la regulación fue ineficaz y absolutamente contraproducente. La razón: la ciudadanía reaccionó a la medida comprando un carro adicional, con lo que con más carros disponibles se incrementó el número de conductores, trayendo los efectos contrarios a los objetivos implementados en la medida: congestión y contaminación del aire.

El estudio resalta la gravedad de no anticiparse a los comportamientos o reacciones a los que pueden llevar ciertas medidas y que pueden resultar, como en este caso, difiriendo considerablemente de los resultados esperados de la medida³.

Es pues evidente que las normas que superen el límite de restricción vehicular más allá de 7 horas diarias, que normalmente prohíben la circulación 2 veces por semana, so pena de la imposición de severas multas, limitan el derecho a la libre circulación de los ciudadanos no solo del municipio que aplica la medida sino de los municipios circunvecinos de tal manera que lo hacen impracticable, es decir afecta su núcleo esencial como hemos venido argumentando.

2. DERECHO FUNDAMENTAL AL TRABAJO Y A LA LIBRE EMPRESA

Respecto del derecho fundamental al trabajo, recogido en el artículo 25 de la Constitución Política, expresa la Corte Constitucional en Sentencia C-355 de 2003 que ***“la protección del derecho al trabajo es una obligación primordial del Estado. De conformidad con el artículo 25 de la Carta, aquel debe prestar una especial protección a los trabajadores, ya que del ejercicio libre de las fuerzas laborales dependen la estabilidad económica y social del país y la nivelación de las desigualdades de los asociados; y, además, porque por la vía de su protección se garantiza la realización y dignificación de la persona humana”***.

Una medida más allá de las 7 horas diarias vulneraría de manera flagrante y directa el núcleo esencial del derecho al trabajo, en la medida en que estas normas rebasarían y desconocerían el contenido esencial del derecho, el cual quedaría sometido a tal tipo de limitaciones que lo harían impracticable, lo dificultarían más allá de lo razonable y lo despojarían de la necesaria protección. Lo mismo ocurre con la libertad de empresa, derecho consagrado en el artículo 333 de la Constitución.

La Corte Constitucional se ha pronunciado en el sentido que ***“las limitaciones constitucionales de la libertad de empresa, para que sean legítimas, deben emanar o ser dispuestas en virtud de una ley y no afectar el núcleo esencial del derecho. La legitimidad de las intervenciones depende de la existencia de motivos adecuados y suficientes para limitar los procesos de creación y funcionamiento de las empresas”***. (subrayas no originales). En efecto, debe reconocerse que ***“el derecho consagrado en el artículo 333 de la Constitución no solo entraña la libertad de iniciar una actividad económica, sino de mantenerla o proseguirla en condiciones de igualdad y libertad”***.

La infracción que haría una norma restrictiva más allá de las 7 horas diarias del derecho al trabajo y a la libertad de empresa se evidencia en la medida en que se desconoce que muchos ciudadanos no solo del municipio donde se establezca la prohibición sino también de los municipios circunvecinos, utilizan su vehículo particular como herramienta fundamental de trabajo.

En lo que respecta al núcleo esencial del derecho al trabajo, la jurisprudencia constitucional prescribe que este reside en ***“la libertad para seleccionarlo, por lo que, salvo las restricciones legales, consiste en la realización de una actividad libremente escogida por la persona dedicando a ella su esfuerzo intelectual o material, sin que puedan impedírselo los particulares ni el Estado a quien, por el contrario, le compete adoptar las políticas y medidas tendientes a su protección y garantía”***⁴.

En este orden de ideas, el derecho al trabajo consiste en la facultad general del individuo de desarrollar una labor remunerada en un espacio y tiempo indeterminados y con los medios legítimos que tenga a su alcance. En el caso de las medidas restrictivas de la movilidad vehicular más allá de 7 horas diarias, durante dos días a la semana y 104 días al año, no se tendría en cuenta que una gran parte de la comunidad deriva su sustento diario y su productividad económica, de la conducción de su vehículo, en esta medida el vehículo particular no se podría considerar como un simple instrumento de transporte sino como la base fundamental, la posibilidad misma del desempeño de sus actividades laborales.

³ Gunnar S. Eskeland and Tarhan Feyzioğlu. “Rationing Can Backfire: The “Day Without a Car Program” in Mexico City;” Word Bank Policy Research Working Paper 1554 (December 1995).

⁴ Sentencia C-107 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

Así las cosas, el vehículo particular no es un simple instrumento adyacente a su oficio, del que pudieran optar por liberalidad y reemplazarlo por otro instrumento de trabajo, sino la herramienta por excelencia del cual dependen para llevar a cabo su actividad laboral.

Nos es forzoso considerar entonces que tales medidas más allá del límite mencionado, constituyen una violación inminente del núcleo esencial del derecho al trabajo y a la libertad de empresa de los ciudadanos que usan el vehículo como herramienta fundamental de trabajo, como actividad económica libre y como la base de su sustento y el de su familia, pues se restringiría el derecho a usar los vehículos, como lo venimos afirmando, durante 104 días en el año.

Como lo expresamos en el aparte de la violación al derecho fundamental a la libre circulación, la limitación impuesta por las normas más allá de 7 horas, violaría igualmente el derecho a la libre empresa y el derecho al trabajo, sería una medida irracional, innecesaria y desproporcionada en tanto que prohíbe a los propietarios y conductores de vehículos particulares, no sólo conducir los 104 días en el año por las vías nacionales, sino explotarlos económicamente y, por ende, aprovecharlos como instrumento de trabajo.

La motivación de estas normas podría ser el grave caos vehicular, no obstante repetimos que los mandatarios locales tienen a su alcance suficientes medidas para solucionar este problema sin tener que acudir a la violación sistemática y masiva del derecho fundamental al trabajo de millones de personas, sin contar aquellos ciudadanos de los municipios vecinos que en igual o mayor medida se verían perjudicados.

Bástenos un ejemplo ilustrativo. El año tiene 365 días, de estos 260 días son los hábiles. Con una restricción del uso del vehículo durante todo el día, los ciudadanos que los 260 días mencionados ejercen su derecho fundamental al trabajo con el vehículo, deberán dejar de ejercer su labor y su actividad económica 104 días hábiles por año. ¿Acaso esta limitación no afecta directa y ostensiblemente el núcleo esencial de este derecho fundamental, haciéndolo impracticable? Fuerza concluir afirmativamente y establecer con toda claridad la imperiosa necesidad de prohibir este tipo de normas.

La prohibición de usar 104 días al año el vehículo particular no sólo afecta el derecho a la libre circulación, sino que tiene repercusiones en el derecho al trabajo de quienes viven de manejarlos, por lo que bien puede decirse que, en su caso, el núcleo esencial de tal derecho al trabajo y a la libre empresa quedaría seriamente afectado.

En conexidad con lo anterior, y siguiendo la argumentación que la Corte Constitucional hiciera en el análisis de un caso similar, podríamos hacer uso de los argumentos del alto tribunal y afirmar que estas medidas también resultarían atentatorias del derecho al *mínimo vital* de quienes tienen puesta su supervivencia en la conducción de sus vehículos particulares. La salida de circulación de los vehícu-

los de estos ciudadanos afectados 104 días al año, sin que medie una normatividad de transición efectiva, trae para ellos una pérdida económica de severas consecuencias, dado que su subsistencia se encuentra inescindiblemente ligada con el vehículo.

Es así pues que para quien usa el vehículo particular para ejercer su derecho al trabajo, este constituye su principal fuente de ingresos. Así las cosas el Estado está en la obligación de protegerlos.

Por las anteriores y fundamentadas razones expuestas, buscamos con este proyecto de ley evitar atentados directos contra el derecho al trabajo y a la libre empresa y de contera la vulneración del mínimo vital de quienes dependen económicamente de la conducción de su vehículo para subsistir, pues es claro que sin la posibilidad de tenerlos a su disposición 104 días al año, tendrían que eliminar *“esa porción de ingresos absolutamente indispensable para cubrir las necesidades básicas de alimentación, vestuario, educación y seguridad social”*, que es como dicho concepto del mínimo vital ha sido definido por la Corte⁵.

