



REPUBLICA DE COLOMBIA



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

I S S N O 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO VIII - Nº 234

Santa Fe de Bogotá, D. C., martes 3 de agosto de 1999

EDICION DE 8 PAGINAS

DIRECTORES:

MANUEL ENRIQUEZ ROSERO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

GUSTAVO BUSTAMANTE MORATTO
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES PONENCIAS

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 068 DE 1997 CAMARA

*por la cual se reglamenta la actividad del vendedor informal
y se dictan disposiciones educativas sobre el comercio
en las vías públicas.*

Honorables Congresistas:

Presento ante el honorable Congreso de la República, Cámara de Representantes, ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 068 de 1997, no sin antes aclarar que este había sido devuelto de la plenaria de la honorable Cámara **sin la suficiente ilustración amplia y constitucional**, para que con base en el artículo 178 del Reglamento del Congreso se hiciera el reexamen definitivo. En la Comisión VII de la Cámara se repartió de nuevo el proyecto, correspondiéndome rendir ponencia.

El proyecto fue debatido concienzudamente por los honorables integrantes de la Comisión VII reformando sustancialmente el proyecto inicial, procurando eliminar los posibles vicios de inconstitucionalidad –los cuales nunca se conocieron ante la comisión– pero con puntualidad se previeron con el único fin de reglamentar la actividad del vendedor informal y dar un paso esencial sobre el mismo y sin antecedentes en el país.

El espíritu del proyecto, es solucionar el problema laboral y la libertad de escoger profesión u oficio independiente y liberal a los colombianos frente a la situación que reviste la ocupación del espacio público y frente a la actividad del Estado que “deberá diseñar y ejecutar un plan adecuado razonable de reubicación...” antes de tomar decisiones que ocasionen con razón, alteraciones de orden público, ya que su acción vulnera otros derechos fundamentales y conexos.

Estructura del proyecto

El Proyecto número 068/97 Cámara, fuera de los antecedentes legislativos informados inicialmente contiene la siguiente estructura:

1. Fundamentos de derecho:

Constitución Nacional: Art. 13 (principio de igualdad); artículo 25 (derecho al trabajo); artículo 26 (libertad de escoger profesión u oficio); artículo 54 (obligación del Estado de habilitar profesional y técnicamente a sus conciudadanos y propiciar por su ubicación laboral) y el artículo 82 (protección del espacio público), artículo 315 (competencia de los alcaldes).

Normas legales: Ley 9^a de 1989, Ley 64 de 1968, que aprueba el pacto internacional de Derechos económicos, sociales y culturales suscritos por Colombia el 21 de diciembre de 1966.

La jurisprudencia: Contiene sentencias de la honorable Corte Suprema de Justicia, Sala Laboral de la honorable Corte Constitucional: –T372/93, C.251/97; T.398/97; SU-559/97; 069/98; T.153/98; T225/93; T.207/95; y la sentencia sobre la tutela 617 del 13 de diciembre de 1995 (Ex. T78710 y otros), del doctor Alejandro Martínez Caballero, en donde la Honorable Corte Constitucional unificó su jurisprudencia sobre el espacio público, basados en criterios sobre la **confianza legítima en la protección de los derechos, protección de los menores y una vivienda digna**.

La doctrina:

Se tomaron criterios magistrales de la Defensoría del Pueblo, la Veeduría del Distrito de Bogotá, la Personería Distrital de Santa Fe de Bogotá, como también conceptos de autoridades administrativas de Santa Fe de Bogotá.

Instrumentos internacionales:

Se tuvieron en cuenta artículos de la declaración universal de derechos humanos y el pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales.

2. Fundamentos de hecho

La dramática situación social en materia económica y de desempleo que ha batido todos los récords en toda su historia.

La pobreza absoluta que se pasea por todas las calles de nuestras ciudades capitales; el alto índice de mendicidad; el aumento de la inseguridad y por consiguiente el creciente índice de criminalidad y de suicidios.

El porcentaje y deseo inmenso de los ciudadanos de bien por ocupar sus manos, de hacer algo productivo los impulsa a sobrevivir en la economía informal viéndose enfrentados ante las autoridades administrativas y policivas con su habitual arbitrariedad **a costa de mantener espacios limpios y ambientales**.

A esta falta de oportunidades de tener un sustento legal, se convierte diariamente en una “lucha” o “guerra urbana”, fuera de la que hoy vivimos violentamente en los campos.

“Una forma y la más expedita es que el legislador regule, dosifique la normatividad constitucional en donde si bien es cierto es viable caminar por calles amplias y “embellecidas” no lo es de forma inmediata a costa de quitar el sustento diario de miles de personas y de cercenar oportunidades, enviando a la pobreza absoluta a millones de familias colombianas, en otras palabras **“invadiendo y polarizando el núcleo familiar”**, violando por ende derechos fundamentales.

3. La estructura del articulado

El proyecto consta de 25 artículos discriminados así:

- Denominación y clasificación de vendedores informales (art. 1º)
- Autoridades reguladoras y reglamentadoras (arts. 2º y 3º)
- Requisitos para ejercer la actividad del vendedor informal (art. 4º)
- Registro de los vendedores
- Carnet
- Especificación y parámetros para el expendio de artículos
- Inspectores o autoridades de saneamiento ambiental
- Obligaciones de los vendedores informales
- Sanciones
- Actitud de las autoridades de policía y procedimiento de decomiso
- Programas urbanísticos y concentraciones comerciales y organización

– Parámetros uso del espacio público y registro ante la Cámara de Comercio

- Intervención del SENA y del Inurbe
- Afiliación al Sisben
- Vigencia de la ley

Es de suma importancia expresar que mientras avanzaba el legislativo en el estudio del proyecto, coincidentalmente la Corte expedía su jurisprudencia sobre la materia precisamente, el mismo día en que fue aprobado el primer debate en la Comisión VII de la honorable Cámara de Representantes (19 de mayo de 1999), con los mismos argumentos de la Sentencia SU 360 de 1999.

