



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

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

AÑO XII - Nº 18

Bogotá, D. C., lunes 27 de enero de 2003

EDICION DE 24 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

ANGELINO LIZCANO RIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 161 DE 2002 CAMARA

por medio del cual se modifica el artículo 249 de la Constitución Política de Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 249 de la Constitución Política quedará así:

La Fiscalía General de la Nación estará integrada por el Fiscal General, los fiscales delegados y los demás funcionarios que determine la ley.

El Fiscal General de la Nación será elegido para un período de cuatros años por la Corte Suprema de Justicia de terna enviada por el Presidente de la República, el Congreso de la República y el Consejo de Estado y no podrá ser reelegido. Debe reunir las mismas calidades exigidas para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia.

La Fiscalía General de la Nación forma parte de la rama judicial y tendrá autonomía administrativa y presupuestal.

Artículo 2°. *Vigencia.* Este Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.

Omar Flórez Vélez, Manuel Darío Avila Peralta, Representantes a la Cámara; Humberto Builes Correa, Senador de la República; Luis Enrique Dussán L., Enrique Emilio Angel B., Gustavo Petro, Armando Benedetti, Guillermo Rivera Flórez, Yaneth Restrepo Gallego, Pedro Miguel Peñalosa, siguen otras firmas ilegibles.

EXPOSICION DE MOTIVOS

La norma constitucional no puede permanecer estática, no puede ser pétrea. Es indispensable su armonización con los tiempos y las nuevas necesidades. Hoy en día se ve la enorme necesidad de reformarla. Esta idea no surge como una simple aspiración teórica, sino como una idea que ambiciona acabar con la centralización que caracteriza nuestro sistema de elección del Fiscal General de la Nación. Esta reforma es la herramienta que permitirá democratizar la elección de nuestro Fiscal, pero buscando siempre una verdadera representación popular que responda con la transparencia y modernización de los altos organismos del Estado.

En la elección del Fiscal General de la Nación se debe observar el más pulcro procedimiento, para obtener así eficiencia en la prestación del servicio, por eso proponemos con este acto legislativo, que además del Presidente de la República, en su elección también intervengan las otras ramas del poder público. Es innegable que con la división de las ramas del poder público se busca no solamente la independencia entre ellas, sino efectuar un trabajo de control, equilibrio y coordinación, con el fin de obtener el bien común de los asociados, fin último del Estado.

Para efectos de autonomía, eficiencia, eficacia, democratización y representación popular la elección del Fiscal General de la Nación debe deslindarse de cualquier intervención directa del ejecutivo de turno, para que la gestión asignada a dicha entidad del orden nacional sea adelantada de una manera independiente, autónoma y transparente consultando el verdadero interés nacional y no el particular.

“Si la independencia es indispensable para todos los poderes, con mayor razón lo es para el poder judicial, que es el más débil de los tres, y que por consiguiente se encuentra expuesto en mayor medida a las presiones e influencias de los poderes políticos”¹.

Toda administración de justicia por naturaleza de sus funciones, necesita independencia en todo sentido, y muy especialmente con relación al poder ejecutivo. La independencia es aún más necesaria cuando la administración de la justicia está a cargo de un poder judicial con jerarquía de poder público, guardián de la Constitución, y al cual se reconoce la potestad jurisdiccional de juzgar la constitucionalidad e inconstitucionalidad de leyes, decretos, etc.²”.

Al Estado de derecho lo garantiza y protege una justicia independiente, libre de coacciones extrañas, ajena a la politiquería y con total y absoluta libertad para ejercer sus funciones y bajo un solo objetivo: cumplir la ley. La independencia, la moralidad y la pronta y cumplida acción de la justicia son pilares fundamentales en el sostenimiento del Estado de derecho.

¹ LINARES QUINTANA. *Tratado de la Ciencia del Derecho*, Buenos Aires. Edición Alfa, 1963.

² SANCHEZ VIAMONTE Carlos, *Manual de Derecho Constitucional*, Ed. Bibliográfica Argentina, 1957.

Esta iniciativa de reforma constitucional tiene la finalidad de modificar el esquema de elección del Fiscal General de la Nación, para adoptar uno que amplíe las posibilidades a otras instituciones, en tanto que Colombia es un Estado social de derecho, democrático, participativo y pluralista.

Esta iniciativa complementa los alcances o propósitos del legislador con la Reforma Política y el proyecto de Acto Legislativo 237 de 2002 Cámara, por el cual se modifican los artículos 234, 235, 250 y 251 de la Constitución Política.

De los honorables Congresistas,

Omar Flórez Vélez, Manuel Darío Avila Peralta, Representantes a la Cámara; Humberto Builes Correa, Senador de la República;

Enrique Emilio Angel B., Armando Benedetti, Guillermo Rivera Flórez, Yaneth Restrepo Gallego, Pedro Miguel Peñalosa, siguen otras firmas ilegibles.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 20 de diciembre del año 2002 ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de acto legislativo número 161 de 2002 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante Omar Flórez y otros.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 162 DE 2002 CAMARA

por la cual se generan estímulos para el fortalecimiento de la democracia.

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto:

Incrementar la participación ciudadana al interior de los partidos y movimientos políticos.

Fortalecimiento cualitativo y cuantitativo de los partidos y movimientos políticos.

Estrechar los vínculos sociedad-partidos-Estado.

Generar una cultura política en el ciudadano, de ingreso, permanencia y actividad en los partidos y movimientos políticos con sentido de pertenencia.

Artículo 2°. *Estímulos sociales y políticos.* Los afiliados a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida, tendrán derecho a los siguientes estímulos sociales y políticos:

Estímulos sociales

a) Orientar y apoyar a los afiliados en su inclinación y formación académica y profesional;

b) Afiliados que hayan obtenido los tres primeros puestos en el nivel de enseñanza media en su respectivo centro docente, tendrán derecho a media beca para sus estudios superiores;

c) Afiliados universitarios que hayan sido distinguidos con tesis laureada o meritoria tendrán derecho a una beca de posgrado en el país o el exterior;

d) Orientación y apoyo laboral;

e) Orientación para: acceder a programas de vivienda de interés social, becas en el país y el exterior, crédito de fomento para el sector agropecuario, mype y demás programas oficiales de tipo social.

Para la aplicación de los estímulos referidos en los literales b) y c) se requiere una afiliación mínima de dos años.

Estímulos políticos

a) Recibir formación política de manera regular impartida por centros educativos en cuanto a cursos, diplomados o seminarios;

b) Destacar en los medios de información del respectivo partido o movimiento político hechos sobresalientes del trabajo comunitario de los afiliados;

c) Apoyar preferentemente a los afiliados que se destaquen por su labor política, para desempeñar en las respectivas sedes, cargos operativos remunerados durante las campañas;

d) Identificar, promocionar y apoyar a los afiliados con perfil de liderazgo para asumir responsabilidades en el sector público o cargos de elección popular.

Para tener derecho a los estímulos de los literales b), c) y d) se requiere mínimo un año de afiliación.

La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Comuníquese y cúmplase.

Francisco Pareja González, Representante a la Cámara por Bogotá; Carlos Arturo Piedrahíta.

EXPOSICION DE MOTIVOS

I. Justificación del proyecto de ley

Dinamizar la democracia real es un propósito el cual podría lograrse otorgando espacios a la sociedad para que sea parte activa en el proceso de toma de decisiones políticas, pero la ausencia de estímulos minimiza el ejercicio participativo.

La Constitución de 1991 generó estos espacios que se han quedado inconclusos en su praxis. Planeación participativa, referendo, plebiscito, cabildo abierto, revocatoria del mandato y tradicionalmente el voto, como uno de los principales medios de participación ciudadana.

No obstante la distancia Sociedad-Estado se incrementa, el promedio de abstencionismo cercano al 60% se mantiene, la legitimidad se cuestiona y la crisis de gobernabilidad se consolida. En este sentido los principios de democracia participativa contemplados en la Constitución de 1991 continúan más en el plano formal que real.

Algunas causas y quizás las principales radican en la débil cultura política de la población y la falta de estímulos a la ciudadanía para que participe en la vida política de su localidad y del país. Cotidianamente los medios de comunicación y los hechos notorios transmiten al ciudadano circunstancias que lo desmotivan y alejan de la actividad política, en cambio son muy pocas y prácticamente excepcionales las circunstancias que estimulan y motivan a la práctica política más allá del solo ejercicio del derecho al voto.

La debilidad de los partidos y movimientos políticos obedece en parte a la ausencia de canales de ingreso y permanencia de electores, por ende, algunos partidos y movimientos no distinguen entre simpatizante, militante, afiliado adherente, etc. En este mismo sentido el elector tampoco sabe quién es o cuál es su lugar en el esquema organizativo del respectivo partido o movimiento. Como consecuencia lógica el elector no precisa cuáles son sus derechos frente al partido.

El artículo 40 de la Constitución Nacional relaciona los derechos políticos siendo los partidos el escenario natural para su ejercicio.

La Ley 403 de 1997 de estímulos al elector, constituye un componente positivo—aunque poco divulgado—el cual está dirigido solamente a un momento determinado del accionar político: el ejercicio al derecho al voto, es decir, e estimula uno de los derechos políticos, los demás derechos están excluidos de estímulos.