Podemos igualmente concluir, con el ánimo de reforzar nuestro convencimiento sobre la manifiesta ilegalidad e inconstitucionalidad de medidas que superen el límite impuesto en este proyecto de ley, romperían con el principio de confianza legítima, pues prohibir la circulación de vehículos de manera intempestiva durante todo el día, violaría la garantía a favor de los asociados según la cual le está vedado al Estado adoptar decisiones abruptas y sorpresivas que afecten situaciones jurídicas particulares, sin implantar medidas de transición o choque que minimicen los efectos negativos de esos cambios de regulación.

Así lo expresó la Corte Constitucional en la Sentencia C-355 de 2003, cuando afirmó: *“La idea que subyace al concepto es que la actividad lícita de los particulares se extiende hasta donde las autoridades lo permiten, al punto que dicha tolerancia genera una expectativa de continuidad en quienes la desarrollan. Aunque el Estado no se encuentra impedido para prohibir el ejercicio de tal actividad o para cambiar su regulación, es claro que cualquier modificación significativa produce resultados concretos en la expectativa formada. Por virtud del concepto de confianza legítima, el Estado se encuentra en el deber de diseñar mecanismos adecuados para que tales expectativas no resulten severamente afectadas, rompiéndose con ello el equilibrio provocado por su tolerancia”*.

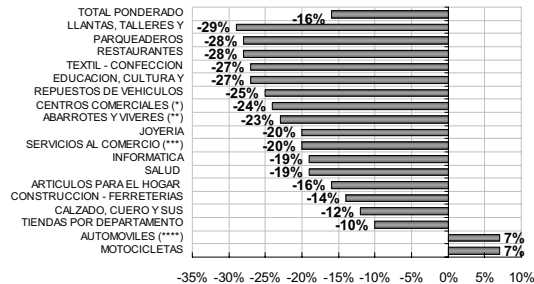
II. ANALISIS DEL IMPACTO ECONOMICO Y DE LAS PERDIDAS QUE LA RECIEN-TE MEDIDA DEL PICO Y PLACA AMPLIADO DEL ALCALDE SAMUEL MORENO HA INFRINGIDO A BOGOTA

• El Área de Investigaciones Económicas de FENALCO BOGOTÁ, al realizar una encuesta a más de 400 comerciantes, reveló que al entrar en

⁵ Sentencia T-497 de 2002 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

vigencia dicha medida, las ventas del comercio han caído en un 16%, estando entre los sectores más afectados, los siguientes:

REDUCCION DE LAS VENTAS DEL COMERCIO EN LA PRIMER SEMANA DE PICO Y PLACA TODO EL DIA PARA AUTOMOVILES



FENALCO Y LA PRODUCTIVIDAD DEL SECTOR COMERCIAL

• Guillermo Botero, presidente de *Fenalco*, afirmó que según un estudio de la Cámara de Comercio de Bogotá el 42% de las personas que tienen carro dependen económicamente de él y el 54% reconoció que la medida del Pico y Placa ampliado, impactaba negativamente la productividad.

• Esta situación llevará sin duda a que los sectores comerciales se vean obligados a reducir su personal por la disminución en las ventas generadas por esta medida.

• Solamente en el sector automotor hay un total de 8.823 empresas que generan 72.612 empleos.

• La actividad comercial aporta el 28% del producto interno bruto de la ciudad y el 51% del empleo de la ciudad

EL VEHICULO LA HERRAMIENTA FUNDAMENTAL DEL TRABAJO

• Esto es en el caso de la pérdida de empleo, pero adicionalmente están aquellos que usan su carro como mecanismo de trabajo y no como un lujo: de una encuesta realizada por *Fenalco*, el 17,3% manifestó tener vehículo particular y quienes manifestaron no tener carro, al 40% le gustaría adquirir vehículo particular.

• Para el 13% de los encuestados, el carro representa su herramienta fundamental de trabajo.

• Para el 17% de la población ocupada que corresponde a 3'352.910, el carro es la herramienta fundamental de trabajo (586.139 personas). - Población entre 18 y 65 años.

ASOPARTES: LAS PERDIDAS DE LOS AUTOPARTISTAS

• *Asopartes*, calcula que se podrán perder 200.000 empleos en el sector de las partes y los repuestos en el 2009. Al disminuir las horas de productividad se disminuirá el empleo.

• Según *Asopartes*, 260.000 ciudadanos viven directamente del vehículo. 800.000 personas tienen un solo vehículo.

• El gremio de *Asopartes* calcula que perderá 400 millones de dólares con la implementación de

la medida. Esto teniendo en cuenta que este sector genera el 35% de los impuestos de Bogotá.

• Representantes del sector de autopartes en la localidad de Puente Aranda manifestaron haber disminuido sus ventas en el 70%.

PERDIDAS DE LOS SECTORES QUE DEPENDEN DEL COMBUSTIBLE

• Dejarán de consumirse 70.000.000 de galones de combustible al año y así mismo, dejarán de transarse, 534.000 millones de pesos al año. Cada estación de servicio dejará de vender 11.288 galones lo cual implica anular un turno de servicio de 3 empleados, lo cual impacta directamente en el empleo.

• 17% de los ingresos tributarios distritales depende de los vehículos (\$555 mil millones de pesos anuales), a través de la Sobretasa a la Gasolina -que disminuirá por el menor consumo del combustible- y el impuesto de rodamiento.

• El combustible vendido en Bogotá a 1.324.000 carros particulares, 49.000 taxis, 16.200 buses y 40.000 camiones, es vendido en cerca de 500 estaciones de servicio que son conformadas en su mayoría por empresas familiares.

• La gasolina corriente que consumen los carros particulares es la que más participación tiene en la venta en estaciones del servicio (93,14%).

• En la actualidad se consumen 20.000.000 de galones mensuales de Gasolina, 15,11 galones mensuales en promedio, es decir 0,5 galón diario.

• Con la actual medida, estos automóviles dejan de salir y consumir 105 días al año es decir 52,87 galones al año por cada vehículo. En la Totalidad de los Vehículos se dejan de consumir 70.000.000 de galones al año y 5.833.000 galones mensuales. Cada estación de servicio dejará de vender 11.218 galones.

IMPUESTOS, IVA Y SOBRETASA

• Por cuenta de los 70 millones de galones al año menos que se dejarán de vender, la ciudad dejará de recibir 162,498 millones entre impuesto global, IVA y sobretasa.

• La cadena del Combustible se verá afectada. Si en promedio un galón de gasolina es vendido en Bogotá \$7.629,76 pesos por los 70.000.000 de galones dejados de consumir se dejan de transar \$534 mil millones de pesos al año.

• El distrito deja de percibir \$157.696.200 diarios por concepto de sobretasa y a esto habría que sumarle cuánto sería la pérdida final por concepto de industria y comercio. La Nación también deja de percibir \$155.692.800 diarios, por concepto de IVA e Impuesto Global.

DESEMPLEO EN LAS ESTACIONES DE SERVICIO

• Los despidos en las estaciones de servicio se calculan en 1.500 empleos, con la reducción de las ventas desaparecerá por lo menos un turno de los tres acostumbrados en cada estación de servicio.

• En un censo realizado durante los 10 primeros días de la nueva restricción, en 50 Estaciones de

Servicio las pérdidas en este sector están entre un 22 y 34%, (la menor y la mayor) y el promedio de las mismas es un 27%.

- Lo anterior sólo son en las pérdidas de gasolina, recordemos que a las estaciones de servicio, también se recurre para otros servicios (lavado, engrase, cambio de aceite, sincronización, mecánica menor, etc).

OTROS SECTORES AFECTADOS

- Otros sectores han perdido hasta en un 50%: por ejemplo en el caso de me han pedido que comunique sus impactos negativos, como los lavaderos, carros fuera de estaciones de servicio, que son muchos más que estas últimas, donde no solo los ingresos sino el empleo va a hacer desastre, los Centros de Reconocimiento de Conductores, Centros de Diagnóstico Automotor (CDA).

- Según la *Sociedad Colombiana de Automovilistas*, entre las personas más afectadas por el pico y placa que usan su carro como medio de trabajo están visitadores médicos; comerciantes, servicios, repartidores de alimentos, quienes deben transportar materia y/o muestras. Otros casos para considerar y tener en cuenta: pacientes especiales, transporte de hijos al colegio, escuelas de conducción, mudanzas, servicio a domicilio

- No hay exceso de vehículos particulares como han querido mostrarlo, siendo ellos los causantes del tráfico en la ciudad; en cambio, sí hay exceso de buses: en Bogotá hay 3,1 bus por cada 1.000 habitantes mientras que en Curitiba 0,7, Sao Pablo 0,6, Santiago 1,3 y Quito 1,0.