La sentencia unificada de la honorable Corte Constitucional N° SU 360/99 (Exp. 168937 y acumulados), sobre espacio público, derecho al trabajo y al empleo, confianza legítima y comercio informal (apartes) del 19 de mayo de 1999.

“Así la cosas, un detallado análisis de la jurisprudencia constitucional permite deducir las siguientes líneas:

a) Como ya se dijo la defensa del espacio público es de un deber constitucionalmente exigible, por lo cual las autoridades administrativas y judiciales deben ordenar su vigilancia y protección;

b) Quienes ejercen el comercio informal hacen uso de su derecho al trabajo, el cual también goza de protección constitucional. Claro que la actividad de los vendedores informales coloca en conflicto el deber de preservar el espacio público y el derecho al trabajo; y, hay algo muy importante, el algunas oportunidades se agregó que también habría que tener en cuenta la obligación estatal de **“propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar”** (Sentencias T-225 de 1992 M.P. Jaime Sanín Greffenstein y T-578 de 1994 M.P. José Gregorio Hernández Galindo);

c) Pese a que, el interés general de preservar el espacio público prima sobre el interés particular de los vendedores ambulantes y estacionarios, es necesario, según la jurisprudencia, conciliar proporcional y armoniosamente los derechos y deberes en conflicto. Por consiguiente, el desalojo del espacio público está permitido constitucionalmente, siempre y cuando exista un proceso judicial o policial que lo autorice, con el cumplimiento de las reglas del debido proceso previo el desalojo y que se dispongan políticas que garanticen que los **‘ocupantes no queden desamparados porque estamos en un Estado Social de Derecho’** (Sentencia T-396 de 1997 M.P. Antonio Barrera Carbonell)”.

“d) De ahí que las personas que ocupan el espacio público para fines de trabajo pueden obtener la protección, a través de la acción de tutela, siempre y cuando se encuentren amparados por el principio de la confianza legítima con las condiciones que la jurisprudencia ha indicado. Es así como los comerciantes informales pueden invocar el aludido principio de confianza legítima, si demuestran que las actuaciones u omisiones de la administración anteriores a la orden de desocupar les permita concluir que su conducta era jurídicamente aceptada, por lo que esas personas tenían certeza de que la Administración no va a exigirle más de lo que estrictamente sea necesario para la realización de los fines públicos que en cada caso concreto persiga” (Sentencia T-617 de 1995 M.P. Alejandro Martínez Caballero)”.

“ ”

5. Principios de la confianza legítima

“El eje sobre el cual ha girado el amparo a los vendedores ambulantes es lo que la doctrina especializada considera como la confianza legítima. Es este un principio que debe pernecer el derecho administrativo, el cual, si bien se deriva directamente de los principios de seguridad jurídica (arts. 1º y 4º de la C.P.), de respeto al acto propio y buena fe (art. 83 de la C.P.), adquiere una identidad propia en virtud de las especiales reglas que se imponen en la relación entre administración y administrado. Es por ello que la confianza en la administración no sólo es éticamente deseable sino jurídicamente exigible.

Este principio se aplica como mecanismo para conciliar el conflicto entre los intereses público y privado, cuando la administración ha creado expectativas favorables para el administrado y lo sorprende al eliminar súbitamente esas condiciones. Por lo tanto la confianza que el administrado deposita en la estabilidad de la actuación de la administración, es digna de protección y debe respetarse”.

“ ”

6.1. Cuál es este alcance de la razonabilidad de que habla la jurisprudencia”.

“En una de las últimas sentencias que ha tocado el tema la T-550/98, se explicó:

“Sin embargo esta Corporación en múltiples pronunciamientos ha señalado la necesidad de buscar soluciones que permitan la coexistencia de los derechos o intereses que se encuentran enfrentados. Así, ha dicho la jurisprudencia cuando la autoridad local se proponga la recuperación del espacio público, debe igualmente ejecutar un plan que permita la reubicación de los vendedores estacionarios que han hecho uso del mencionado espacio, con el permiso de la autoridad competente previo el cumplimiento de los respectivos requisitos”:

“Y ya antes, en la T-225/92, se había especificado que el plan de reubicación tenía que ser adecuado y razonable. La reubicación no es otra cosa que irse a otro sitio, lo lógico es que haya políticas claras sobre si lo que se busca es saltar de la economía informal a la economía formal, porque como es apenas natural, no se trata solamente de cambio de sitio sino que adicionalmente al respeto al espacio público, otro de los objetivos que no se puede olvidar es evitar que crezca el desempleo. Dentro de este contexto, la reubicación se convierte en un método que no puede ser el único y le asiste razón a la Administración Distrital cuando insinúa la posibilidad de mecanismos alternativos a la reubicación esto es razonable. Es obvio que una política estándar no puede ser para todos, puesto que la rigidez impide avanzar y dar mejores respuestas”.

“ ”

7. El derecho al trabajo y el derecho al empleo

“Ante la nueva situación que se plantea en los casos materia de la presente revisión consistente en que por un lado se pide por la Administración una lectura adicional o la ‘razonabilidad’ en la reubicación, y por otro lado, la mayoría de los vendedores ya han sido desalojados, entonces, hay que profundizar sobre los derechos: el derecho al trabajo y el derecho al empleo”.

"La verdad es que el vendedor desalojado, se halla de repente en el desempleo total, con franco deterioro para su forma de vivir, lo cual implica la propagación de la pobreza, que según la OIT es 'normalmente inadmisible y económicamente irracional...'".

"Por consiguiente el tema del derecho al trabajo objetivamente no puede desligarse de la realidad del desempleo, lo cual lleva a una intervención del Estado, de acuerdo a lo señalado en el artículo 334 de la Constitución, que precisamente en uno de sus apartes indica 'el Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos'".