La solución a la crisis de los partidos, la baja legitimidad, el alto índice de abstencionismo, no puede ser unidimensional dada su complejidad, sino multidimensional. La generación de estímulos se plantea como un componente que apunta a coadyuvar significativamente al fortalecimiento de la democracia y en particular de los partidos políticos, de igual manera se propone dinamizar el contenido del artículo 40 de la Constitución Nacional con relación al ejercicio de los derechos políticos en el marco de los partidos y movimientos políticos.

II. Los estímulos y sus efectos

En el Proyecto de ley propongo el otorgamiento de estímulos de carácter social y de carácter político por parte de los partidos y movimientos políticos para los afiliados, algunos de ellos se identifican con los derechos que le competen al afiliado y los deberes de los partidos o movimientos políticos.

Los estímulos son esenciales, incluso para sectores de la población con cierto nivel cultural, pero que se han mantenido al margen de la actividad política por ausencia de elementos que le motiven a participar.

Los estímulos sociales están referidos a dar orientación para tener acceso a programas sociales del Estado, orientación en materia laboral tal como los requisitos para ingresar a la carrera administrativa, convocatorias; orientación y apoyo en asuntos académicos, entre otros estímulos.

Los estímulos de tipo político están referidos, de una parte, a motivar y promocionar a los afiliados cuyo perfil de líderes se destaque en las comunidades y en su estabilidad y continuidad en el partido o movimiento político. Esta promoción se llevará a cabo con la publicación en los medios de divulgación del respectivo partido y medios de comunicación de circulación nacional y/o regional, así como aquellas que perfilen al afiliado a la carrera política en general.

De otra parte, la formación política podrá ser impartida por el mismo partido, movimiento o por centros educativos mediante diplomados, seminarios, cursos, etc. Igualmente, se estimularán a los afiliados cuyas cualidades ameriten ocupar cargos en el sector público, sin que esto signifique que las sedes políticas se convertirían en bolsas de empleo. No se trata de solucionar el problema del desempleo, lo cual desnaturalizaría el presente proyecto de ley, sino de orientar y apoyar líderes del respectivo partido o movimiento.

Los efectos que se buscan son entre otros:

Incrementar la participación de la ciudadanía en la vida política.

Dinamizar espacios políticos y participativos contemplados constitucionalmente.

Fortalecer cuantitativa y cualitativamente a los partidos y movimientos políticos.

Disminuir el índice de abstencionismo electoral.

Incrementar la legitimación.

Acercar la sociedad a los partidos y en general al Estado.

Cualificar la competencia entre partidos y movimientos políticos.

Generar sentido de pertenencia del ciudadano a los partidos y movimientos.

Poner en vigencia algunos derechos de los afiliados y deberes de los partidos.

Por las razones expuestas, considero oportuno otorgar a los partidos y movimientos políticos mecanismos que les permitan superar en parte la crisis actual. Así mismo motivar a la ciudadanía para acceder y permanecer en ellos, superando el nocivo concepto de pertenencia únicamente en época preelectoral. Por lo anterior, presento a consideración del honorable Congreso de la República el presente proyecto de ley.

Atentamente,

Francisco Pareja González, Representante a la Cámara por Bogotá;
Carlos Arturo Piedrahíta.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 20 de diciembre del año 2002 ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de ley número 162 de 2002 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Francisco Pareja González*.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

PROYECTO DE LEY NUMERO 163 DE 2002 CAMARA

por la cual se toman medidas contra la corrupción tipificando la concusión y el cohecho político.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El Código Penal tendrá un nuevo artículo del siguiente tenor:

Artículo 404A. Concusión política. El ejecutivo nacional, sus ministros, jefes de departamentos administrativos y superintendentes que directamente y/o a través de un tercero u otro servidor público constriña, induzca o solicite a un congresista, diputado o concejal a actuar en forma determinada en el ejercicio de sus funciones parlamentarias, o normativas incurrirá en prisión de seis (6) a diez (10) años, multa de cincuenta (50) a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes e inhabilitación para ser designados o elegidos como servidores ni contratar con el Estado.

Artículo 2°. El Código Penal tendrá un nuevo artículo del siguiente tenor:

Artículo 46A. Cohecho político por dar u ofrecer y aceptar. El ejecutivo nacional, los ministros, jefes de departamentos administrativos, superintendentes, gobernadores, alcaldes o sus secretarios que directamente y/o a través de un tercero u otro servidor público, dé u ofrezca cualquier tipo de utilidad a un congresista, diputado o concejal para actuar en una forma determinada en el ejercicio de sus funciones parlamentarias o normativas, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años, multa de cincuenta (50) a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes y la inhabilitación para ser designados o elegidos como servidores públicos ni contratar con el Estado.

En igual pena incurrirá el congresista, diputado o concejal que acepte cualquier tipo de utilidad.

Parágrafo. El congresista, diputado o concejal que denuncie la conducta o ayude a su esclarecimiento, quedará exento de responsabilidad.

Artículo 4°. El Código Penal tendrá un artículo nuevo del siguiente tenor:

Artículo 407A. Concusión o cohecho político de particular. Si quien realiza la conducta señalada en los artículos anteriores no es servidor público, las sanciones se reducirán a la mitad de las allí establecidas.

Publíquese y cúmplase.

Francisco Pareja González, Representante a la Cámara por Bogotá;
Carlos Arturo Piedrahíta.

EXPOSICION DE MOTIVOS

I. Justificación del proyecto de ley

La corrupción política ha deteriorado las relaciones interinstitucionales, obstaculiza el control político, ha colocado al Estado al servicio del capital privado y en general ha deteriorado la democracia representativa. En este sentido, la corrupción se suele interpretar como un efecto de las desequilibradas relaciones del Estado en su interior, y de las relaciones del Estado con la sociedad. Se genera un círculo vicioso, en el cual la corrupción es efecto y a la vez causa.

“La corrupción es, ante todo, un instrumento de poder y de dominio de clase” (Avila, 1999).

La corrupción altera el orden, entendido como el orden del Estado de Derecho, orden del sistema económico y orden del régimen político.

“En cualquier caso el orden es alterado: se transgreden normas; se altera el sistema de precios de los bienes y servicios transados, se modifican las costumbres políticas, hasta el punto en que la corrupción ya no es un síntoma de alteración del orden político, sino que se convierte en el orden mismo” (Italo Calvino. 2001).

Corrupción y democracia son inversamente proporcionales. En la medida que se reducen espacios democráticos, se incrementa la corrupción. Los gobiernos dictatoriales se caracterizan por el alto grado de corrupción o visto de otra manera: en gobiernos dictatoriales no hay corrupción porque son la corrupción misma.

El presente proyecto de ley se enmarca en el contexto de la corrupción política, concretamente en la dinámica Ejecutivo-Legislativo.

Las relaciones ejecutivo-legislativo en el nivel nacional, departamental, municipal y distrital, se han caracterizado por una preeminencia del ejecutivo, producto del sistema presidencialista robustecido en los últimos años por el modelo neoliberal. Desequilibrio que ha gestado formas de corrupción en detrimento de las corporaciones públicas y del mismo ejecutivo, pero se suele mostrar ante la opinión pública a las corporaciones públicas como los ejes de la corrupción.

Abordar el tema de la corrupción en la relación Ejecutivo-Legislativo, se justifica y tiene plena vigencia en virtud del notable deterioro de esta relación y el elevado costo en términos de gobernabilidad.

La preocupación de la sociedad en tomo a los distintos matices de la corrupción y sus efectos se expresa a diario y de múltiples formas. Con relación a la reforma política Alfonso Gómez Méndez manifiesta: “¿Desaparecerá el dañado y punible ayuntamiento entre el ejecutivo y el Congreso? (*El Tiempo*, agosto 12 de 2002, pp. 1-15). El ex Presidente Alfonso López M. cuestionó: ¿Cómo siendo la elección del Contralor una atribución exclusiva de la Cámara de Representantes, puede el Jefe de Estado comprometer a su partido en una escogencia que no figuraba entre sus atribuciones? ¿Por qué iba a renunciar la Cámara de Representantes a su legítimo derecho constitucional de elegir Contralor sin imposiciones de ninguna clase? (*El Tiempo*, agosto 18 de 2002, pp. 1-15).

En la obra Colombia entre la Exclusión y el Desarrollo, de la Contraloría General de la República señala respecto al Ejecutivo y Legislativo: “Lo grave en la relación con la expedición de leyes, especialmente las que tienen que ver con asuntos económicos, es el perverso proceso de negociación que se lleva a cabo entre el Ejecutivo y el Legislativo, para que aquel asigne partidas a las regiones o a las actividades que a este le interesan o conceda otras gabelas como nombramientos en la administración”.