- El gerente de una *Estación de Servicio Texaco* manifestó la disminución de sus ventas en un 20% y en esa misma proporción se calcula que los carros dejen de visitar servitecas, almacenes y repuestos.

- Se calcula que cada persona natural que usa su carro como medio de trabajo en distintas áreas dejará de recibir por lo menos el 40% de sus ingresos mensuales.

CENTROS COMERCIALES Y SUS PARQUEADEROS

- 49% de las ventas se han reducido las ventas en el *Centro Comercial Gran Estación* y han registrado la disminución de 30.000 vehículos al parqueadero en estas tres semanas.

CORABASTOS VE AFECTADA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

- El gerente de *Corabastos* afirma que lo que no lograron 4 paros camioneros, el último de 20 días, en Corabastos lo está haciendo estas 3 semanas de Día sin Carro. Esto no solo genera dificultad sino un sobre costo en toda la operación que al final del proceso se le tiene que cobrar al consumidor final.

- Se han generado problemas en el desabastecimiento de 13.000 toneladas de alimentos que es realizado por 12.500 vehículos particulares, generando un sobre costo en el flete de 35%.

- Las hortalizas han aumentado en un 12% sus precios, y las frutas y verduras provenientes de de-

partamentos cercanos a Bogotá han aumentado su precio en un 8% apenas en 3 semanas del Día de pico y placa.

ENCUESTAS

- El sondeo de opinión que contrató la Secretaría de Movilidad la semana pasada con la firma Napoleón Franco, para sustentar la decisión de imponer el Pico y Placa todo el día a los particulares, se realizó entre 900 personas en los seis estratos socioeconómicos y en todas las localidades de la ciudad (63 por ciento mujeres y 37 por ciento hombres). De los encuestados, menos de 20 por ciento son de estratos medio medio, medio alto y alto. La mayoría es de los rangos medio bajo y bajo. Es decir se trata de personas que en su mayoría no tienen carro y podrían no verse directamente afectados por la medida; tan es así que solo 16% de la muestra, es decir, 135 personas, manifestó movilizarse en vehículo particular. Con estos datos la respuesta fue que 71% respondió de manera afirmativa la aprobación del pico y placa en la ciudad todo el día.

- Por el contrario cuando el periódico *El Tiempo* divulgó la noticia de implementación del pico y placa a las 6 de la tarde del sábado y hasta las 10 de la noche del domingo, recibieron más de 1.860 personas que habían manifestado su opinión en el foro, en su mayoría rechazando la propuesta. Un sondeo de Citynoticias, entre 350 televidentes, dio como resultado: 70 por ciento en contra y 30 por ciento a favor.

- En una encuesta de Radio Santa Fe con 1.110 votos en total, a la pregunta ¿Qué opina sobre el nuevo “pico y placa” en Bogotá? El 50% cree que está peor, mejor el 29% e igual el 22%.

III. CONTENIDO DEL PRESENTE PROYECTO DE LEY

Por todo lo anteriormente expuesto debemos decir que la necesidad de este proyecto de ley radica en evitar que las normas de mandatarios locales conculquen estos derechos y se conviertan en una fuente de desequilibrio y caos de las finanzas públicas y una estimulación del empleo en una época de crisis mundial. Para este efecto en el proyecto de ley se estableció un límite horario de restricción, de esta manera se establece que con el ánimo de garantizar el derecho a circular libremente por el territorio nacional, a la libertad de empresa y al trabajo, ninguna autoridad administrativa dentro de su respectiva jurisdicción territorial podrá restringir la circulación de vehículos automotores particulares por más de siete (7) horas en un mismo día.

Establecer una medida más allá de las horas indicadas en el proyecto de ley, sería contrario al ordenamiento jurídico constitucional colombiano, pues de conformidad con nuestra carta política solo la ley puede establecer limitaciones y restricciones a los derechos fundamentales.

En este orden de ideas, una restricción de máximo 7 horas permite sin ningún problema ejercer

sin ninguna limitación los derechos constitucionales del trabajo, la libre circulación y la libre empresa, los cuales deben ser garantizados por el Estado, y se entiende que la limitación responde a la necesidad de conciliar los intereses privados y los públicos sin desconocer la prevalencia de los segundos y la inviolabilidad de los derechos de los ciudadanos.

Ahora bien, establecer una prohibición más allá de las horas establecidas haría nugatorio el ejercicio de estos derechos, es decir limitaría absolutamente el ejercicio de libertades fundamentales, asunto que resulta inaceptable en nuestro marco constitucional.

De igual manera se estableció un párrafo del siguiente tenor al artículo primero del proyecto:

“Parágrafo. Se exceptúa de lo dispuesto en el presente artículo la restricción de circulación de vehículos automotores durante un día al año que con objetivos ambientales celebren los municipios y distritos”.

La inclusión de este párrafo obedece a la necesidad por un lado de respetar la voluntad popular para el caso de Bogotá, y porque se consideró que es legítimo hacer una restricción una vez al año, por motivos ambientales.

Para ilustrar con mayor detenimiento el tema de la voluntad popular, debemos decir que en el 2000 el Alcalde Mayor de Bogotá remitió el 23 de agosto del mismo año al Presidente del Concejo Distrital de Bogotá la solicitud de concepto previo sobre la conveniencia de la realización de la Consulta Popular en el Distrito Capital sobre los temas de “*Día sin carro a partir del año 2001*” y “*Restricción vehicular a partir del año 2015*” y al Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca el texto para que se pronunciara sobre su constitucionalidad y el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca -Sección Primera- mediante Providencia de fecha 29 de septiembre de 2000 declaró ajustado a la Constitución Nacional el texto de la Consulta Popular a efectuarse en el Distrito Capital sobre los temas de “*Día sin carro a partir del año 2001*” y “*Restricción vehicular a partir del año 2015*”.

El texto de la consulta popular fue: *¿Está usted de acuerdo, SI o NO, con establecer la celebración de un día sin carro a partir del año 2001, prohibiendo la circulación de vehículos automotores en la ciudad de Bogotá, D. C., el primer jueves del mes de febrero de todos los años, en el horario comprendido entre las 6:30 a. m. y las 7:30 p. m.?*

¿Está usted de acuerdo, SI o NO, con el objeto de construir una ciudad ambientalmente sostenible, con un aire más puro, con menos congestiones de tráfico y más calidad de vida, en prohibir a partir del 1° de enero del año 2015 la circulación de todos los vehículos automotores en la ciudad de Bogotá, D. C., en días hábiles, en los horarios comprendidos entre las 6:00 a. m. y las 9:00 a. m., y entre las 4:30 p. m. y las 7:30 p. m.?

La votación de la Consulta Popular en el Distrito Capital sobre los temas de “*Día sin carro a partir del año 2001*” y “*Restricción vehicular a partir del año 2015*”, se realizó el 29 de octubre de 2000 dando cumplimiento a lo preceptuado en el artículo 54 de la Ley 134 de 1994.

La Registraduría Distrital del Estado Civil mediante Comunicación número 00007224 de fecha noviembre 21 de 2000, remitió a la Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C. el boletín número 9 de fecha 17 de noviembre de 2000 correspondiente a la contabilización del 100% de las mesas instaladas en el pasado debate electoral, en lo atinente con la Consulta Popular sobre los temas de “*Día sin carro a partir del año 2001*” y “*Restricción vehicular a partir del año 2015*”.

La Consulta Popular en el Distrito Capital sobre el tema de “*Día sin carro a partir del año 2001*”, al obtener el voto afirmativo de más de la mitad más uno de los sufragios válidos y al haber participado no menos de la tercera parte de los ciudadanos que componen el censo electoral de Bogotá, es **obligatoria de acuerdo con el artículo 55 de la Ley 134 de 1994**. El potencial electoral en la ciudad de Bogotá era en ese entonces de 3.573.581 de electores, la tercera parte del mismo corresponde a 1.191.193 ciudadanos, el 63.19% de los votos válidos optaron por el sí. Es decir que podemos afirmar que no menos de 1.191.193 ciudadanos participaron en la consulta. Si de este número todos los votos son válidos, tenemos que más o menos 752.000 ciudadanos votaron por restringir el tránsito vehicular durante un día una vez al año.