"El objetivo tendrá que ser una protección tal que las políticas de ajuste estructural no lleguen a la deshumanización, ni menos a aumentar el gravísimo problema del desempleo. Para ello el juez de tutela en sus decisiones, como funcionario del Estado, debe hacer una lectura integrada del artículo 334, del artículo 25 sobre derecho al trabajo y del artículo 54 en el cual el punto central es el derecho al empleo en sociedades como la nuestra donde el desempleo es crónico", y donde hay una marcada inclinación hacia vivir en las ciudades (en América Latina y el Caribe, la urbanización en 1950 era 41% en 1970 era 57%, en 1995 ascendió a 74%). Es obligación del Juez constitucional aplicar la ley de leyes, y al hacerlo, en temas como el derecho al trabajo y el derecho al empleo, el juez no puede eludir un aspecto fáctico: que la incapacidad del sector formal para generar empleo lanza a América Latina, entre 1990 y 1993, los nuevos empleos creados en el sector no estructurado ascendieron al 83% y concretamente en la capital de la República de Colombia, el sector informal, creció en un año en un 10.3% en otras palabras, se aumentó el ingreso bajo la pobreza urbana."

"Entran pues en juego, como ya se dijo, no solamente los artículos 25 y 334 de la C.P., sino el artículo 54 *ibidem* en cuanto señala que 'el Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar' y entonces, esta última norma de carácter programático, se torna en una disposición activa, que apunta hacia el bienestar, y que señala para los habitantes de la República un derecho a algo enmarcado dentro de la intervención del Estado en la económica y compaginado con la cláusula del Estado social de derecho, convirtiéndose así el derecho al empleo en algo que no puede estar distante del derecho al trabajo. En este esquema es un contrasentido aumentar el desempleo sin presentar alternativas que lo mitiguen y por consiguiente un juez no puede avalar que se emplee la fuerza precisamente para aumentar la crisis".

"..."

"8. La dignidad y la justicia social como herramientas jurídicas que entrelazan el derecho al trabajo y el derecho al empleo.

"Sobre el derecho al trabajo ha sido abundante la jurisprudencia de la Corte Constitucional y ha sido enfática en reconocerle jufundamentalidad, pero ha sido prudente respecto a la forma de protegerlo mediante tutela, de ahí que en buena parte lo ha ubicado bajo los aleros de los derechos a la igualdad, a la libertad y a la dignidad del trabajador. La dignidad es el sostén, objetivo e iluminación de las diversas facetas del derecho del trabajo. En la T-790/98 (M:P: Alfredo Beltrán Sierra) se desarrolló el concepto de que el derecho al trabajo debe ir acompañado de condiciones dignas y justas. Al ubicar la dignidad como parámetro básico del derecho al trabajo, también se está diciendo que el derecho al empleo indudablemente debe tener como base la dignidad humana".

"Hay algo que también une indisolublemente al derecho al trabajo y al derecho al empleo y es que el objetivo de ambos es la justicia social, área prioritaria en cada país y sociedad. Es de justicia social la búsqueda de empleo seguro y empleo de buena calidad, y si ello no se consigue aumentan los pobres, quedando atrapados en un círculo vicioso 'donde los ingresos reducidos son la causa de una educación, nutrición y atención de salud de mala calidad, lo cual a su vez genera baja

productividad e ingresos reducidos'. Por consiguiente es de justicia que exista una política activa para que los parados puedan readaptarse. Claro que la lucha contra el desempleo responde a políticas concertadas con programas públicos de contenido macroeconómico. Cualquier programación y planificación es deber de los gobiernos. El tema de los deberes viene desde la reforma constitucional de 1936, y, la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 22 de junio de 1955 (M:P Jesús Estrada Monsalve) ligó los deberes sociales con la constitución social y los fines sociales del Estado, o sea que el tema no es extraño en la jurisprudencia colombiana. En consecuencia, es objetivo social del Estado que se adopte una política de empleo positiva y preventiva, debe haber puestos de trabajo y con salarios justos, democratizando desde la base y ayudando a los pobres a organizarse mediante programas creativos en muchas ocasiones de negociación colectiva. Pero si en casos concretos la falta de políticas o el mal uso de las mismas afectan derechos fundamentales, el juez constitucional puede señalar que el derecho fundamental no debe violarse y por consiguiente dar las órdenes dentro de un marco de respeto por las normas legislativas que desarrollan los derechos prestacionales como lo señala la SU-111/97 pero dentro del espíritu del artículo 113 de la C.P. que ordena 'los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines'".

"..."

"9. La normatividad internacional en el tema del desempleo unido al derecho al trabajo".

"Este propósito ya había sido objeto de regulación normativa internacional. En 1994, en el umbral de la post-guerra, al cumplir la OIT 25 años de existencia, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó la Declaración de Filadelfia en la cual se consigna que el trabajo no es una mercancía y señala la obligación de fomentar en todas las naciones del mundo programas de pleno empleo y de elevación a nivel de vida de las personas. Esto armoniza con el preámbulo de la Constitución de la OIT, en cuanto se dispone la lucha contra el desempleo y la garantía de un salario vital adecuado".

En la Declaración Universal de Derechos Humanos se dispone que "toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo".

En el convenio 122 de la OIT en su artículo 1º, parte inicial, se establece "1. Con el objeto de estimular el crecimiento y el desarrollo económicos de elevar el nivel de vida, de satisfacer las necesidades de mano de obra y de resolver el problema del desempleo y del subempleo. Todo miembro deberá formular y llevar a cabo, como objetivo de mayor importancia, una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido".

La recomendación número 1 de OIT se refirió precisamente el desempleo. El Convenio 2 de 1919 previó el funcionamiento de agencias de empleo. En 1934 y 1.935 hubo otras recomendaciones de la OIT sobre desempleo. Lo mismo ocurrió en 1937 y en 1944. El Convenio 88 de 1948 dispone que los Estados habrán de instituir un servicio público y gratuito de empleo. El Convenio 168 de la OIT sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo habla del fomento del empleo productivo, de las contingencias cubiertas de las personas protegidas, de los métodos de protección, de las indemnizaciones que deben atribuirse, de las garantías jurídicas, administrativas y financieras. El Convenio 111 también se refiere el empleo y es interesante en cuanto señala que los términos empleo y ocupación incluyen tanto el acceso a los medios de formación profesional como la orientación y admisión en el empleo y las diversas ocupaciones.