En este escenario desequilibrado de las ramas del poder, son frecuentes las acciones corruptas en sus distintos órdenes: legal, económico y político. El guiño del ejecutivo directamente o a través de sus ministros para obtener el voto afirmativo, negativo o la abstención para incidir en la suerte de una ley, la elección de un alto funcionario, la neutralización del control político, etc., así como la aceptación de algunos miembros de Corporaciones Públicas a estas y otra clase de insinuaciones veladas, o propuestas, han generado la desnaturalización del equilibrio de las ramas de poder, una de las principales característica de la democracia. Concentración de poder, monarquía presidencial, autoritarismo, cesarismo, son algunas formas de gobierno con las cuales se identifica el ejecutivo en las últimas décadas. El problema crucial de un sistema político es la ausencia de controles y equilibrio en las distintas ramas del poder, lo cual conduce al autoritarismo dando lugar a escenarios propicios para la corrupción política y el incremento del desequilibrio de las ramas del poder.

Hay dos vías generales por las cuales degenera un gobierno: cuando se concentra y cuando se disuelve, en términos de Rousseau.

Frente a la corrupción y dada su complejidad, se hace necesario agotar pluralidad de mecanismos en los distintos órdenes y niveles. En este sentido, presento a consideración del honorable Congreso uno de estos mecanismos, enfocado a mejorar la relación ejecutivo-legislativo minimizando los índices de corrupción en este nivel.

II. Análisis de los tipos penales propuestos

Hay conductas que generan reproche por la sociedad, pero que no se encuentran tipificadas como delitos, simplemente violan normas de tipo ético. La Criminología señala las pautas que el Estado debe tomar para tal efecto: política criminal preventiva para evitar que el ciudadano realice la conducta, la educación es la herramienta más eficaz, en la cual el ejecutivo tiene una alta cuota de responsabilidad y política criminal represiva, para sancionar al ciudadano si ha realizado la conducta reprochable, el Congreso tiene la facultad de tipificar la conducta y establecer la sanción respectiva, en caso de ser realizada por el ciudadano, conforme al artículo 150 numeral 2 de la Constitución Nacional.

La corrupción tiene múltiples expresiones y niveles, muchas de ellas se encuentran tipificadas en el Título XV del Código Penal, “Delitos contra la Administración Pública”, pero hay expresiones no tipificadas, constituidas en conductas continuas canalizadas a un fin y que causan reproche en la sociedad, perjuicios en la economía, y ante todo: deslegitimación de las instituciones, desequilibrio en el poder del Estado y debilidad de la democracia. La corrupción política suele expresarse por fuera del contexto penal vigente.

Esas conductas son las que proponemos tipificar, con los nombres de concusión y cohecho político. Sus características se reseñan a continuación.

A. CONCUSION POLITICA

La conducta objetiva o externa

Consiste en la realización por parte del ejecutivo del nivel nacional, departamental, municipal o distrital, de una conducta consistente en constreñir, inducir o solicitar a uno o varios miembros de una corporación pública a actuar de determinada manera en el desarrollo de sus funciones. No se requiere que la actuación del miembro de Corporación Pública sea ilegal, basta con que desarrolle sus actividades constitucionales y legales atadas u obedeciendo a los intereses del ejecutivo por medios no legales.

Los verbos rectores se expresan así:

Constreñir equivale a obligar, presionar a miembro de una corporación pública para un fin determinado propio de sus funciones. El constreñimiento supone un resultado determinado de carácter psicológico el cual coarta la libertad pero sin eliminarla. En el constreñido hay voluntad viciada por la coacción pero hay una voluntad, por lo tanto es consciente de su actuación.

Inducir se refiere a persuadir, convencer a un miembro de corporación pública para decidir de una forma determinada. Inducir es una etapa previa, una vía al constreñimiento. Con esta conducta se lleva al constreñimiento. Se induce cuando el servidor público (ejecutivo) suscita en miembro de corporación pública sin constreñimiento o amenaza, motivos que lo determinan o persuaden eficazmente a proceder de determinada manera en el ejercicio de sus funciones legislativas, normativas, de control político o cualquier otra propia de sus competencias.

Solicitar significa pedir sin desplegar amenazas. En el marco del delito de concusión solicitar equivale a pedir, requerir sin coacción, inducción o engaño. El miembro de la corporación pública acepta proceder conforme se le solicita. No se requiere que el resultado sea una norma ilícita, se agota la conducta con la sola solicitud, constreñimiento o inducción.

Las solicitudes son válidas en la medida que estas se lleven a cabo en razón del sentido de lo justo y dentro de los marcos estipulados por la ley.

El sujeto activo

La norma propuesta tiene como sujeto activo al ejecutivo en el nivel nacional, departamental, municipal y distrital, es decir, al Presidente de la República, a los Ministros del Despacho, Jefes de Departamentos Administrativos y Superintendentes, gobernadores y alcaldes, así como a sus Secretarios y Jefes de Departamentos Administrativos. Igualmente es sujeto activo el miembro de corporación pública. Cada uno de los sujetos realiza su conducta por separado, pero afectan al mismo bien tutelado: la administración pública.

La concusión preceptuada en el actual artículo 404 del Código Penal, el sujeto activo es el servidor público, y como sujeto pasivo puede ser cualquier persona. Nuestra propuesta califica más al sujeto activo siendo este el ejecutivo nacional, departamental, municipal o distrital, o miembro de corporación pública. La razón por la cual el sujeto activo en el tipo penal propuesto se amplía al receptor de la conducta, radica en el hecho en el cual el particular puede hacer todo lo que la ley no le prohíba, mientras que el servidor público puede hacer solo lo que la ley le autoriza en forma libre, sin presiones o solicitudes al margen de los procedimientos establecidos legalmente, como el mensaje de urgencia, por vía de ejemplo, en el cual el ejecutivo recurre, incide en asuntos propios del Congreso, pero usando medios legales.

El sujeto pasivo

El sujeto pasivo es el Estado, dado que es el titular del bien jurídico que se tutela: la administración pública. El desequilibrio en las ramas del poder afecta la estructura tripartita del Estado consagrada en la Constitución. Mantener la independencia de las ramas del poder es un interés democrático que se debe proteger.

B. COHECHO POLITICO

Conducta objetiva o externa

Consiste en el ofrecimiento o entrega de cualquier utilidad que el ejecutivo nacional, sus ministros, jefes de departamento administrativo o superintendentes haga a un congresista, diputado o concejal. De igual manera cuando la conducta proviene del gobernador o alcalde dirigida al diputado o concejal.

El concepto “cualquier utilidad” comprende cualquier beneficio tanto de tipo económico como político o administrativo. El ofrecimiento de cargos públicos o privados, permanencia en el sector público de determinado funcionario o empleado, favorecimiento en concursos públicos, asignación o incremento de partidas a determinado sector o región, son entre otros, utilidades que el ejecutivo puede ofrecer a miembros de corporaciones públicas y en efecto conductas objetivas que tipifican el cohecho político.

Igual responsabilidad se le asigna al congresista, diputado o concejal que acepte el ofrecimiento así la conducta desplegada sea lícita, propia de sus funciones. El Estado paga a sus servidores la prestación de sus servicios, por lo tanto recibir un pago o beneficio adicional sería un beneficio ilícito.

Sujeto activo y Sujeto pasivo

El sujeto activo en el actual artículo 407 del Código Penal es indeterminado “El que dé u ofrezca...”. En la propuesta, el sujeto activo es determinado: El ejecutivo nacional, departamental, municipal o distrital. Adicionalmente, el sujeto activo si actúa a través de un tercero, será igualmente responsable. Así mismo, es sujeto activo el congresista, diputado o concejal que acepte realizar la conducta.

Por los demás aspectos, en el delito de cohecho político el sujeto pasivo es el mismo ya indicados para el delito de concusión política: La administración pública.

C. CONCUSION O COHECHO POLITICO DE PARTICULAR

El particular que intervenga en la realización de la conducta punible descrita en los tipos penales propuestos, ya sea en forma directa o como tercero, la pena tanto principal como accesorias, se reducen a la mitad de la que le correspondería al servidor público. La razón radica en el hecho del tipo de relación que se tiene con la Administración Pública. El servidor público está vinculado con el Estado mediante una situación reglada donde solo puede hacer lo que la ley y el reglamento le permiten para el desarrollo de sus funciones, mientras que al particular no vinculado con el Estado le está permitido hacer todo lo que no esté prohibido por la ley.

Punibilidad

Uno de los elementos estimulantes para la corrupción en general y la corrupción política en particular es la relación costo-beneficio. Para el agente corrupto el beneficio que recibe muchas veces es superior a la sanción que recibe (en caso de ser investigado y sancionado) por lo tanto se requiere imponer penas que desestimen la realización de la conducta.

Sobre el particular en la obra “Corrupción Política,” de Francisco J. Loporta, 1997 señala como una de las causas de estímulo a la corrupción política: “Ausencia, debilidad o escasa probabilidad de sanciones” y añade: “calibrar las penas de forma tal que el cálculo costo-beneficio resulte adverso”.

Para los tipos penales propuestos, se ha previsto una penalización principal y otras accesorias.

Como pena principal se contempla de 6 a 10 años de prisión, como pena pecuniaria accesoria multa entre 50 a 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes y una segunda pena accesoria consistente en la inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas, ya sea para desempeñar cargos de elección popular o ponombramiento o concurso de méritos. Igualmente, queda inhabilitado para contratar con el Estado.