La Consulta Popular en el Distrito Capital sobre el tema de “*Restricción vehicular a partir del año 2015*”, fracasó pues el Consejo Nacional Electoral emitió un concepto solicitado por Fenalco - Bogotá, en el que concluye que la consulta efectuada sobre la restricción vehicular a partir del año 2015, no cumplió con los requisitos previstos en la ley, teniendo en cuenta que se contabilizaron como votos válidos, los tarjetones no diligenciados por los ciudadanos. Por lo anterior la consulta efectuada sobre la restricción vehicular a partir del año 2015, no cumplió con los requisitos previstos en la ley para ser de obligatorio cumplimiento.

Sobre este último punto debemos entonces hacer énfasis en que los ciudadanos no aprobaron la medida de pico y placa a partir del año 2015, ni siquiera en los horarios comprendidos entre las 6:00 a. m. y las 9:00 a. m., y entre las 4:30 p. m. y las 7:30 p. m.

El Gobierno Distrital de Bogotá hace ya 9 años entonces buscó darle mayor respaldo pluralista y democrático a las medidas de restricción vehicular, para lo cual hizo uso de uno de los mecanismos de participación ciudadana, la denominada **consulta popular**.

En la medida que uno de los objetivos más claros que tuvo la Asamblea Constituyente fue el de ampliar la democracia en Colombia como uno de los mecanismos para afianzar la paz política, la

Carta adoptada recoge una serie de principios que recogen tal objetivo. En este sentido, el **artículo 1º** proclama que Colombia es un *Estado Social de Derecho*, es decir, un estado democrático regulado por la ley, en el que priman los principios de igualdad, participación y pluralidad, y en el que el individuo se erige como el centro de las acciones del Estado, las cuales serán legítimas en la medida en que busquen su bienestar, permitiéndole un desarrollo autónomo, singular e integral, el cual logra en tanto que pueda, efectivamente, realizar sus derechos fundamentales.⁶

Así las cosas, una de las finalidades esenciales del Estado colombiano es facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan, **artículo 2º**. Teniendo en cuenta que la soberanía reside exclusivamente en el pueblo, quien la puede ejercer de manera directa **artículo 3º**⁷.

Al desarrollar estos principios, el **artículo 105** de la Carta Política faculta a los Alcaldes para realizar consultas populares para decidir sobre asuntos de competencia de la respectiva entidad territorial. Este enunciado constitucional ha sido desarrollado mediante la *Ley 134 de 1994*, por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana.

Dentro de tales mecanismos cabe destacar la consulta popular, institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia, en nuestro caso distrital, es sometida por el Alcalde a consideración del pueblo para que este se pronuncie, siendo su decisión obligatoria (artículo 8º.)

A su vez la Ley 134 de 1994 establece sobre la consulta popular lo siguiente:

Artículo 8º. Consulta popular. La consulta popular es la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometido por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que este se pronuncie formalmente al respecto.

En todos los casos, la decisión del pueblo es obligatoria.

En el mismo sentido la Ley 134 de 1994 establece: “**Artículo 55. Decisión del pueblo. La decisión tomada por el pueblo en la consulta, será obligatoria.** Se entenderá que ha habido una decisión obligatoria del pueblo, cuando la pregunta que le ha sido sometida ha obtenido el voto afirmativo de la mitad más uno de los sufragios válidos, siempre y cuando haya participado no menos de la tercera parte de los electores que componen el respectivo censo electoral.”

En la consulta hecha en Bogotá que venimos reseñando participaron alrededor de un millón cuatrocientos mil ciudadanos, aproximadamente el 34% del potencial electoral y dentro de los participantes 791.000 lo hicieron por el sí en lo que tiene que ver con la realización de un día sin carro al año.

Como consecuencia de lo anterior se expidió el Decreto 1098 de diciembre de 2000, el cual estableció y recogió los resultados de la consulta popular y se prohibió la circulación de vehículos automotores en la ciudad de Bogotá el primer jueves del mes de febrero de todos los años en el horario comprendido entre las 6:30 a. m. y las 7:30 p. m.

En este aspecto debemos decir que la voluntad popular vertida en la consulta popular hecha en el 2000 tiene un doble efecto, por un lado es un mandato obligatorio a los alcaldes mayores de Bogotá, para que instauren un día sin carro al año, y por otro lado es una prohibición para que no se extienda más allá de un día, es decir se prohíben medidas que restrinjan el tránsito vehicular por un número de horas que impliquen de facto un día sin carro. El mandato popular entonces comporta un aspecto positivo y uno negativo, el positivo bajo el entendido de una orden al Alcalde para que implante un día sin carro al año y el negativo en el sentido de la prohibición de establecer más de un día sin carro al año.

La Consulta Popular legitimó e hizo obligatorio desde el punto de vista democrático, la medida restrictiva del derecho fundamental de locomoción de un día sin carro al año, por lo cual establecer más de un día al año esta restricción iría en contravía de la Soberanía Popular y de caros principios fundamentales que venimos de reseñar arriba. Sobre todo debemos insistir en que los ciudadanos no aprobaron la medida de pico y placa a partir del año 2015, ni siquiera en los horarios comprendidos entre las 6:00 a. m. y las 9:00 a. m., y entre las 4:30 p. m. y las 7:30 p. m.

Es decir que casi un millón de ciudadanos bogotanos votaron por restringir la circulación de vehículos particulares un día al año, es por ello que establecimos este parágrafo excepcional y por la necesidad de incentivar el uso del servicio público de transporte además de contribuir a la descontaminación ambiental.

Debido a que el presente proyecto de ley se ocupa de un tema no solo actual sino muy sensible para diferentes sectores económicos y sociales de nuestro país, consideramos necesario generar un consenso y un debate participativo en el que puedan interactuar los gremios económicos, productivos, empresariales, sindicales, lo mismo que las agremiaciones y representantes de los transportadores y usuarios del transporte, como lo demanda el autor del proyecto y reconfirmamos esta intención.

⁶ ONU Días Sin Carro 2002. Taller Regional para Alcaldes, América Latina. Patrocinado por Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas. Ministerio del Medio Ambiente de Colombia. Ministerio de Relaciones Exteriores. Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C.

⁷ Ídem.

IV. PROPOSICION

Por las anteriores consideraciones solicitamos a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, dar primer debate al **Proyecto de ley número 254 de 2009 Cámara**, por medio de la cual se establecen limitaciones a las medidas restrictivas del tránsito vehicular, sin pliego de modificaciones.

De los honorables Congresistas,
Coordinador de ponentes,

Nicolás Uribe Rueda.

Ponentes,

Germán Navas Talero, David Luna Sánchez.

Sometemos a consideración de la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes, el siguiente texto sin pliego de modificaciones.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 254 DE 2009 CAMARA

por medio de la cual se establecen limitaciones a las medidas restrictivas del tránsito vehicular.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Para garantizar el derecho a circular libremente por el territorio nacional, a la libertad de empresa y al trabajo, ninguna autoridad administrativa dentro de su respectiva jurisdicción territorial podrá restringir la circulación de vehículos automotores particulares por más de siete (7) horas en un mismo día.

Parágrafo. Se exceptúa de lo dispuesto en el presente artículo la restricción de circulación de vehículos automotores durante un día al año que con objetivos ambientales celebren los municipios y distritos.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables congresistas,
Coordinador de ponentes,

Nicolás Uribe Rueda.

Ponentes,

Germán Navas Talero, David Luna Sánchez.

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 146 DE 2008 CAMARA, 181 DE 2007 SENADO

por medio de la cual se modifica el Título IV de la Ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones para contrarrestar la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes.

Bogotá, D. C., febrero de 2009

Doctora

KARIME MOTA Y MORAD

Presidente Comisión Primera

CAMARA DE REPRESENTANTES

Ciudad

Señora presidente,

Dando cumplimiento a lo ordenado por la honorable mesa directiva de la comisión, y de acuerdo

a lo establecido en el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992 presentamos ante usted informe de ponencia al **Proyecto de ley número 146 de 2008 Cámara, 181 de 2007 Senado**, por medio de la cual se modifica el Título IV de la Ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones para contrarrestar la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes.