Casos concretos:

"De los planteamientos anteriormente relacionados surge que las autoridades policivas están facultadas para recuperar el espacio público,

es su obligación hacerlo, respetando claro está el debido proceso. Lógicamente, la recuperación es para que ese espacio sea usado por toda la comunidad y no para reemplazar unos ocupantes por otros ocupantes. Y, es solamente el Concejo o las Juntas Metropolitanas o las JAL, como se indicó anteriormente, las que indicarán el destino de esos bienes de uso público y el Alcalde, como autoridad policial, dentro del macro de las normas, debe lograr la restitución de ese espacio público, acudiendo, si es necesario, al desalojo".

Lo prudente es que antes de desalojo se trate de concretar y concertar, con quienes estén amparados por la confianza legítima, un plan de reubicación u otras opciones que los afectados escojan, la administración convenga y sean factibles de realizar o de principiar a ser realizadas. La propia administración del Distrito ha fijado estrategias al respecto, muy de acuerdo con lo que al respecto ha dicho la OIT. En esta concertación no solamente pueden participar las organizaciones que agrupan a los vendedores ambulantes y estacionarios sino los propios afectados, si lo desean. Por supuesto que el plazo para la concertación tenía y tiene que ser fijo, porque de lo contrario sería muy difícil recuperar el espacio público y así lo ha considerado la Corte Constitucional (ver sentencia de los recicladores). El derecho de quien ya hubiera sido el desalojado, no exime al juez constitucional de ordenar el amparo, porque en primer lugar no es un hecho consumado ya que el problema sigue latente, y en segundo lugar si se pensara que la tutela no cabe, se llegaría al absurdo de que la celeridad en el desalojo dejaría sin piso la protección al derecho al trabajo y al empleo de quienes, en el estudio de cada caso concreto, tuviera derecho a tal protección por estar cobijados por la confianza legítima. Pero, lo que no puede hacer el juez constitucional es en la sentencia ordenar indemnización por ese desalojo de personas amparadas por la confianza legítima porque este tema le corresponde analizar y dilucidar a la jurisdicción contencioso-administrativa.

Consideraciones finales

En la ponencia para primer debate nos preguntábamos cuál sería el grado de flexibilidad de la Constitución, para que el derecho al trabajo, coexista pacíficamente con el derecho al espacio público. Creemos que la respuesta está en la normatividad que ahora se presenta en donde se humaniza el servicio a la comunidad en un Estado social de derecho, sin que signifique este proyecto "Ni donación, ni reparación, ni resarcimiento, ni indemnización como tampoco desconocimiento del principio del interés general". Pero eso sí limitando la arbitrariedad de la administración, atenuando la soberbia y la fuerza desbocada, muchas veces de las autoridades policivas.

Se precisa igualmente significar que el empleo no es más que una variante de gran importancia para dignificar la vida humana y poder desenvolverse en sociedad, que es el sentido que desea dar el legislativo a través de este proyecto de ley.

Prospectiva del proyecto

El proyecto puede y debe enriquecerse más adelante en aspectos que cobijen a los discapacitados para dar prioridad de reubicación de conformidad con el artículo 54 de la Constitución Política, además atar el proyecto con los ocupantes legítimos, *entendiéndose este como aquellos que se encuentren amparados por la confianza legítima y aquellos que estén ocupando por estado de necesidad*.

Considero positivos los cambios realizados con la certeza que el proyecto debe ser una realidad jurídica con sentido de humanización, organización y coordinación administrativa en todo el país, entre el Estado y los vendedores informales actuales y futuros y un motivo de concertación legal a través del legislativo.

Por lo expuesto solicito a la honorable Cámara, dar aprobación en segundo debate al presente proyecto en beneficio de miles de ciudada-

nos que deseen ganarse la vida organizada y legalmente, como una contribución a la paz del pueblo colombiano.

Atentamente,

Germán A. Aguirre Muñoz,
Representante a la Cámara.

TEXTO DEFINITIVO DEL PROYECTO DE LEY NUMERO 068 DE 1997 CÁMARA

por la cual se reglamenta la actividad de vendedor informal y se dictan disposiciones educativas sobre comercio en las vías públicas.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Para los efectos de la presente ley, las personas que se dediquen por cuenta propia al comercio de bienes o servicios en las vías públicas se denominarán vendedores informales y se clasificarán así:

- a) Vendedores ambulantes y
- b) Vendedores estacionarios.

Son vendedores ambulantes los que ejercen su actividad dentro de una determinada zona urbana o a las puertas de los domicilios.

Son vendedores estacionarios aquellos que para ofrecer sus servicios o vender sus mercancías en cestas, vitrinas, kioscos o carros de tracción manual o mecánica, se ubican en sitios fijos, previamente demarcados y autorizados por el respectivo alcalde *distrital, municipal o local*.

Parágrafo. Los vendedores informales podrán organizarse en sindicatos, cooperativas, asociaciones, fundaciones, empresas comunitarias, organizaciones no gubernamentales e instituciones privadas que propendan por su organización y mejoramiento de su nivel de vida.

Artículo 2º. Corresponde a los concejos distritales y municipales de conformidad con la Constitución y la ley mediante acuerdos, determinar las condiciones, requisitos y tarifas con base en las cuales, los alcaldes distritales y municipales, deban establecer el cobro de derechos, por concepto de uso del espacio público.

Artículo 3º. Los alcaldes distritales, municipales y locales previa reglamentación de los Concejos, mediante los acuerdos respectivos, permitirán la utilización del espacio público para ejercer la actividad de vendedor informal, tomando en cuenta las medidas que sean necesarias a fin de posibilitarles el acceso a las vías públicas y garantizar la conservación y mantenimiento de los espacios públicos, *distritales, municipales y locales*, y la devolución de los mismos.