La penalización relacionada con la inhabilitación, se tiene presente la tendencia que se ha identificado en el referendo y los Proyectos de Acto Legislativo relacionados con la reforma política. En estas propuestas, se prevé como medida represiva contra conductas corruptas, la muerte política, entendida como la pérdida del derecho de servir al Estado. En consecuencia este Proyecto de ley está identificado con la filosofía del Ejecutivo y del Legislativo en materia de corrupción, desarrollando en el marco de la legislación penal, las conductas que caracterizan la corrupción política y la respectiva penalización.

En virtud de lo expuesto, presento a consideración del honorable Congreso el presente proyecto de ley.

Francisco Pareja González, Representante a la Cámara por Bogotá; *Carlos Arturo, Piedrahíta*.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 20 de diciembre del año 2002 ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de ley número 163 de 2002 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Francisco Pareja González*.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

PROYECTO DE LEY NUMERO 164 DE 2002 CAMARA

por la cual se garantiza el derecho al trabajo a las personas vinculadas a la economía informal y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Sector informal o no estructurado de la economía.* Se entiende por sector de la economía informal, aquella actividad productiva, comercial o de servicios lícitos que, en forma independiente,

con un carácter empresarial empírico y escasa inversión de capital e ingresos por debajo del mínimo vital, es ejecutada por mano de obra calificada y no calificada vacante, sin sometimiento a los parámetros y disposiciones constitucionales y legales que regulan la actividad económica en el país y sin que perciban la asistencia y protección estatal de sus derechos económicos y sociales.

En virtud de la anterior definición, en su mayoría, no se encuentran vinculados a la protección de la seguridad social en salud y régimen pensional; presentan bajos niveles de educación formal o de educación para el trabajo; carecen de posibilidades para acceder a la educación, a la capacitación, al crédito para inversión en negocios y a poseer una vivienda digna.

Artículo 2°. *Integrantes.* Para los efectos de la presente ley, se consideran integrantes del sector informal o no estructurado de la economía, a las personas y familias que desarrollan para sí o para terceras personas, actividades productivas, de comercio o de servicios en casas, apartamentos y locales, sin sujeción a permisos o licencias; a los vendedores ambulantes y estacionarios de loterías, mercancías y similares y de productos comestibles que ocupan el espacio público; al propietario de vehículo vinculado ilegalmente al transporte público de pasajeros y mercancías; y a quienes, privados de la libertad, ejecutan actividades productivas en cárceles o centros de reclusión.

Parágrafo. Así mismo, se les considera integrantes del sector, a los egresados de la educación no formal y, de la educación superior, en los niveles de técnico, tecnólogo y universitario, que desempeñan actividades lícitas y de sustento personal y familiar ajenas a su profesión o que ejercen su profesión en forma independiente e, igualmente, carecen de la asistencia y protección estatal de sus derechos económicos y sociales.

Artículo 3°. *Censo.* A los Distritos y Municipios, con el apoyo de la Nación, les corresponde elaborar directamente un censo, actualizado anualmente, de las personas y familias que ejecutan labores o se ocupan en el sector informal o no estructurado de la economía, procurando su ubicación, identificación, nivel de estudios, profesión u oficio, actividad desempeñada, personas ocupadas, ingresos, personas a cargo y demás información que permita su calificación y clasificación en el sector y puedan ser técnicamente definidas como beneficiarios de las garantías del Estado que por medio de la presente ley se establecen.

Las entidades del nivel central con sede en los distritos y municipios, bajo la dirección y coordinación del respectivo Alcalde, se obligan a concurrir en la ejecución de la presente ley para lo cual participarán activa y directamente en la elaboración y actualización del censo, así como en la formulación, control y seguimiento de los proyectos, según lo de sus competencias,

La no participación directa de los funcionarios o la negligencia de estos en la ejecución de las funciones que le impone esta ley, será causal de mala conducta, sancionable con la destitución de sus cargos.

Artículo 4°. *Licencias o permisos.* Los Distritos y los Municipios, con el concurso de las dependencias administrativas de planeación y salud, previo el censo de que trata el artículo precedente, mientras se implementan y ejecutan, a través de proyectos, los planes y programas correspondientes a las políticas adoptadas por el Gobierno, a través del Ministerio del Trabajo o de quien haga sus veces y en cumplimiento de la presente Ley, podrán conceder licencias o permisos temporales de funcionamiento u operación, según reglamentación que para el efecto expidan los respectivos concejos Distrital y Municipal, cuando se trate de personas que laboren en casas, apartamentos o locales y sea necesario la preservación de la salubridad pública y la seguridad laboral.

Las autoridades distritales y municipales, no podrán otorgar permisos o licencias, para la ocupación del espacio público con actividades de producción, comercio o de servicios. Sin embargo, deberán diseñar y ejecutar programas permanentes de reubicación de vendedores

ambulantes y estacionarios que ocupan andenes, calles, separadores de avenidas, parques e intersección de calles, con el objeto de garantizarles el derecho al trabajo y preservar el uso del espacio público por todas las personas.

Las autoridades municipales establecerán multas equivalentes a los cien salarios mínimos legales mensuales vigentes, cada vez, a las empresas privadas, públicas o de economía mixta que propicien la ocupación del espacio público para que terceras personas comercialicen o promocionen sus bienes y servicios. La autoridad municipal que autorice o permita y no sancione la actividad aquí señalada, incurrirá en mala conducta que ocasionará la destitución de su cargo.

Parágrafo. Los Concejos distritales y municipales, en lo pertinente, reglamentarán el presente artículo, en un plazo no superior a seis (6) meses, contados a partir de la promulgación de la presente ley. Caso contrario, lo hará el respectivo Alcalde, dentro de los tres (3) meses siguientes al vencimiento del plazo antes señalado.

Artículo 5°. *Educación y capacitación para el trabajo.* En cumplimiento de las disposiciones vigentes y reglamentarias, las autoridades Distritales y municipales, pondrán en ejecución planes de vinculación a la educación formal de los niños y jóvenes del sector de la economía informal, en edad preescolar y escolar. Igualmente, de capacitación para el trabajo, a los mayores de edad, propiciando la formación empresarial o, en su defecto, la ocupación laboral, para lo cual contarán con la participación del SENA.

Parágrafo. Las personas que lo deseen, vinculadas al sector de la economía informal, debidamente identificadas y vinculadas a los programas, podrán organizarse en cooperativas, con las que la nación, los departamentos, los distritos y municipios y las entidades y empresas industriales y comerciales de aquel o de estos, deberán contratar, preferentemente, las obras públicas o las consultorías, asesorías y la prestación de servicios que demanden, siempre que dichas organizaciones estén en condiciones de ejecutarlos.

Artículo 5°. *Participación y vigilancia.* El Gobierno Nacional, al igual que los departamentales, distritales, municipales y locales, así como las entidades del nivel central con sede en los municipios, garantizarán la participación de los interesados, directamente o a través de sus organizaciones, en la definición de las políticas, los planes, programas y proyectos que se formularán, atendiendo lo dispuesto en la presente ley.

Los ciudadanos en general y, en particular, las personas vinculadas al sector de la economía informal, directamente o a través de sus organizaciones, en su condición de veedores de la acción gubernamental, ejercerán vigilancia en todos los aspectos a que se refiere la presente ley, pudiendo acusar los actos de corrupción o la negligencia de los funcionarios, ante la autoridad competente, para lo pertinente.

Artículo 6°. *Garantías.* Para lograr una vinculación acelerada, constante y progresiva del sector informal o no estructurado de la economía, a la economía formal, garantizando el desarrollo sostenible del país, el Estado intervendrá a través de:

1. La legalización de su actividad empresarial, mediante la agilización de trámites y la eliminación de costos para quienes se encuentren debidamente censados e inscritos en los programas.

2. El fortalecimiento de la capacitación, la formación empresarial y la actualización tecnológica, que se ejecutará por convenios con el SENA, las universidades públicas, las entidades públicas territoriales de fomento a las MIPYMES, las organizaciones no gubernamentales de apoyo y fomento al desarrollo de la base tecnológica, las Cajas de Compensación o, preferiblemente, con las personas naturales o jurídicas, organizadas o no, integrantes y censadas como del sector de la economía informal o no estructurada, en condiciones de ejecutar dicha capacitación.

3. La vinculación real y efectiva del sector de la economía informal, a la educación formal de los niños y jóvenes en edad escolar, de las personas cabeza de familia y de las personas a cargo que lo deseen.

4. La vinculación real y efectiva a los beneficios de la seguridad social en salud, a través del régimen subsidiado o al régimen contributivo, mediante tarifas especiales, teniendo en cuenta la situación económica, así como a programas de recreación, deportes y de prevención del consumo de sustancias psicoactivas, la que se ejecutará por conducto de instituciones prestadoras de salud, de conformidad a la ley.

5. El establecimiento de líneas de crédito de uno (1) a dos (2) años o de corto plazo; de tres (3) a seis (6) años o de mediano plazo; y, de siete (7) o más años o de largo plazo, para la financiación de las empresas existentes y para la creación de nuevas empresas, bien que seapara compra de activos fijos, capital de trabajo o para la financiación de cualquiera de las actividades del proceso.