Cordial Saludo,

Representantes a la Cámara,

Nicolás Uribe Rueda, William Vélez Mesa, Carlos Arturo Piedrahíta Cárdenas.

I. CONVENIENCIA Y JUSTIFICACION DEL PROYECTO

El Plan Nacional para la Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes, iniciativa liderada por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Ministerio de la Protección Social, UNICEF, OIT-IPEC y la Fundación Renacer como resultado de su labor para enfrentar la problemática de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes ha evidenciado en su último informe la necesidad de hacer frente a las nuevas dinámicas de explotación sexual comercial de Niños, Niñas y Adolescentes, en adelante ESCNNA.

Para el efecto y como bien lo ha resaltado UNICEF¹, hay que tener en cuenta la Convención sobre los Derechos del Niño, su Protocolo Facultativo Relativo a la Venta de Niños, la Prostitución infantil y la Utilización de los Niños en la Pornografía, el Convenio 182 de la OIT Sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil, la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y su Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de personas, Especialmente Mujeres y Niños, instrumentos internacionales ratificados por Colombia, los cuales establecen que las personas menores de 18 años de edad -por su edad y nivel de desarrollo- tienen derecho a recibir protección especial de la familia, la comunidad, y el Estado, y a no sufrir abusos sexuales ni ser utilizados como objetos sexuales comerciales y que es necesario penalizar las conductas de las personas que someten a los niños, niñas y adolescentes al abuso y la explotación Sexual. Este mismo cometido quedó evidenciado y lo concretó el Congreso de la República al expedir en los últimos años importantes avances normativos en aras de la protección de los derechos

¹ PROPUESTA PARA LA PENALIZACION DE LA EXPLOTACION SEXUAL COMERCIAL DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES, SUGERENCIAS Y RECOMENDACIONES PARA LA REFORMA A LOS DELITOS CONTRA LA LIBERTAD, INTEGRIDAD Y FORMACION SEXUAL EN EL CODIGO PENAL COLOMBIANO. Lilibiana Forero Montoya. UNICEF. Junio de 2007.

de los niños, niñas y adolescentes, fortaleciendo la legislación para contrarrestar la explotación sexual comercial de NNA, como fue la reciente Ley de Infancia y Adolescencia que adecuó la legislación a los instrumentos internacionales de protección de los niños, niñas y adolescentes y la tipificación del delito de trata de personas en el Código Penal.

Sin embargo como lo hacen notar los autores del proyecto de ley en la exposición de motivos, se hace imperante modificar la legislación penal como herramienta complementaria a las políticas de protección para hacer frente a las nuevas modalidades de abuso y explotación de niños, niñas y adolescentes.

La explotación sexual comercial de personas menores de dieciocho años es una forma de violencia sexual que causa múltiples daños en la víctima, incluso la muerte y que implica un delito por parte de quienes someten a niñas, niños y adolescentes a estas vejaciones.

En igual sentido considera UNICEF *“Que se hace necesario adecuar la legislación penal nacional a los diversos instrumentos internacionales que Colombia ha ratificado, así como las disposiciones contenidas en el Código de la Infancia y Adolescencia.*

Las organizaciones impulsoras del Plan de Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes, consideramos que la coordinación de esfuerzos para el logro de una normatividad coherente entre sí y acorde con lineamientos internacionales en la materia, contribuye a una política pública integral y garantista de los Derechos de la Niñez. La Mesa Jurídica del Comité Nacional del Plan está interesada en aportar a este objetivo y ha elaborado sugerencias que esperamos sean un insumo útil que contribuya a esta tarea.

En el marco de este trabajo, y en el tema de delitos sexuales, el énfasis de la propuesta se halla principalmente en la penalización del “cliente-abusador” en la Explotación Sexual, la penalización de la tenencia de pornografía con menores de 18 años y la armonización de las penas teniendo en cuenta la gravedad de los delitos cometidos contra Niños, Niñas y Adolescentes (NNA)”².

Teniendo en cuenta lo anterior, el proyecto de ley del cual estamos rindiendo ponencia para tercer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, y que ha hecho curso en el Senado de la República, busca principalmente lo siguiente, como lo ha resaltado el trabajo de UNICEF que sirve de base argumental, jurídica y técnica en la elaboración de la exposición

de motivos de este informe de ponencia³, y del cual hacemos eco:

a) Se armonizó la dosificación de las penas teniendo en cuenta el interés superior de niños, niñas y adolescentes y el daño producido por cada conducta a las víctimas. La consideración general debe ser que las conductas delictivas contra personas menores de 18 años deben tener una pena mayor.

b) Se ajustó el título del Capítulo IV del Título IV del Libro Segundo de la Ley 599 de 2000, el cual se propuso fuera “De la explotación sexual”, a los instrumentos internacionales y al actual Código de Infancia y Adolescencia, este capítulo debe incluir no solo la conducta del proxeneta, sino también aquella de los intermediarios y especialmente del “cliente” abusador para el caso de los Niños, las Niñas y Adolescentes. El concepto de explotación sexual es mucho más amplio que el de proxenetismo. Se sugiere que el título de este capítulo sea “De la Explotación Sexual”.

c) Se busca ajustar la tipificación del artículo 217 de la Ley 599 de 2000, el cual se intitula: “estímulo a la prostitución de menores de edad”, debido a que en el caso de menores de 18 años de edad, no se debe hablar de “prostitución” sino de “Explotación sexual”, en razón a que su consentimiento se encuentra viciado por la situación de vulnerabilidad física, psicológica o social en la que se encuentran los niños, niñas y adolescentes, también se recomienda la inclusión de otros verbos a este tipo que permitirá la sanción del tercero que se lucra de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes, es decir el proxeneta o el intermediario en toda forma de explotación sexual y no solo aquella que ocurre en establecimientos

d) Dentro de las recomendaciones que se hacen en el Plan Nacional de prevención y erradicación de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes, se explicita la necesidad de tipificar la conducta del “cliente” explotador o abusador, por ser este quien genera y sostiene la problemática. Al igual que en la trata de personas, la situación de vulnerabilidad de la víctima impide que su consentimiento sea tenido en cuenta para la exoneración de la responsabilidad penal del explotador y la pena propuesta para este delito debe tener en cuenta la gravedad del hecho y el daño producido a la víctima, que en este caso es una niña, un niño o adolescente.

e) Para dar cumplimiento a las recomendaciones hechas por el Protocolo Facultativo (Ley 765/02), se incluye en el artículo 218 del Código Penal los demás verbos rectores: fabricar, producir, distribuir, importar, exportar, poseer y transmitir material pornográfico en el que parti-

² Ibidem.

³ Ibidem.

cipen menores de edad, lo cual puede enriquecer la descripción del tipo.

f) Para el ajuste del artículo 219 A (Ley 599/2000) se busca modificar la denominación del delito para especificar la conducta, eliminando la palabra “servicios sexuales” por su contenido peyorativo y poco claro y agregar los verbos: obtener, que implicaría al que demanda el contacto y ofrecer o facilitar, si se trata de un intermediario. De igual forma y por sugerencia de la Policía Judicial, se incluyó la telefonía como medio de comunicación utilizado regularmente por los agresores de este delito para contactar a sus víctimas.

g) Para la definición de situaciones de agravación punitiva, se tuvo en cuenta las modalidades en que se presenta la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes, además de las situaciones de especial vulnerabilidad para las víctimas.

En general en el siguiente aparte se da cuenta del texto aprobado en el Senado de la República y a espacio explicaremos las modificaciones que hemos decidido introducir para tercer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

II. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO

El Senado de la República, en sesión plenaria del día 3 de septiembre de 2008, aprobó el siguiente texto definitivo:

Artículo 1°. El título del Capítulo IV de la Ley 599 de 2000 quedará así:

CAPITULO IV

De la explotación sexual

Artículo 2°. Artículo nuevo.