Parágrafo. Se prohíbe a los vendedores ambulantes y estacionarios la ocupación de calles y andenes en sectores no autorizados por los alcaldes.

Artículo 4º. Para ejercer la actividad de vendedor informal, se requiere la licencia expedida por el respectivo Alcalde distrital, municipal o local.

Dicha licencia no podrá tener vigencia por más de *dos años que serán prorrogables*.

Parágrafo. Para el cumplimiento de lo anterior, las respectivas alcaldías elaborarán y entregarán un formulario especial, con las exigencias y requisitos para poder obtener la licencia que permita ejercer la actividad de vendedor ambulante o estacionario. El formulario se entregará personalmente o por medio de la Organización Gremial o Sindical, a que pertenezca el interesado, a *la correspondiente dependencia oficial*.

Las licencias expedidas con anterioridad, tendrán vigencia hasta la fecha de promulgación de la presente ley.

Artículo 5º. Los alcaldes distritales, municipales y locales a través de sus dependencias, formarán un registro de los vendedores informales, detallando claramente el nombre, su identidad, el tipo de venta que realiza y el lugar donde trabaja. Este registro será actualizado cada *dos (2) años* de acuerdo con las licencias que se expidan o cancelen.

Parágrafo. Ningún vendedor informal podrá estar inscrito, más de una vez en el registro de vendedores informales. La contravención de esta norma será sancionada con la cancelación de la licencia.

Artículo 6º. Los vendedores informales que aparezcan en el registro tendrán derecho a la expedición de un carné con la vigencia ***hasta de dos (2) años*** que determine el respectivo alcalde. El costo de dicho carné será sufragado por el interesado.

Parágrafo. Los permisos transitorios para ventas ocasionales, no se incorporarán al registro de vendedores informales y no podrán exceder de sesenta (60) días, pero el cobro por el derecho al uso del espacio público no podrá ser superior al valor estipulado en el artículo 2º de esta ley.

Artículo 7º. El carné y el permiso transitorio autorizarán a sus titulares a ejercer sus actividades. El carné y el permiso transitorio son de carácter personal e intransferible, no se admitirá fotocopia de los mismos y su adulteración está sometida a las leyes penales.

Parágrafo. En caso de enfermedad o fuerza mayor ***debidamente comprobada***, el vendedor informal podrá delegar su autoridad, durante el tiempo de su incapacidad en su cónyuge, compañero o compañera permanente, padres, hijos y hermanos siempre y cuando avisen por escrito a la Alcaldía correspondiente.

Artículo 8º. Dentro de los treinta (30) días calendario antes del vencimiento de la licencia los vendedores informales podrán solicitar la renovación de su licencia y la expedición de un nuevo carné. Dentro de este término el alcalde distrital, municipal o local, resolverá la solicitud, de no hacerlo se considera renovada la licencia y deberá expedirle un nuevo carné.

Mientras se expide este carné la copia de la solicitud de la renovación debidamente sellada y fechada servirá como permiso para ejercer una actividad.

Artículo 9º. Los vendedores informales expenderán sus artículos en vitrinas, casetas, kioscos o sobre muebles según especificaciones o dimensiones que establezcan el respectivo alcalde, conforme a los parámetros establecidos en el artículo 3º de la ley. La oficina de Planeación Distrital o Municipal, entregará a los alcaldes un modelo de cassetas, vitrinas, kioscos o muebles que podrán ser adoptados oficialmente para que su uniformidad y colorido sirva al embellecimiento y ornato de la ciudad.

Artículo 10. Las ventas estacionarias de alimentos de cocción, sólo se permitirán en sitios aledaños a colegios, escuelas, plazas de mercado, lugares de recreo y similares, con el cumplimiento de los requisitos de higiene que establezca la autoridad sanitaria distrital, municipal y *local*.

Artículo 11. *Las autoridades* de saneamiento ambiental, verificarán periódicamente el estado de conservación de los productos alimenticios y si no fuere satisfactorio, procederán a decomisarlos bajo recibo y elaboración de un acta que pasarán con los productos decomisados a la respectiva alcaldía, en forma inmediata para la aplicación de las sanciones correspondientes.

Artículo 12. Son obligaciones de los vendedores informales:

- a) Ejercer su actividad en el sitio autorizado;
- b) Mantener limpio su sitio de trabajo y la zona de influencia;
- c) Portar su autorización ***en documento original*** para trabajar;
- d) No expender bebidas alcohólicas, ***salvo con permisos de ley***;
- e) Cumplir con las normas de presentación personal dispuestas por las autoridades;

f) No anunciar por bocinas o altoparlantes sus mercancías;

g) Ofrecer mercancías ***de origen lícitos***;

h) ***Permitir la libre circulación de los ciudadanos en todo momento.***

Artículo 13. En caso de infracción a algunas de las normas anteriores el respectivo alcalde impondrá las sanciones correspondientes así:

- Por primera vez, con multa de uno a cinco días de salario mínimo legal vigente.
- Por segunda vez, con suspensión de la licencia hasta por quince (15) días.
- Por tercera vez, con la suspensión de la licencia por dos (2) años.

Artículo 14. Las autoridades de policía no podrán en ningún caso levantar puestos de ventas debidamente autorizados, ni decomisar mercancías sin ***orden de la autoridad competente***.

La autoridad policial que reciba la orden de decomiso o levantamiento de un puesto de ventas, deberá elaborar por triplicado un acta dejando constancia de los hechos que constituyen la infracción, ***fecha y hora***, el nombre del vendedor, el número de licencia y ***carné***, la relación de la mercancía y ***el estado de mercancía o bienes***. Una copia del acta se entrega al interesado y otra se remitirá, con la mercancía a la respectiva alcaldía, o la dependencia que ésta indique.