6. La definición de tasas preferenciales de interés que, en ningún caso, superarán el índice de la inflación correspondiente al año inmediatamente anterior. Para tal efecto, el Gobierno Nacional establecerá márgenes mínimos de intermediación o aquellas exenciones o medidas que considere para evitar la elevación de los costos del crédito.

7. El establecimiento de períodos de gracia, según la actividad, de tres meses, para créditos de corto plazo, de seis (6) meses a un (1) año para créditos de mediano plazo y de dos (2) hasta cuatro (4) años para créditos de largo plazo, períodos donde sólo se amortizarán intereses, especialmente cuando se trate de productos para la exportación.

8. La reducción ostensible de trámites, de tal manera que se facilite el acceso al crédito. La vinculación del Fondo Nacional de Garantías, como respaldo o garante en un cien por cien, de los créditos otorgados.

9. El control y seguimiento, como garantía del buen uso, de la participación estatal.

Las garantías y beneficios dispuestos, serán otorgadas por una sola vez y hasta por tres (3) años, teniendo en cuenta el tipo de actividad productiva, comercial o de servicios que el beneficiario desempeñe.

Artículo 7°. *Financiación*. El Estado dispondrá de los recursos para la financiación de los requerimientos de crédito a que se refiere el artículo anterior, a través del IFI o quien haga sus veces, los cuales serán manejados por conducto de la banca pública, los bancos del sector cooperativo, las entidades públicas territoriales de fomento a las MIPYMES, las organizaciones no gubernamentales de apoyo y fomento al desarrollo de la base tecnológica y las Cajas de Compensación.

El IFI o quien haga sus veces, dispondrá de no menos del treinta por ciento (30%) de los recursos de su presupuesto, previstos para crédito, con destino a la financiación de los requerimientos crediticios de los beneficiarios inscritos, calificados y clasificados que lo soliciten y le sean aprobados.

Parágrafo. Las empresas privadas o las personas naturales que lo decidan, directamente o a través de organizaciones sin ánimo de lucro que constituyan o contraten para el efecto, preferiblemente de los mismos beneficiarios, podrán financiar la ejecución de los programas y proyectos que elabore el Gobierno Nacional y los municipios, respectivamente, para lo cual gozarán de las exenciones tributarias al impuesto a la renta según reglamentación que el gobierno expida, a través del Ministerio de Hacienda.

Artículo 8°. *Acceso al crédito*. Las personas de que trata la presente ley, podrán acceder a los créditos, como personas naturales o en su condición de empresa unipersonal, compañías limitadas, organización cooperativa o como entidades sin ánimo de lucro, para cuya organización quedan exentas del pago de los derechos establecidos, mientras estén vinculadas al programa.

Las personas naturales y jurídicas y las organizaciones gremiales de los vinculados al sector de la economía informal o no estructurada, que existan o se constituyan, podrán participar en actividades de organización y capacitación, de conformidad a proyectos que presenten a la entidad territorial.

Artículo 9°. *Permanencia*. Las personas naturales o jurídicas objeto de las garantías aquí establecidas, serán beneficiarias de las políticas, planes, programas y proyectos, hasta el momento en que, vinculados a la economía formal, las autoridades municipales de planeación, con el apoyo del SENA, determinen, previo análisis técnicos, que están en condiciones de desenvolverse sin la ayuda estatal prevista en la presente norma o hasta el momento en que se pruebe el uso indebido de las garantías recibidas.

El Gobierno Nacional, con la participación del Ministerio del Trabajo, el IFI y el SENA, reglamentarán el presente artículo, de obligatorio cumplimiento en los distritos y municipios.

Artículo 10. *Políticas, planes y programas*. El Ministerio del Trabajo o quien haga sus veces, con la participación del SENA, teniendo en cuenta las disposiciones aquí establecidas, estará encargado, únicamente, de definir las políticas, los planes y programas, así como de determinar el mayor porcentaje del presupuesto que la Nación transferirá a los Distritos y Municipios, al igual que el menor porcentaje de la participación de estos, para la financiación de los proyectos que ejecutarán en sus territorios, tendientes a la vinculación progresiva al sector formal de la economía de las personas y familias de que trata la presente ley.

Para definir el mayor porcentaje de la participación de la Nación y el menor porcentaje de la participación de los municipios arriba referida, se tendrá en cuenta el mayor índice de personas y familias vinculadas al sector de la economía informal o no estructurada, la categoría y el estado de las finanzas del municipio.

Parágrafo. Los departamentos para con los municipios y los distritos para con las localidades en que se encuentre dividido su territorio, realizarán el control, supervisión y seguimiento a los Proyectos ejecutados, para lo cual contarán con el apoyo financiero de la Nación, a través del Ministerio del Trabajo o de quien haga sus veces.

Artículo. *Exenciones tributarias*. Dentro de los seis (6) meses de entrada en vigencia la presente ley, el Gobierno Nacional, por conducto del Ministerio de Hacienda y, las autoridades distritales y municipales, establecerán exenciones impositivas, por el tiempo de permanencia en el programa previsto, con el objeto de incentivar la actividad económica de los vinculados al programa.

Artículo. *Vigencia*. La presente ley entrará en vigencia a partir de su promulgación, deroga las disposiciones que le sean contrarias y, el Gobierno Nacional, para el efecto, Ministerio del Trabajo, Ministerio de Salud, Ministerio de Hacienda, IFI y SENA o quienes hagan sus veces, en cabeza de sus respectivos Ministros, Directores o Gerentes, contarán con un plazo no superior a seis (6) meses, para definir políticas, planes y programas y efectuar las previsiones, traslados presupuestales y las transferencias a los distritos y municipios que esta ley dispone.

De los honorables Congresistas,

Francisco Pareja González, Carlos Arturo Piedrahita,
Representantes a la Cámara.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Cuando se escucha el término “economía informal”, inmediatamente se identifica con vendedores ambulantes y estacionarios que ocupan calles y andenes, quizás por ser una parte de la población no ocupada laboralmente, ni parte del mundo empresarial del país, más perseguida y golpeada físicamente, cada que se producen los desalojos porque ejercen sus actividades en el espacio público.

Los vendedores ambulantes y estacionarios constituyen solo un componente del sector de la economía informal que, en su conjunto, hacen parte de uno de los mayores problemas de los países desarrollados y, más aún de los países en vías de desarrollo.

Para efectos de los propósitos de la presente ley, es importante iniciar por la definición del concepto de “economía informal”, universalmente adoptado por la OIT, tomado de “OIT EMPLEO Y

PROTECCION SOCIAL EN EL SECTOR DE LA ECONOMIA INFORMAL (gb277-2000-02-0361-5-ES.Doc)” documento del cual se extraen varias citas como soporte de la justificación del proyecto, las que figuran entre comillas.

“El término “sector informal” se ha utilizado ampliamente para referirse al segmento del mercado laboral de los países en desarrollo que ha absorbido un importante número de personas que buscan empleos y trabajadores desempleados, principalmente en el sector del trabajo independiente y en unidades de producción muy pequeñas, que en su mayoría comparten una serie de características comunes: bajos niveles de capital, de calificaciones, y de acceso a mercados organizados y a la tecnología; ingresos bajos e inestables y malas condiciones de trabajo; quedan fuera del alcance de las estadísticas oficiales y de la reglamentación gubernamental; también, casi invariablemente, están al margen de los sistemas formales de protección de los trabajadores y de protección social (OIT, 1991).

La definición estadística del sector informal utilizada por la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) es: “... un grupo de unidades de producción que,... forman parte del sector de los hogares como empresas de hogares, es decir como empresas que pertenecen a los hogares y que no están constituidas en sociedad...”, y que comprende las empresas informales de trabajadores por cuenta propia pertenecientes a, y administradas por, “trabajadores por cuenta propia, ya sea individualmente o asociados con otros miembros de su propio hogar o de otros hogares, que pueden emplear trabajadores familiares auxiliares de manera ocasional, pero no emplean empleados asalariados de manera continua...” (resolución adoptada por la decimoquinta CIET, enero de 1993).”

I. Incremento de la economía informal.
causas y consecuencias.

Este fenómeno se presenta tanto en los países desarrollados como en los subdesarrollados. Constituye factor fundamental del incremento de la economía informal, la denominada “globalización de la economía”.

En los países con alto grado de tecnificación y desarrollo de la producción industrial, urbana y agrícola, se presenta, consecuencia de la tecnificación, incrementos en el desempleo y, ante la superproducción constante, se origina la búsqueda afanosa y ventajosa de mercados; es la “mundialización del comercio”.

De otra parte, en estos países con tan altos grados de desarrollo y como una forma de incrementar sus ganancias y, de paso desbaratar sindicatos, los empresarios reducen costos laborales descentralizando la producción y los procesos de trabajo, como parte de la “flexibilización laboral”, todo lo cual genera los definidos como “empleos externalizados” o la “subcontratación” de empresas pequeñas o unidades de producción en hogares y conlleva a los denominados “trabajadores familiares no remunerados” y los “trabajadores por cuenta propia” o personas que trabajan a domicilio. Unos y otros, según la OIT “...quedan fuera del alcance de las estadísticas oficiales y de la reglamentación gubernamental; también, casi invariablemente, están al margen de los sistemas formales de protección de los trabajadores y de protección social...”