Artículo 213A. Proxenetismo con menor de edad. *El que con ánimo de lucro para sí o para un tercero o para satisfacer los deseos sexuales de otro, organice, facilite o participe de cualquier forma en el comercio carnal o la prostitución de otra persona menor de 18 años, incurrirá en prisión de catorce (14) a veinticinco (25) años y multa de sesenta y seis (66) a setecientos cincuenta (750) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

Si la conducta se comete sobre persona menor de 18 años de edad la pena será de catorce (14) a veinticinco (25) años.

Artículo 3°. Adiciónese al Capítulo IV del Título IV del Libro Segundo de la Ley 599 de 2000 el siguiente artículo:

Explotación sexual comercial de persona menor de 18 años de edad. *El que directamente o a través de tercera persona, solicite o demande realizar acceso carnal o actos sexuales con persona menor de 18 años, mediante pago*

o promesa de pago en dinero, especie o retribución de cualquier naturaleza, incurrirá por este solo hecho, en pena de prisión de noventa y seis (96) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses

Parágrafo: El consentimiento dado por la víctima menor de 18 años, no constituirá causal de exoneración de la responsabilidad penal.

La pena se agravará de una tercera parte a la mitad si:

1. Si la conducta se ejecuta por un turista o viajero nacional o extranjero.

2. Si la conducta constituyere matrimonio o convivencia, servil o forzado.

3. Si la conducta es cometida por un miembro de un grupo armado organizado al margen de la ley.

Artículo 4°. El artículo 218 del Código Penal quedará así:

Artículo 218. Pornografía con personas menores de 18 años. *El que fotografíe, filme, produzca, divulgue, ofrezca, venda, compre, posea, porte, almacene, trasmita o exhiba, por cualquier medio, representaciones reales de actividad sexual que involucre persona menor de 18 años de edad, incurrirá en prisión de diez (10) a catorce (14) años y multa de ciento treinta y tres (133) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando el responsable sea integrante de la familia de la víctima. Para efectos de determinar los miembros o integrantes de la familia habrá de aplicarse lo dispuesto por el artículo 35 y siguientes del Código Civil relacionados con el parentesco y los diferentes grados de consanguinidad, afinidad y civil.

Artículo 5°. El artículo 219-A del Código Penal quedará así:

Artículo 219 A. Utilización o facilitación de medios de comunicación para ofrecer actividades sexuales con personas menores de 18 años. *El que utilice o facilite el correo tradicional, las redes globales de información, o cualquier medio de comunicación, para obtener, solicitar, ofrecer o facilitar contacto o actividad con fines sexuales con personas menores de 18 años de edad, incurrirá en pena de prisión de diez (10) a catorce (14) años y multa de sesenta y seis (66) a setecientos cincuenta (750) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

Las penas señaladas en el inciso anterior se aumentarán hasta en la mitad (1/2) cuando las conductas se realizaren con menores de catorce (14) años.

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial y deroga las normas que le sean contrarias.

III. CUADRO CON LA EXPLICACION DE LAS MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY Y PLIEGO DE MODIFICACIONES

Ley 599 de 2000 más penas aprobadas	Proyecto 146 de 2008 Cámara, 181 de 2007 Senado (Texto aprobado en Senado)	Modificación	Justificación
CAPITULO IV. DEL PROXENETISMO	Artículo 1º El título del Capítulo IV de la Ley 599 de 2000 quedará así: CAPITULO IV: DE LA EXPLOTACION SEXUAL.	Artículo 1º. El título del Capítulo IV del Título IV del Libro Segundo de la Ley 599 de 2000 quedará así: CAPITULO IV: DE LA EXPLOTACIÓN SEXUAL.	Para hacer más técnica la modificación querida se busca hacer explícito que se modifica el Capítulo IV del Título IV del Libro Segundo de la Ley 599 de 2000. Pues como estaba en el texto aprobado en el Senado simplemente se decía que se modificaba el título del capítulo IV, sin especificar de qué título y Libro del Código Penal.
Artículo nuevo	Artículo 2º. Artículo Nuevo: Artículo 213A. Proxenetismo con menor de edad. El que con ánimo de lucro para sí o para un tercero o para satisfacer los deseos sexuales de otro, organice, facilite o participe de cualquier forma en el comercio carnal o la prostitución de otra persona menor de 18 años, incurrirá en prisión de catorce (14) a veinticinco (25) años y multa de sesenta y seis (66) a setecientos cincuenta (750) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Si la conducta se comete sobre persona menor de 18 años de edad la pena será de catorce (14) a veinticinco (25) años.	Artículo 2º. Artículo Nuevo: Artículo 213A. Proxenetismo con menor de edad. El que con ánimo de lucro para sí o para un tercero o para satisfacer los deseos sexuales de otro, organice, facilite o participe de cualquier forma en el comercio carnal o la explotación sexual de otra persona menor de 18 años, incurrirá en prisión de ciento sesenta y ocho (168) a trescientos (300) meses y multa de sesenta y siete (67) a setecientos cincuenta (750) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Si la conducta se comete sobre persona menor de catorce (14) años de edad la pena se aumentará de una tercera parte a la mitad.	Se modifica la palabra prostitución por explotación sexual ya que este artículo se refiere a víctimas menores de edad y armonizar este delito con el título del capítulo. Se sugiere adecuar la multa en el texto aprobado con respecto a las recientes reformas a la Ley 599 de 2000, y se estipula la pena de prisión en meses. Adicionalmente se ajusta el agravante que en el texto aprobado repite la edad del delito formulado (es decir 18 años) y adecuarla a otros delitos de esta índole que se agravan cuando se cometen sobre persona menor de 14 años, con un agravante que no formula directamente la pena por tratarse del mismo delito.
Artículo nuevo	Artículo 3º Adiciónese al Capítulo Cuarto del Título IV del libro segundo de la Ley 599 de 2000 el siguiente artículo: Explotación sexual comercial de persona menor de 18 años de edad. El que directamente o a través de tercera persona, solicite o demande realizar acceso carnal o actos sexuales con persona menor de 18 años, mediante pago o promesa de pago en dinero, especie o retribución de cualquier naturaleza, incurrirá por este solo hecho, en pena de prisión de noventa y seis (96) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses Parágrafo: El consentimiento dado por la víctima menor de 18 años, no constituirá causal de exoneración de la responsabilidad penal. La pena se agravará de una tercera parte a la mitad si: 1. Si la conducta se ejecuta por un turista o viajero nacional o extranjero. 2. Si la conducta constituyere matrimonio o convivencia, servil o forzado. 3. Si la conducta es cometida por un miembro de un grupo armado organizado al margen de la ley.	Artículo 3º Adiciónese al Capítulo Cuarto del Título IV del libro segundo de la Ley 599 de 2000 el siguiente artículo: Demanda de explotación sexual comercial de persona menor de 18 años de edad. El que directamente o a través de tercera persona, solicite o demande realizar acceso carnal o actos sexuales con persona menor de 18 años, mediante pago o promesa de pago en dinero, especie o retribución de cualquier naturaleza, incurrirá por este solo hecho, en pena de prisión de ciento sesenta y ocho (168) a trescientos (300) meses. Parágrafo: El consentimiento dado por la víctima menor de 18 años, no constituirá causal de exoneración de la responsabilidad penal. La pena se agravará de una tercera parte a la mitad si: 1. Si la conducta se ejecuta por un turista o viajero nacional o extranjero. 2. Si la conducta constituyere matrimonio o convivencia, servil o forzado. 3. Si la conducta es cometida por un miembro de un grupo armado organizado al margen de la ley.	Se sugiere incluir la palabra "Demanda", para diferenciar este artículo del capítulo entero (De la Explotación Sexual) que además de la conducta del que solicita o paga por explotar sexualmente a un niño, niña o adolescente, incluye también al proxenetismo que sanciona al intermediario y la pornografía con niños, niñas y adolescentes, donde se sanciona la posesión, el comercio y la producción de la misma. A su vez se incrementan las penas de 14 a 25 años, pero se ajustan en meses, acorde con los aumentos de pena aprobados recientemente que le fueron asignados a los delitos relacionados con este (inducción a la prostitución, estímulo a la prostitución con menores y constreñimiento a la prostitución). Siendo este delito propuesto el que involucra directamente a la persona que hace uso o utiliza el cuerpo de la víctima menor de 18 años no puede tener una pena inferior a la del intermediario.