La autoridad competente decidirá de plano dentro de las 48 horas siguientes al recibo de los bienes decomisados lo correspondiente.

Parágrafo. Cuando se trate de días no hábiles, feriados o festivos, las mercancías decomisadas serán puestas a disposición de funcionarios encargados al respecto, para dar trámite a lo referido en el presente artículo.

Los alcaldes distritales, municipales y locales destinarán sitios de almacenamiento con miras a evitar el deterioro o pérdida de los bienes decomisados.

Artículo 15. La policía o autoridades de vigilancia que encuentren droga o estupefacientes o cualquier otro alucinógeno, lo mismo que artículos de procedencia ilícita en poder de vendedores informales, procederán al decomiso inmediato de toda la mercancía. Sin perjuicio de las sanciones penales de rigor, este hecho conllevará a la pérdida automática de la licencia o la exclusión del registro en forma definitiva según el caso.

Artículo 16. Las organizaciones de vendedores acreditarán su respectiva personería jurídica y nombres de sus directivos ante el alcalde correspondiente.

Artículo 17. Cuando se vayan a ejecutar obras públicas, que correspondan al desarrollo de programas urbanísticos debidamente aprobados y que puedan afectar el espacio público, el respectivo alcalde revocará la licencia otorgada previa reubicación de quienes la ocupen en un sitio de igual o mejores condiciones.

Artículo 18. *Las alcaldías distritales, municipales y locales, en asocio con las organizaciones a las que pertenezcan los vendedores informales y con arreglo a los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, podrán crear y gestionar concentraciones comerciales y organizar su funcionamiento, en concertación con la Federación Nacional de Comerciantes "Fenalco".*

Parágrafo. Quienes sean adjudicatarios, de puestos o locales en estas concentraciones, no podrán continuar ejerciendo la actividad de vendedor informal.

Artículo 19. El valor de uso del espacio público, será consignado previamente a la tesorería del respectivo ***distrito, municipio o localidad*** por el usuario. El cobro de los derechos por tal concepto como el valor de las multas se destinarán al mejoramiento del espacio público de la localidad, de acuerdo con los parámetros que fijen los respectivos concejos.

Artículo 20. Los vendedores informales estacionarios deberán registrarse como tales, en la Cámara de Comercio respectiva y así obtener el registro de comerciante informal para todos los efectos legales.

Artículo 21. El Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, realizará anualmente cursos especiales de capacitación y seminarios dirigidos a vendedores informales, para desarrollar técnicas de comercialización, mercadeo, publicidad y promoción de los productos.

Artículo 22. El Gobierno Nacional, a través del Inurbe desarrollará planes de vivienda de interés social para los vendedores informales.

Así mismo, los fondos de vivienda a nivel distrital, municipal y local, propenderán por este mismo objeto con organismos particulares que tengan dentro de sus fines el mismo interés.

Artículo 23. En ningún caso el interés del vendedor informal, primará sobre el interés del uso del espacio público.

Artículo 24. Los vendedores ambulantes ingresarán al régimen de seguridad social, según lo estipulado en la Ley 100 de 1993.

Artículo 25. *Vigencia*. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

* * *

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
DEL PROYECTO DE LEY NUMERO 241 DE 1999
CÁMARA**

por la cual se reforma el capítulo VIII del Código de Procedimiento Penal.

Doctora

MYRIAM PAREDES AGUIRRE

Presidente

Comisión Primera Constitucional

Honorable Cámara de Representantes

Como ponentes que hemos sido designados para rendir el informe reglamentario al Proyecto de ley número 241 de 1999 Cámara, *por la cual se reforma el capítulo VIII del Código de Procedimiento Penal*, presentado por el señor Presidente de la Corte Suprema de Justicia y aprobado por el honorable Senado de la República con algunas modificaciones de forma, nos permitimos dar cumplimiento con esta obligación de la siguiente manera:

El proyecto de ley propone modificar la normatividad que rige la casación. Tiene como fundamento variar su naturaleza de recurso extraordinario para convertirlo en una vía legal más ágil, pero por fuera del trámite propio del proceso penal, preservando y ampliando las garantías constitucionales de todos los sujetos procesales.

Hasta ahora, el recurso extraordinario hace parte del trámite, lo que impide que el proceso culmine definitivamente hasta tanto no se profiera la sentencia de casación. Con la nueva legislación, el proceso concluirá en el momento en que la sentencia de segunda instancia quede ejecutoriada, con lo cual se da cumplimiento al principio constitucional de la doble instancia establecido en el artículo 31 de la Constitución Política: "Toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley", de ello se infiere que la fase ordinaria del proceso debe terminar con la sentencia de segunda instancia de la que se predica la presunción de acierto y legalidad.

Tal como se encuentra consagrado el recurso de casación en nuestra legislación es una fase del proceso que impide la ejecutoria de la sentencia en segunda instancia, circunstancia que se ha venido convirtiendo en un factor de dilación, pues la casación viene siendo utilizada indebidamente por los sujetos procesales, con miras a la extinción de la potestad punitiva del Estado, ya que, en el interregno prosigue la contabilización del término de prescripción de la acción penal.

Es así como el alto volumen de asuntos que se encuentran en la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema, no obedece a una demanda de justicia, equidad o legalidad, sino a la insana aspiración de dejar impunes conductas delictivas.

De otra parte, no es extraño para el legislador modificar la naturaleza de una de las vías procedimentales pues ya en el pasado convirtió al recurso extraordinario de revisión en una "acción" de revisión.

En relación con las disposiciones que han de ser consideradas, es de destacar que en el artículo 1º –que modifica el artículo 218 del Código de Procedimiento Penal– la nueva redacción se ajusta más a los principios constitucionales porque ubica a todos los sujetos procesales en igualdad de condiciones al ampliar para todos ellos la posibilidad de pedirle a la Corte que se pronuncie en Casación de manera discrecional, en los asuntos que por regla general carecen de esa vía legal.

Actualmente sólo lo pueden solicitar el Procurador, su delegado o el defensor.