II. El fenómeno en Colombia

Para países como Colombia, la “mundialización del comercio” ha venido generando altos índices de importación de producción urbana y agrícola y la quiebra de la producción interna o producción nacional pero, también, en la producción supérstite, se presenta el fenómeno de la “flexibilización laboral”.

De suyo, la ubicación de los altos sobrantes de capitales de los países con alto grado de desarrollo, comercializados a través de la banca multilateral, en lo fundamental, son “colocados” en el Estado, no importa cual sea su destino, menos hacia el incremento de la producción. Eso sí, obligando a la adopción de medidas fiscales que garanticen la recuperación de los onerosos e ineficaces créditos, a

través de los presupuestos públicos: es el pago del “servicio de la deuda”; consecuencia, la reducción del tamaño del Estado.

Estos tres factores, la quiebra de la producción interna o producción nacional, la flexibilización laboral y la reducción del tamaño del Estado, ha conllevado al incremento del sector de la economía informal.

Situación por demás observable en las estadísticas del DANE, en encuesta realizada en siete áreas metropolitanas para el período 1991 a 2000

Población ocupada, según posición ocupacional y sexo.
Total siete áreas metropolitanas
1991 - 2000 (septiembre)

Posición ocupacional y sexo	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Obrero o empleado particular	53.0	53.6	55.3	57.1	54.4	54.8	53.0	51.9	48.3	48.9
Obrero o empleado del gobierno	9.6	9.1	8.1	7.7	7.4	7.6	7.9	8.0	7.8	6.6
Empleado doméstico	5.6	5.1	5.1	4.7	4.4	4.1	4.0	4.3	5.2	5.3
Trabajador por cuenta propia	25.3	26.8	26.5	24.3	28.6	28.1	29.2	30.9	32.6	33.6
Patrón o empleador	5.2	3.9	3.8	4.8	4.2	4.5	4.6	4.0	4.4	4.4
Trabajador familiar sin remuneración	1.2	1.5	1.3	1.3	0.9	0.9	1.2	0.9	1.6	1.0

Del 100% de la población ocupada del país, según el cuadro anterior, en 1991, los obreros o empleados particulares y los obreros o empleados del gobierno, representaban el 62.6% de dicha población y los sectores independientes representados por los empleados domésticos y trabajadores por cuenta propia representaban el 32.1% del total de la población ocupada y, el 5.2% integrado por los patronos o empleadores.

Para el año 2000, la categoría de obreros y empleados disminuyó ostensiblemente al 45.5%, mientras la población de empleados domésticos, los trabajadores por cuenta propia y el trabajador familiar sin remuneración, se incrementó al 39.9%; Igual, los patronos o empleadores disminuyeron al 4.4%

Población ocupada, según ingreso mensual y sexo.
Total siete áreas metropolitanas
1991 - 2000 (septiembre)

Ingreso mensual y sexo	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Hasta un salario mínimo	23.2	26.2	25.9	24.5	20.0	21.7	20.5	26.0	29.8	37.1
De más de 1 a 2	42.5	35.5	35.3	33.3	40.7	32.2	36.7	35.4	33.9	29.1
De más de 2 a 3	9.7	7.8	10.2	13.5	14.4	20.9	13.3	10.3	9.8	6.5
De más de 3 a 4	4.9	5.4	5.9	6.9	4.9	4.5	3.9	4.4	3.3	4.8
De más de 4 a 5	2.0	2.6	2.5	3.4	3.1	3.3	3.6	3.6	2.6	1.6
De más de 5 a 6	1.8	0.8	0.6	2.2	2.2	1.7	2.6	1.3	1.5	1.4
Más de 6	3.6	4.6	5.1	6.2	4.8	5.8	5.0	6.3	5.1	3.4
No informan	12.4	17.2	14.5	9.9	9.9	9.8	14.4	12.7	14.0	16.2

De otra parte, podemos observar cómo los ingresos de la población ocupada del país decrecieron en forma significativa, del solo análisis de los sectores mayoritarios del cuadro ocupacional.

Así en 1991 del total de la población ocupada, el 23.2% devengaba hasta un salario mínimo mensual; en el 2000, este rango aumentó al 37.1%. Es decir, más personas entraron a devengar y subsistir con ingresos iguales o por debajo del salario mínimo mensual.

Lo propio aconteció con todos los demás rangos. La población que devengaba, en 1991, de uno a dos salarios mínimos mensuales que representaba el 42.5% de la población ocupada disminuyó al 29.1% en el 2002. No porque hubieran subido de rango, a devengar más. No, porque los demás rangos también disminuyeron sus ingreso como puede apreciarse en el cuadro que antecede. Sencillamente, los ingresos de la población ocupada disminuyeron.

Como quiera que es un fenómeno mundial, los países con altos índices de desarrollo están adoptando medidas para acometer soluciones a este problema y, desde la OIT, se trazan políticas con miras a encontrar posibles soluciones.

De su parte, los teóricos de las políticas neoliberales, sabedores de que los integrantes de la “economía informal” requieren tratamientos menos rigurosos, ante la imposibilidad económica de que estas empresas y personas se puedan mantener dentro de la legitimidad de la economía formal, por lo que implica altas cargas impositivas, costos del dinero y costos laborales, proponen que “...sería mucho más sencillo y menos costoso integrar a los trabajadores legales e informales en un sistema económico único no discriminatorio reformando la legislación. Tal integración incluiría tanto la supresión de las restricciones del sistema jurídico como la incorporación de todos los trabajadores en un nuevo marco jurídico ... para dismantelar la reglamentación de protección del empleo en materia de despidos, recortes de personal, indemnización de trabajadores despedidos, condiciones para poder beneficiarse de la protección en el empleo ... formas flexibles de remuneración frente a salarios fijos y la negociación colectiva...”

Por el contrario, “... la OIT ha adoptado una perspectiva integral, estructural. Está enfocada hacia el contexto global socioeconómico y político del sector informal, y tiene en cuenta las limitaciones estructurales del sector informal y de la economía que impiden que las unidades de producción informal alcancen un mayor rendimiento económico y ofrezcan empleos mejores y más seguros a sus trabajadores. Si bien las reformas legislativas constituyen un elemento determinante del crecimiento y del rendimiento del sector informal, por sí solas no garantizan un acceso mucho más amplio a los mercados, al crédito o a la tecnología, o a mejores condiciones de trabajo.

Como parte de esta perspectiva integral, la OIT ha tratado de abordar un dilema que plantean las políticas, tal como se indica en la Memoria del Director General a la reunión de 1991 de la Conferencia Internacional del Trabajo: “o se fomenta el sector no estructurado en su calidad de fuente de empleos e ingresos, o bien se procura hacer extensivas la reglamentación y la protección social a dicho sector, con lo cual quizás quede mermada su capacidad para proporcionar empleos e ingresos a una mano de obra cada vez más numerosa” (OIT, 1991:2).

Este dilema refleja los debates de los años setenta y ochenta en el contexto de la labor de la OIT sobre el empleo y la pobreza: el carácter prioritario o no de la promoción del empleo; la creación de “buenos empleos” (por ejemplo, empleos fijos, a tiempo completo) en los que se protegen los derechos fundamentales de los trabajadores o la mejora gradual de las condiciones de vida y de trabajo de los segmentos del mercado laboral (“malos empleos”) en los que la legislación y el cumplimiento de la misma son ineficaces (OIT, 1995).

El enfoque integrado que la OIT ha aplicado al sector informal desde 1991 trata de dar la misma importancia a la promoción del empleo que a la protección social: la mejora del potencial de producción, la mejora del bienestar de los más pobres, y la aplicación progresiva de las normas de trabajo partiendo de las normas fundamentales de la OIT.”

El proyecto de ley aborda al “sector de la economía informal”, no solamente a los vendedores ambulantes y estacionarios que ocupan el espacio público, quienes, por supuesto, hacen parte del sector. Pero, es a raíz de los continuos desalojos y la lucha de estos por el derecho al trabajo, que la Corte Constitucional, ante la insensibilidad de nuestra clase dirigente, ha sentado jurisprudencia, tanto para garantizar el uso y goce del espacio público por todas las personas, como para hacer ver que el derecho al trabajo es un derecho fundamental que corresponde al Estado, igualmente, garantizar. Sentencias que es oportuno traer a memoria, como sustento legal de las pretensiones del proyecto de ley.

III. Estado Social de Derecho

Haciendo un breve resumen, de la Sentencia S. C. 1064/01, plantea la Corte Constitucional:

“... la fórmula política del Estado Social de Derecho surge en la post guerra europea como una forma de organización estatal que pretende corregir las limitaciones de la concepción clásica del Estado de Derecho, expresión política de una sociedad compuesta por individuos concebidos abstractamente como libres e iguales. La teoría del estado del siglo XIX y principios del XX partía de la idea del ciudadano como persona adulta, letrada, propietaria, generalmente masculina, y libre frente al poder público...”