Ley 599 de 2000 más penas aprobadas	Proyecto 146 de 2008 Cámara, 181 de 2007 Senado (Texto aprobado en Senado)	Modificación	Justificación
<p>ARTICULO 218. PORNOGRAFIA CON MENORES. El que fotografíe, filme, venda, compre, exhiba o de cualquier manera comercialice material pornográfico en el que participen menores de edad, incurrirá en prisión de 10 a 14 años y multa de ciento treinta y tres punto treinta y tres (133) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando el responsable sea integrante de la familia de la víctima.</p>	<p>Artículo 4°. El artículo 218 del Código Penal quedará así:</p> <p>Artículo 218. Pornografía con personas menores de 18 años. El que fotografíe, filme, produzca, divulgue, ofrezca, venda, compre, posea, porte, almacene, trasmita o exhiba, por cualquier medio, representaciones reales de actividad sexual que involucre persona menor de 18 años de edad, incurrirá en prisión de diez (10) a catorce (14) años y multa de ciento treinta y tres (133) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando el responsable sea integrante de la familia de la víctima. Para efectos de determinar los miembros o integrantes de la familia habrá de aplicarse lo dispuesto por el artículo 35 y siguientes del Código Civil relacionados con el parentesco y los diferentes grados de consanguinidad, afinidad y civil.</p>	<p>Artículo 4°. El artículo 218 del Código Penal quedará así:</p> <p>Artículo 218. Pornografía con personas menores de 18 años. El que fotografíe, filme, produzca, divulgue, ofrezca, venda, compre, posea, porte, almacene, trasmita o exhiba, por cualquier medio, representaciones reales de actividad sexual que involucre persona menor de 18 años de edad, incurrirá en prisión de ciento veinte (120) a doscientos cuarenta (240) meses y multa de ciento treinta y tres (133) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>Igual pena se aplicará a quien alimente con pornografía infantil bases de datos de Internet, con o sin fines de lucro.</p> <p>La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando el responsable sea integrante de la familia de la víctima. Para efectos de determinar los miembros o integrantes de la familia habrá de aplicarse lo dispuesto por el artículo 35 y siguientes del Código Civil relacionados con el parentesco y los diferentes grados de consanguinidad, afinidad y civil.</p>	<p>Se armoniza la redacción y la pena con lo propuesto en el proyecto de ley 109/07 Cámara incluyendo la alimentación de bases de datos por Internet con o sin fines de lucro como una modalidad frecuente en la que se presenta este delito.</p>
<p>Artículo 219-A. Utilización o facilitación de medios de comunicación para ofrecer servicios sexuales de menores. El que utilice o facilite el correo tradicional, las redes globales de información, o cualquier otro medio de comunicación para obtener contacto sexual con menores de dieciocho (18) años, o para ofrecer servicios sexuales con estos, incurrirá en pena de prisión de 10 a 14 años y multa de (66) a (750) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>Las penas señaladas en el inciso anterior se aumentarán hasta en la mitad (1/2) cuando las conductas se realizaren con menores de 14 años.</p>	<p>Artículo 5°. El artículo 219-A del Código Penal quedará así:</p> <p>Artículo 219 A. Utilización o facilitación de medios de comunicación para ofrecer actividades sexuales con personas menores de 18 años. El que utilice o facilite el correo tradicional, las redes globales de información, o cualquier medio de comunicación, para obtener, solicitar, ofrecer o facilitar contacto o actividad con fines sexuales con personas menores de 18 años de edad, incurrirá en pena de prisión de diez (10) a catorce (14) años y multa de sesenta y seis (66) a setecientos cincuenta (750) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>Las penas señaladas en el inciso anterior se aumentarán hasta en la mitad (1/2) cuando las conductas se realizaren con menores de catorce (14) años.</p>	<p>Artículo 5°. El artículo 219-A del Código Penal quedará así:</p> <p>Artículo 219 A. Utilización o facilitación de medios de comunicación para ofrecer actividades sexuales con personas menores de 18 años. El que utilice o facilite el correo tradicional, las redes globales de información, telefonía o cualquier medio de comunicación, para obtener, solicitar, ofrecer o facilitar contacto o actividad con fines sexuales con personas menores de 18 años de edad, incurrirá en pena de prisión de ciento veinte (120) a ciento sesenta y ocho (168) meses y multa de sesenta y siete (67) a (750) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>Las penas señaladas en el inciso anterior se aumentarán hasta en la mitad (1/2) cuando las conductas se realizaren con menores de catorce (14) años.</p>	<p>Como propuesta de la Policía Judicial (DIJIN) se sugiere incluir el concepto de telefonía para que el operador de justicia pueda sancionar y penalizar cuando se utilizan los teléfonos fijos o móviles para contactar niños, niñas o adolescentes con fines de explotación sexual, puesto que de acuerdo a su experiencia se presentan muchos casos en los que los celulares se convierten en el principal medio para acceder a las víctimas. Así mismo se actualizan las penas en meses y se aumenta un salario de multa.</p>

Ley 599 de 2000 más penas aprobadas	Proyecto 146 de 2008 Cámara, 181 de 2007 Senado (Texto aprobado en Senado)	Modificación	Justificación
	Artículo 6°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación en el <i>Diario Oficial</i> y deroga las normas que le sean contrarias.		

Proposición

Por las anteriores consideraciones solicitamos a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, se dé debate al **Proyecto de ley número 146 de 2008 Cámara, 181 de 2007 Senado, por medio de la cual se modifica el Título IV de la Ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones para contrarrestar la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes**, junto con el pliego de modificaciones propuesto.

De los honorables Congresistas,
Coordinador de Ponentes,

Nicolás Uribe Rueda.

Ponentes,

William Vélez Mesa, Carlos Arturo Piedrahíta Cárdenas.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL TEXTO PROPUESTO PARA DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 146 DE 2008 CAMARA, 181 DE 2007 SENADO

por medio de la cual se modifica el Título IV de la Ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones para contrarrestar la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. El título del Capítulo IV del Título IV del Libro Segundo de la Ley 599 de 2000 quedará así:

CAPITULO IV

De la explotación sexual

Artículo 2°. Artículo nuevo:

Artículo 213A. Proxenetismo con menor de edad. El que con ánimo de lucro para sí o para un tercero o para satisfacer los deseos sexuales de otro, organice, facilite o participe de cualquier forma en el comercio carnal **o la explotación sexual** de otra persona menor de 18 años, incurrirá en prisión **de ciento sesenta y ocho (168) a trescientos (300) meses** y multa de **sesenta y siete (67) a setecientos cincuenta (750) salarios mínimos legales mensuales vigentes.**

Si la conducta se comete sobre **persona menor de catorce (14) años de edad la pena se aumentará de una tercera parte a la mitad.**

Artículo 3°. Adiciónese al Capítulo IV del Título IV del Libro Segundo de la Ley 599 de 2000 el siguiente artículo:

Demanda de explotación sexual comercial de persona menor de 18 años de edad. El que directamente o a través de tercera persona, solicite

o demande realizar acceso carnal o actos sexuales con persona menor de 18 años, mediante pago o promesa de pago en dinero, especie o retribución de cualquier naturaleza, incurrirá por este solo hecho, en pena de prisión **de ciento sesenta y ocho (168) a trescientos (300) meses.**

Parágrafo. El consentimiento dado por la víctima menor de 18 años, no constituirá causal de exoneración de la responsabilidad penal.

La pena se agravará de una tercera parte a la mitad si:

1. Si la conducta se ejecuta por un turista o viajero nacional o extranjero.
2. Si la conducta constituyere matrimonio o convivencia, servil o forzado.
3. Si la conducta es cometida por un miembro de un grupo armado organizado al margen de la ley.

Artículo 4°. El artículo 218 del Código Penal quedará así:

Artículo 218. Pornografía con personas menores de 18 años. El que fotografíe, filme, produzca, divulgue, ofrezca, venda, compre, posea, porte, almacene, trasmita o exhiba, por cualquier medio, representaciones reales de actividad sexual que involucre persona menor de 18 años de edad, incurrirá en prisión **de ciento veinte (120) a doscientos cuarenta (240) meses** y multa de ciento treinta y tres (133) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

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

La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando el responsable sea integrante de la familia de la víctima. Para efectos de determinar los miembros o integrantes de la familia habrá de aplicarse lo dispuesto por el artículo 35 y siguientes del Código Civil relacionados con el parentesco y los diferentes grados de consanguinidad, afinidad y civil.