Sin embargo, estimamos conveniente cambiar la redacción del inciso 1º de este artículo, así:

"Artículo 1º. El artículo 218 del Código de Procedimiento Penal, quedará así:

Artículo 218. Procedencia de la casación. La casación procede contra las sentencias ejecutoriadas proferidas en segunda instancia por los Tribunales Superiores de Distrito Judicial (el Tribunal Nacional), el Tribunal Penal Militar y cualquier otro Tribunal de segunda instancia de la jurisdicción ordinaria que creare la ley, en los procesos que se hubieren adelantado por los delitos que tengan señalada pena privativa de la libertad cuyo máximo excede de ocho años, aún cuando la sanción impuesta haya sido una medida de seguridad..."

Los artículos 2º, 3º y 4º del proyecto de ley que se refieren a los artículos 219, 220 y 221 del Código de Procedimiento Penal, sustituyen la expresión "recurso extraordinario de casación" por "la casación".

En el artículo 3º del proyecto que señala las causales para que proceda la casación, se incluyen nuevamente las expresiones error de hecho o de derecho en la apreciación de determinada prueba, cuya supresión sólo ha traído confusiones para los demandantes, quienes consideran que la casación es una tercera instancia.

En el artículo 5º, que modifica el 222 del Código de Procedimiento Penal, se concede a los sujetos procesales la facultad de presentar la demanda por sí mismos cuando tengan la condición de abogados titulados, lo que hoy en día no está autorizado.

En esta disposición se considera conveniente adicionar que los abogados titulados deben ser aquellos que están autorizados legalmente para ejercer la profesión, pues puede ocurrir que el profesional esté suspendido de su ejercicio. De acuerdo con esto el artículo tendría la siguiente redacción:

"Artículo 5º. El artículo 222 del Código de Procedimiento Penal, quedará así:

Artículo 222. Legitimación. La demanda de casación podrá ser presentada por el Fiscal, el Ministerio Público, el Defensor y los demás sujetos procesales.

Estos últimos podrán hacerlo directamente, si fueren abogados titulados y autorizados legalmente para ejercer profesión".

En el artículo 6º del proyecto, las etapas procesales han sido reducidas, con la eliminación de trámites que ya no serán necesarios, como sucede con el término de 15 días que se otorgaba como ejecutoriada para interponer el recurso extraordinario, el cual una vez concluido daba paso al lapso de 30 días para elaborar y presentar la demanda. En adelante, una vez surtida la ejecutoria normal de la sentencia de segundo grado, se iniciará el término de 30 días para la elaboración de la demanda, el cual, además, ahora se surtirá en forma conjunta para todos los sujetos procesales (artículo 7º del proyecto) y no individualmente para cada recurrente como lo dispone la legislación vigente.

El artículo 8º del proyecto de ley que se refiere al 225 del Código de Procedimiento Penal sólo ha tenido cambios con el propósito de "utilizar términos más claros y precisos, y una redacción que ayude al recurrente al entendimiento de los requisitos", según lo señala la Corte Suprema de Justicia, en su exposición de motivos.

En este sentido proponemos que el artículo tenga el siguiente contenido:

"Artículo 225. Requisitos formales de la demanda. La demanda de casación deberá contener:

1. La identificación de los sujetos procesales y de la sentencia demandada.

2. Una síntesis de los hechos materia de juzgamiento y de la actuación procesal.

3. La enunciación de la causal y la formulación del cargo indicando en forma clara y precisa sus fundamentos y las normas que el demandante estime infringidas.

4. Si fueren varios los cargos, se sustentarán en capítulos separados. Es permitido formular cargos excluyentes de manera subsidiaria".

En el artículo 9º del proyecto que se refiere al 226 del Código de Procedimiento Penal, ya no se habla de la "resolución de admisión del recurso", sino de "calificación de la demanda". La razón de ello es el cambio de naturaleza del recurso extraordinario de casación.

La gran innovación la encontramos en el artículo 10 del proyecto, que crea un nuevo artículo en el Código de Procedimiento Penal denominado "Respuesta inmediata", que consiste en que cuando sobre el tema jurídico sobre el cual versa el cargo o los cargos propuestos en la demanda, la Sala de Casación Penal ya se hubiere pronunciado de manera unánime, le podrán dar respuesta inmediata al demandante citando simplemente el antecedente".

Por medio de la "respuesta inmediata" se le otorga a la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema la posibilidad de no seguir empleando la mayor parte de su tiempo resolviendo asuntos similares o casi iguales, en los cuales no hay fundamento para restablecer un derecho quebrantado ni hay base para enriquecer la jurisprudencia nacional.

La congestión de la administración de justicia reclama la disminución, al máximo, de fallos que solo significan la reiteración de criterios jurídicos claros y suficientemente conocidos tanto por los defensores como por los titulares de los despachos judiciales.

Es contrario al principio de celeridad de la administración de justicia que el máximo tribunal de justicia en un área de la jurisdicción deba repetir innumerables veces el mismo criterio bajo los mismos supuestos fácticos y jurídicos, cuando bien puede ocupar el tiempo que aquellos le demandan en asuntos que requieren un pronunciamiento novedoso que ya entonces podrá emitirse con mayor prontitud.

Esa facultad que se otorgará a la Corte es consecuente con la importancia que ostenta como máximo tribunal de justicia, y sin duda las decisiones serán igualmente justas tanto si se reproducen sus criterios, como si se hace referencia a ellos. La diferencia la constituye la brevedad de los pronunciamientos.

Para mayor claridad de lo expuesto consideramos que el artículo podría tener unos cambios de redacción, así:

"Artículo 10. Créase el artículo 226A del Código de Procedimiento Penal con el siguiente contenido:

Artículo 226A. Respuesta inmediata. Cuando sobre el tema jurídico sobre el cual versa el cargo o los cargos propuestos en la demanda ya se hubiere pronunciado la Sala de Casación en forma unánime y no considere necesario reexaminar el punto, podrá tomar la decisión en forma inmediata citando simplemente el antecedente".