“...Es por ello que se acepta que, en muchos casos, la libertad y la igualdad requieren, para su realización, de medidas, acciones, prestaciones, servicios, que la persona, por sí misma, no puede asegurar. El Estado de derecho evolucionó así, de un estado liberal democrático a uno social, también democrático, animado por el propósito de que los presupuestos materiales de la libertad y la igualdad para todos estén efectivamente asegurados. (Subrayo)

El surgimiento histórico de este modelo de organización, identificado ahora como Estado Social de Derecho, muestra, entonces, la convergencia de las ideas socialistas, de la tradición liberal y del pensamiento social cristiano. Continúa el fallo de la Corte:

“... La fórmula política del Estado Social de Derecho exige, así, que los órganos del Estado forjen la realidad institucional según los principios fundamentales de una organización social justa de hombres y mujeres igualmente dignos (Preámbulo y artículos 1, 2, 13, 42 a 50, 363 y 366 C. P.)...”

“... En este orden de ideas, entre las manifestaciones concretas del principio fundamental del Estado Social de Derecho se encuentran, por ejemplo, los mandatos generales dirigidos a promover la igualdad real y efectiva mediante la adopción de medidas a favor de grupos marginados o discriminados (artículo 13 inciso 2 C. P.); proteger especialmente a las personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta (artículo 13 inciso 3 C. P.); proteger a la mujer embarazada, a la mujer cabeza de familia, a la niñez, a los adolescentes, a las personas de la tercera edad, a los discapacitados, a los pensionados y a los enfermos (artículos 43 a 49 C. P.); apoyar a los desempleados (artículo 54 C. P.) y promover el pleno empleo así como el mejoramiento de la calidad de vida de las personas de menores ingresos (artículo 334, inciso 2)...”

El Estado Social de Derecho tiene el significado, “de crear los supuestos sociales de la misma libertad para todos, esto es, de suprimir la desigualdad social”

“... El Estado Social de Derecho no impone un modelo económico o social, pero tampoco es indiferente a la realización de valores como el orden social justo y la dignidad humana. Tal interpretación deja a salvo la potestad de configuración legislativa radicada en cabeza del Congreso y de diseño de programas de gobierno atribuida al Ejecutivo, y busca conciliarla con los contenidos materiales que la propia Constitución consagra y que vinculan a todas las autoridades públicas.

Es así como el legislador, por ejemplo, puede intervenir en la economía y la sociedad mediante normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno (artículo 150 numeral 19 C. P.), de forma que asegure los objetivos propios del Estado Social (artículo 1 C. P.)...” (Subrayado fuera del texto original).

IV. Derecho al trabajo

En la referida Sentencia y respecto del Derecho al Trabajo, reafirma la Corte Constitucional:

“... el trabajo, como institución social y realidad jurídicamente reconocida, es uno de los elementos alrededor de los cuales gira la configuración del modelo de Estado democrático y social que ha identificado a Colombia desde la primera mitad del siglo XX hasta nuestros días en clara coincidencia con los cambios ocurridos a nivel mundial durante esa misma época, en los términos ya referidos.

En efecto, < a partir de 1936 y con mayor énfasis a raíz de la expedición de la Carta del 91 >, (S C 479/92) el trabajo, se erige como

<un objetivo central, específico y conscientemente buscado por el Constituyente> (S C 479/92) que, a través del Preámbulo y el artículo 1º de la Constitución, entre otras disposiciones, reconoce su importancia y manda protegerlo y garantizar su ejercicio por parte de todas las personas...”

<... Por ello el Constituyente le otorgó al trabajo el carácter de principio informador del Estado Social de Derecho, al considerarlo como uno de sus fundamentos, al lado de la dignidad humana, la solidaridad de las personas que integran la sociedad y la prevalencia del interés general (artículo 1º de la Constitución)...>

<... El trabajo es una actividad que goza en todas sus modalidades de especial protección del Estado (...) cuya protección es de tal naturaleza, que es inmune incluso ante el estado de excepción por hechos que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden social, económico y ecológico. El gobierno, con las facultades excepcionales que le otorga la declaratoria de dicho estado, no puede desmejorar los derechos sociales de los trabajadores (artículo 215).

El mandato constitucional de proteger el trabajo como derecho-deber, afecta a todas las ramas y poderes públicos, para el cumplimiento de uno de los fines esenciales del Estado: garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes que genera esa labor humana (artículo 2º.)”(S T 441/92)>

“... El trabajo tiene, así, múltiples formas de expresión dentro del ordenamiento constitucional vigente, pues no es sólo un derecho a través del cual el individuo obtiene recursos que le permiten sufragar sus necesidades básicas (artículo 25 C. P.), sino que es, además, una obligación social que se traduce en un mecanismo de incorporación de la persona a la colectividad como sujeto que se dignifica a través del aporte que hace al desarrollo de una comunidad así como en un deber que tiene todo trabajador de contribuir solidariamente a la construcción de una sociedad más participativa en términos tanto políticos como económicos y, por esta vía, más democrática y plural...” (S. C. 1064/01). (Lo resaltado fuera del texto original).

Bajo las anteriores dos premisas, la Corte Constitucional ha entrado a definir la pugna entre el Derecho al Trabajo y el deber de preservar el Espacio Público, en un Estado Social de Derecho, situación que, a través de tutelas se ha venido obviando pero que, corresponde al legislador intervenir con normas de carácter permanente que permitan y hagan realidad los derechos y deberes consagrados en la Constitución Política.

Normas que, igualmente, deben beneficiar a los centenares de miles de personas que, sin ocupar el espacio público, su derecho al trabajo no está garantizado plenamente por el Estado, bien porque ejercen actividades productivas, de comercio o de servicios en forma independiente, como empresarios empíricos; otros porque se encuentran vinculados a trabajos temporales o están subempleados y todos devengando ingresos por debajo del mínimo vital. Y, en el peor de los casos, posterior a sacrificios invaluable, se encuentran aquellos que en su condición de mano de obra calificada desempeñan labores mal remuneradas, casi siempre ajenas a su calificación. Situaciones que se conocen pero que no se aprecian, a diferencia de quienes ocupan el espacio público, cuando la parafernalia de los desalojos atraen las miradas de la opinión.

Por lo anterior, es importante resaltar algunos aspectos fundamentales de las Sentencias de la Corte Constitucional, de donde se colige el tratamiento administrativo que se le debe dar a las personas que ocupan el espacio público con ventas ambulantes y estacionarias.

V. Espacio público

Importante abordar las definiciones a la problemática del espacio público, en cuanto derecho que corresponde al Estado preservar, al igual que el derecho al trabajo, de una franja importante de personas vinculadas a la economía informal, materia del presente proyecto de ley.

La Corte, apoyada en la Constitución y leyes vigentes, en las numerosas Sentencias de Tutela interpuestas por vendedores ambulantes y estacionarios, ha sido reiterativa en el concepto de Espacio Público, expresando que, de conformidad con el artículo 5º de la Ley 9ª se entiende por espacio público, el “conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza y por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes...” (Art. 5º, Ley 9ª de 1989)

Para precisar más los conceptos y aunque se mantenga una actitud reiterativa con las Sentencias de la Corte Constitucional, respecto del análisis de este tema, en la Sentencia de Unificación, SU 360/99, señala la Corte:

“... los bienes de uso público son entendidos por la legislación colombiana como inalienables, imprescriptibles e inembargables (artículo 63 de la C. P.), **lo cual implica que en virtud de su esencia son inapropiables**, pues están destinados al uso público y cualquier acto de comercio podría vulnerar el fin para el cual han sido concebidos. La inalienabilidad nació en el siglo pasado y apareció como una regla de origen consuetudinario o jurisprudencial.

Ella, junto con la imprescriptibilidad, son medios jurídicos a través de los cuales se tiende a hacer efectiva la protección de los bienes de uso público, a efectos de que ellos cumplan el “fin” que motiva su afectación (Marienhoff). **Por las razones anteriores, ningún particular puede considerar que tiene derechos adquiridos sobre los bienes de uso público** (CC - ST-551/92) y tampoco podría alegar una posible prescripción adquisitiva de dominio sobre ellos. En efecto, estos bienes están fuera de todas las prerrogativas del derecho privado. En el mismo sentido, la entrega en arrendamiento a personas naturales o jurídicas de carácter privado de instalaciones públicas, destinadas por ejemplo, a la recreación o deporte, no sustrae tales bienes de la calidad de “áreas de espacio público (CC ST-T288/95, ni de los límites que por ese motivo les atribuye la ley. En consecuencia, y tal como se ha dicho, **“los derechos y los intereses privados, sea cual fuere su origen (la ley, la concesión, el acto administrativo, etc.) si entran en conflicto con el interés público, deben subordinarse a éste...”** (Lo resaltado fuera del texto original).