Artículo 5°. El artículo 219-A del Código Penal quedará así:

Artículo 219 A. Utilización o facilitación de medios de comunicación para ofrecer actividades sexuales con personas menores de 18 años. El que utilice o facilite el correo tradicional, las redes globales de información, **telefonía** o cualquier medio de comunicación, para obtener, solicitar, ofrecer o facilitar contacto o actividad con fines sexuales con personas menores de 18 años de

edad, incurrirá en pena de prisión **de ciento veinte (120) a ciento sesenta y ocho (168) meses** y multa **de sesenta y siete (67)** a (750) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Las penas señaladas en el inciso anterior se aumentarán hasta en la mitad (1/2) cuando las conductas se realizaren con menores de catorce (14) años.

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial y deroga las normas que le sean contrarias.

De los honorables Representantes,
Coordinador de Ponentes,

Nicolás Uribe Rueda.

Ponentes,

William Vélez Mesa, Carlos Arturo Piedrahíta Cárdenas.

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 091 DE 2008 CAMARA

por medio de la cual se establecen normas relativas al régimen de acción comunal en Colombia y se consagran los estímulos comunales.

ACUMULADO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 177 DE 2008 CAMARA

por la cual se fortalece la organización comunal en Colombia, se modifica y adiciona la Ley 743 de 2002 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., marzo 17 de 2009

Doctor

RIGO ARMANDO ROSERO ALVEAR

Secretario

Comisión Séptima

Cámara de Representantes

Ciudad

Señor Secretario:

En atención a la honrosa designación que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, me permito presentar el informe de ponencia para Primer Debate al **Proyecto de ley número 091 de 2008 Cámara**, *por medio de la cual se establecen normas relativas al Régimen de Acción Comunal en Colombia y se Consagran los Estímulos Comunales*, **acumulado al Proyecto de ley número 177 de 2008 Cámara**, *por la cual se fortalece la organización comunal en Colombia, se modifica y adiciona la Ley 743 de 2002 y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,

Representante a la Cámara,

Oscar Gómez Agudelo.

Me permito poner a consideración de la honorable Comisión Séptima de la Cámara de Representantes ponencia al proyecto de ley que busca establecer normas relativas al Régimen de Acción

Comunal en Colombia y consagrar estímulos comunales.

Objetivo del Proyecto

El presente proyecto de ley, tiene por objeto establecer algunas normas de regulación interna de la Organización Comunal en Colombia, como también consagrar los Estímulos Comunales a favor de los líderes comunales que han venido ejerciendo tan loable labor social y comunitaria a favor de sus comunidades y de la sociedad colombiana.

Contenido del Proyecto

El presente proyecto consta de treinta y cuatro (34) artículos distribuidos en siete (7) títulos, en los cuales se complementa lo establecido en la Ley 743 y su decreto reglamentario, y se amplía sobre todo en lo que tiene que ver con la creación de los estímulos comunales, puesto que estos responden a las necesidades actuales de la organización interna de las Juntas de Acción Comunal.

Comentarios Generales

El proyecto trae significativos aportes efectuados en foros, seminarios y congresos nacionales comunales. Es un proyecto de ley que les da mayor claridad a las Juntas de Acción Comunal, Asociaciones, Federaciones, y a la Confederación Nacional Comunal en lo que tiene que ver con su funcionamiento, especialmente merece destacar los siguientes aspectos:

Democracia Participativa

Autonomía de la Organización Comunal

Organización y Capacitación de la Organización Comunal

Proyectos para el desarrollo comunitario

Incentivos comunales

Sobre los incentivos comunales, este es quizás el mayor aporte que le puede brindar el Congreso Nacional a la Organización Comunal, de ser aprobado como ley el proyecto del cual rindo ponencia. Creo que la Nación toda y en especial la organización comunal se sentiría históricamente reconocida de ser aprobado el proyecto.

El mismo recoge un sueño de muchos años de trabajo social y comunitario; la organización comunal existe gracias a ese trabajo silencioso que realizaran los líderes comunales en sus respectivas comunidades y sin que el Estado les reconozca este esfuerzo que ha llevado desarrollo a la ciudad, a la vereda, al barrio, etc.

Es un dicho ya reiterado que la organización comunal ha construido casi el 70% de la infraestructura del país, que es un trabajo no remunerado y que en muchas ocasiones de no ser por los recursos que aporta el líder comunal hoy muchas comunidades no tendrían servicios públicos, salud, vivienda y educación.

Es difícil entender hoy que muchos líderes comunales tengan que hacer recolectas comunita-

rias para enterrar a sus compañeros después de dedicarle al trabajo comunitario 20 y 30 años; es difícil que no tengan el apoyo para que el líder pueda acceder a un centro educativo; que no pueda acceder a una vivienda digna por no lograr un subsidio para vivienda; que no pueda tener la posibilidad de una recreación con su familia o un seguro social.

Los estímulos o incentivos comunales serían el gran premio o reconocimiento a tan loable labor para quienes la realizan en todo el territorio nacional.

Estos estímulos recogen un ideal de la organización comunal formulado en distintos Congresos Nacionales.

Conclusiones

Teniendo en cuenta que el proyecto de ley que presentamos se ajusta a las disposiciones constitucionales y legales, que se trata de una iniciativa legislativa que beneficia a cerca de 7 millones de colombianos repartidos por toda la geografía Nacional, consideramos que es una buena oportunidad para que el Congreso Nacional dote a la organización comunal colombiana, por fin de herramientas y estímulos a su denodado trabajo muchas veces olvidado o demeritado, con lo cual coadyuvamos a construir un país más equitativo y un Estado Social de Derecho más efectivo con respecto a sus compromisos con las comunidades.

Proposición

Por las anteriores consideraciones, presento ponencia positiva y me permito solicitar a los honorables miembros de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, dese primer debate al Proyecto de ley número 091 de 2008 Cámara, acumulado al Proyecto de ley número 177 de 2008 Cámara. Me acojo al texto original del **Proyecto de ley número 091 de 2008 Cámara, por medio de la cual se establecen normas relativas al Régimen de Acción Comunal en Colombia y se consagran los Estímulos Comunales.**

Atentamente,

Representante a la Cámara,

Oscar Gómez Agudelo.

C O N T E N I D O

Gaceta número 141 - Jueves 19 de marzo de 2009
CAMARA DE REPRESENTANTES

	Pág.
LEYES SANCIONADAS	
Ley 1289 de 2009, por medio del cual se modifica el artículo 4° de la Ley 30 de 1971 y se dictan otras disposiciones	1
Ley 1290 de 2009, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 304 años de la fundación del municipio de Valle de San Juan en el departamento del Tolima y se dictan otras disposiciones.....	2
Ley 1291 de 2009, por medio de la cual se declara como patrimonio cultural de la Nación al festival internacional de poesía de Medellín y se dictan otras disposiciones.....	2
ACTOS LEGISLATIVOS	
Acto legislativo número 01 de 2008, por medio del cual se adiciona el artículo 125 de la Constitución Política.....	3
PONENCIAS	
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 212 de 2008 Cámara, por el cual se regula la cesión del IVA de licores a cargo de las licoreras departamentales en lo correspondiente al descuento del impuesto para los productores oficiales	4
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 198 de 2008 Cámara, por la cual se autoriza la emisión de la Estampilla Institución Universitaria Bellas Artes y Ciencias de Bolívar - 120 Años Aportando Cultura a la Educación	5
Informe de ponencia y texto propuesto al Proyecto de ley número 254 de 2009 Cámara, por medio de la cual se establecen limitaciones a las medidas restrictivas del tránsito vehicular.....	7
Informe de ponencia para primer debate y pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 146 de 2008 Cámara, 181 de 2007 Senado, por medio de la cual se modifica el Título IV de la Ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones para contrarrestar la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes.	17
Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 091 de 2008 Cámara, por medio de la cual se establecen normas relativas al régimen de acción comunal en Colombia y se consagran los estímulos comunales. acumulado al Proyecto de ley número 177 de 2008 Cámara por la cual se fortalece la organización comunal en Colombia, se modifica y adiciona la Ley 743 de 2002 y se dictan otras disposiciones.....	23