Los artículos 11, 12, 13 y 14 del proyecto realizan modificaciones a los artículos 227, 228, 229 y 230 del Código de Procedimiento Penal como consecuencia del mencionado cambio de naturaleza del recurso de casación. Teniendo en cuenta esto, consideramos que no es adecuada la expresión "sentencia impugnada" utilizada en el numeral 1 del artículo 13 del proyecto y que debe ser sustituida por "sentencia demandada", al igual que lo propusimos para el artículo 8º numeral 1.

El artículo 16 del texto aprobado en la plenaria del Senado de la República amplía la posibilidad de desistir de la casación y de la revisión antes de que la sala decida. Esto sólo estaba previsto para los recursos ordinarios.

Por último, sugerimos la inclusión dentro del artículo 15 que se refiere a las derogatorias de dos nuevos incisos que establezcan:

- La derogatoria de todas las normas contrarias a la ley.
- La sustitución de la expresión "recurso de casación" por "casación" en todo el Código de Procedimiento Penal.

El artículo 15, quedará así:

"Artículo 15. En todos los artículos del Código de Procedimiento Penal que se utilice la expresión "recurso de casación", sustitúyase por "casación".

La presente ley deroga todas las disposiciones que le sean contrarias especialmente el artículo 231 del Código de Procedimiento Penal".

Con las modificaciones anotadas, proponemos:

Dése primer debate al Proyecto de ley número 241 de 1999 Cámara, por la cual se reforma el Capítulo VIII del Título IV del Libro I del Decreto 2700 de noviembre de 1991, Código de Procedimiento Penal.

María Isabel Rueda, Mario Rincón,
Representantes a la Cámara.

* * *

PLIEGO DE MODIFICACIONES

AL PROYECTO DE LEY NUMERO 241 DE 1999 CAMARA por la cual se reforma el capítulo VIII del Código de Procedimiento Penal.

Artículo 1º. El artículo 218 del Código de Procedimiento Penal, quedará así:

Artículo 218. Procedencia de la casación. La casación procede contra las sentencias ejecutoriadas proferidas en segunda instancia por los Tribunales Superiores de Distrito Judicial (el Tribunal Nacional), el Tribunal Penal Militar y cualquier otro Tribunal de segunda instancia de la jurisdicción ordinaria que creare la ley, en los procesos que se hubieren adelantado por los delitos que tengan señalada pena privativa de la libertad cuyo máximo excede de ocho años, aún cuando la sanción impuesta haya sido una medida de seguridad.

La casación se extiende a los delitos conexos, aunque la pena prevista para éstos sea inferior a la señalada en el inciso anterior.

De manera excepcional, la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, discrecionalmente, puede admitir la demanda de casación contra sentencias de segunda instancia distintas a las arriba mencionadas, a la solicitud de cualquiera de los sujetos procesales, cuando lo considere necesario para el desarrollo de la jurisprudencia o la garantía de los derechos fundamentales, siempre que reúna los demás requisitos establecidos por la ley.

Artículo 5º. El artículo 222 del Código de Procedimiento Penal, quedará así:

Artículo 222. Legitimación. La demanda de casación podrá ser presentada por el Fiscal, el Ministerio Público, el Defensor y los demás sujetos procesales.

Estos últimos podrán hacerlo directamente, si fueren abogados titulados y autorizados legalmente para ejercer profesión.

Artículo 8º. El artículo 225 del Código de Procedimiento Penal, quedará así:

Artículo 225. Requisitos formales de la demanda. La demanda de casación deberá contener:

1. La identificación de los sujetos procesales y de la sentencia demandada.
2. Una síntesis de los hechos materia de juzgamiento y de la actuación procesal.
3. La enunciación de la causal y la formulación del cargo indicando en forma clara y precisa sus fundamentos y las normas que el demandante estime infringidas.
4. Si fueren varios los cargos, se sustentarán en capítulos separados. Es permitido formular cargos excluyentes de manera subsidiaria.

Artículo 10. Créase el artículo 226A del Código de Procedimiento Penal con el siguiente contenido:

Artículo 226A. Respuesta inmediata. Cuando sobre el tema jurídico sobre el cual versa el cargo o los cargos propuestos en la demanda ya se hubiere pronunciado la Sala de Casación en forma unánime y no considere necesario reexaminar el punto, podrá tomar la decisión en forma inmediata citando simplemente el antecedente.

Artículo 13. El artículo 229 del Código de Procedimiento Penal, quedará así:

Artículo 229. Decisión. Cuando la Corte aceptare como demostrada alguna de las causales propuestas, procederá así:

1. Si la causal aceptada fuere la primera, la segunda o la de nulidad cuando ésta afecte exclusivamente la sentencia demandada, casará el fallo y dictará el que deba reemplazarlo.

2. Si la causal aceptada fuere la tercera, salvo la situación a que se refiere el numeral anterior, declarará en qué estado queda el proceso y dispondrá que se envíe al funcionario competente para que proceda de acuerdo a lo resuelto por la Corte.

Artículo 15. En todos los artículos del Código de Procedimiento Penal que se utilice la expresión “recurso de casación”, sustitúyase por “casación”.

La presente ley deroga todas las disposiciones que le sean contrarias especialmente el artículo 231 del Código de Procedimiento Penal.

Maria Isabel Rueda, Mario Rincón,
Representantes a la Cámara.

CONTENIDO

Gaceta número 234 - Martes 3 de agosto de 1999

Págs.

PONENCIAS

Ponencia para segundo debate y texto definitivo al proyecto de ley número 068 de 1997, por la cual se reglamenta la actividad del vendedor informal y se dictan disposiciones educativas sobre el comercio en las vías públicas	1
Ponencia para primer debate y pliego de modificaciones del proyecto de ley número 241 de 1999, por la cual se reforma el capítulo VIII del Código de Procedimiento Penal	6

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 1999