VI. Reglamentación de los usos del suelo y del espacio público.

Quedando definido qué es el espacio público, es menester precisar los argumentos esgrimidos por la Corte Constitucional, relacionados con la potestad para la reglamentación del uso del espacio público donde se reitera que ello corresponde a los municipios, a través de los Concejos y, de otra parte, presenta alternativas para la solución del conflicto entre el derecho al trabajo y el uso y goce común del espacio público. Por ello precisa la Corte:

“... el concepto de “espacio público”, comprende mucho más que el de “bienes de uso público”. Dentro de la autonomía de cada municipio, se fijan unas reglas atinentes a la actividad urbanizadora y unos criterios con arreglo a los cuales la administración, generalmente por conducto de los departamentos de Planeación, indica cuáles áreas del suelo tendrán el carácter de espacio público. Una vía pública no puede obstruirse privando a las personas del simple tránsito por ella, pues semejante conducta atenta contra la libertad de locomoción de la mayoría de los habitantes y lesiona el principio de prevalencia del interés general, además de que constituye una apropiación contra derecho del espacio público. (S U 360/99) (Subrayo)

El artículo 313, numeral 7º, de la Constitución Política señala como función de los concejos municipales la de “reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda”.

Quiere esto decir que, dentro de la autonomía de cada municipio, se fijan unas reglas atinentes a la actividad urbanizadora y unos criterios con arreglo a los cuales la administración, generalmente por conducto de los departamentos de Planeación, indica cuáles áreas del suelo tendrán el carácter de espacio público, tal como ya lo había consagrado a nivel legal el artículo 6º de la citada Ley 9ª de 1989, al señalar que “el destino de los bienes de uso público incluidos en el espacio público de las áreas urbanas y suburbanas no podrá ser variado sino por los Concejos, Juntas Metropolitanas o por el Consejo Intendencial, por iniciativa del Alcalde o Intendente de San Andrés y Providencia, (...)” (Subrayo)

La misma norma agrega, específicamente en lo relacionado con las vías públicas:

“Los parques y zonas verdes que tengan el carácter de bienes de uso público, así como las vías públicas, no podrán ser encerrados en forma tal que priven a la ciudadanía de su uso, goce, disfrute visual y libre tránsito”. (Subraya la Corte).

Así una vía pública no puede obstruirse privando a las personas del simple tránsito por ella, pues semejante conducta atenta contra la libertad de locomoción de la mayoría de los habitantes y lesiona el principio de prevalencia del interés general, además de que constituye una apropiación contra derecho del espacio público, esto es, un verdadero abuso por parte de quien pone en práctica el mecanismo de cierre. No pueden tampoco ocuparse los andenes -que son parte de la vía pública- ni las áreas de circulación peatonal, espacios que se hallan reservados para el tránsito de toda persona sin interferencias ni obstáculos como, por ejemplo, estacionamiento de vehículos y el levantamiento de casetas de vendedores ambulantes. Tampoco puede invadirse el espacio público con materiales de construcción o exhibiciones de muebles o mercaderías, ni con la improvisación de espectáculos u otra forma de ocupación de las calles, claro está sin detrimento de las libertades de trabajo, empresa y reunión, las cuales deben ejercerse de tal forma que no lesionen otros derechos y de conformidad con las restricciones que impone el ordenamiento urbano a cargo de las autoridades municipales. (S U 360/99) (Subrayo)

Continuando con la línea de la jurisprudencia adoptada, precisa la Corte:

“... los alcaldes están investidos de autoridad suficiente para disponer, en caso de ocupación, la restitución de bienes de uso público, de conformidad con el Código Nacional de Policía (artículo 132). También, tienen competencia para señalar restricciones en lo relativo a su uso por razones de interés común, sin que el razonable ejercicio de esta facultad represente desconocimiento de derechos o garantías constitucionales. (T 940/99) (Subrayo)

“... Sin embargo, la Corte le dio carácter absoluto a esa potestad; reconociendo que en no pocas oportunidades era la propia Administración la que toleraba -incluso autorizaba- la ocupación permanente del espacio público; o, en otras palabras, que a menudo la ocupación pública se encontraba amparada por una “confianza legítima” del particular frente a los actos positivos y permisivos de la Administración, la Corte sostuvo que el Estado, sin renunciar a su potestad coercitiva, estaba en la obligación de encontrar vías de solución alternas para los ocupantes protegidos por esa confianza, que incluían, entre otras, su reubicación en sitios estratégicos, aptos para el ejercicio de sus actividades y oficios e inofensivos para el interés colectivo. (T 940/99) (Subrayo)

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.” (T 940/99)

De donde se desprende que una posible ocupación del espacio público, en garantía al derecho al trabajo, debe ser temporal, mientras la administración municipal “resuelve entre los intereses público y privado”, siempre que medien permisos o licencias permanentes o temporales con anterioridad expedidas.

Definida la conceptualización constitucional y legal del Espacio Público, en relación con el presente acápite, frente a tuteladas interpuestas en Ibagué, relacionadas con el desalojo del espacio público de que fueron objeto, por mandato del Alcalde, decenas de vendedores ambulantes **con licencia**, quizás de las primeras sobre esta materia, la Corte Constitucional en Sentencias T 225 a 400/92, dilucida la confrontación entre el derecho al trabajo y el Espacio Público y reitera que:

“... de otro lado está el interés general en el espacio público que está igualmente en la mente de la Constitución, pues los bienes de uso público figuran, entre otros, en una categoría de tratamiento especial, ya que son **inalienables, inembargables e imprescriptibles** (artículo 63, C. N.) y tienen destacada connotación de acuerdo con el artículo 82 ibídem que la Corte quiere resaltar, así: “**Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular**” y **que termina ordenando que “las entidades públicas... regularán la utilización del suelo... en defensa del interés común...”** (Resalto fuera del texto original).

“... Existe también **el derecho a la seguridad personal** de los peatones y vehículos que se sirven de esos bienes públicos que son las vías, parques, aceras, etc. **y el muy importante interés de los comerciantes aledaños** que no solamente pagan sus impuestos, utilizan probamente los servicios públicos domiciliarios y cumplen la ley, sino que también representan una actividad económica garantizada igualmente por la Constitución (artículo 333 y ss. C. N.) y, como si fuera poco, dan trabajo y son el resultado de esfuerzos personales a veces muy prolongados...”

VII. La Corte Constitucional y la economía informal

“... Y todo ello, expresa la Corte, hay que solucionarlo teniendo en cuenta la presencia de un fenómeno nuevo que acompaña al trabajo en estas circunstancias, como es el de la **economía informal** que es fruto de nuestras tradicionales penurias y que requiere un delicado tratamiento humano y económico como solución, entre otros, al problema del desempleo y la descapitalización en forma que **la someta (a la economía informal) a la ley y la incorpore al mundo de la institucionalidad**...”

“... Ahora bien, en este difícil equilibrio de intereses no queda duda a la Corte de que una medida como la del Alcalde Municipal de Ibagué cumple los objetivos propuestos, pues regula adecuadamente el uso del espacio público, que debe ser común y libre y en el que debe primar el interés general y deja a salvo el ejercicio reglamentado del trabajo mediante la economía informal en aquellos sitios que lo permitan, de donde se sigue con igual lógica que puede someterla a las normas sobre ordenamiento urbano que aseguren el desarrollo comunitario y el progreso de sus ciudades...”

“... Del libre ejercicio del derecho fundamental al trabajo depende la subsistencia de las familias de los vendedores ambulantes. **Sin embargo, su ocupación del espacio público no está legitimada por la Constitución**. Se impone por lo tanto establecer una pauta de coexistencia entre los derechos e intereses en conflicto, que resulte proporcional y armoniosa en relación con los valores y principios consagrados en la Constitución y que permita al Estado dar cumplimiento a la obligación a su cargo de **“velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común”** (C. P. artículo 82), **así como de “propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar”** (CP artículo 54). (S. T. 225/92). (Resalto)

“... Lo anterior supone, en consecuencia, que cuando una autoridad local se proponga recuperar el espacio público ocupado por vendedores ambulantes titulares de licencias o autorizaciones concedidas por el propio Estado, deberá diseñar y ejecutar un adecuado y razonable plan de reubicación de dichos vendedores ambulantes de manera que se concilien en la práctica los intereses en pugna ...” (S. T. 225/92).

La Corte, en la sentencia cuyos apartes se han reseñado, resalta la decisión del Alcalde de Ibagué, en cuanto, mediante decreto, 1) reubicó a los vendedores ambulantes que, dicho sea, contaban **con licencias** para trabajar en el espacio público; 2) preservó el espacio público para uso y goce común y 3) permitió que la economía informal se desarrolle en aquellos sitios autorizados (para el caso, no en el espacio público) de donde se desprende que la **economía informal** puede someterse “... a las normas sobre ordenamiento urbano que aseguren el desarrollo comunitario y el progreso de sus ciudades...” (S. T. 225/92).

En actuaciones similares (S U 360/99) considera la Corte que no se ha “... faltado a los deberes de prudencia y buen gobierno que deben alentar estas decisiones (...) agregando (,,,) como se indica en la parte resolutive, que la actuación administrativa deberá asegurar la coexistencia de los derechos al espacio público y al trabajo...”

“... Por lo tanto, el desalojo de trabajadores informales con el cual termina el procedimiento policivo tiene que ir acompañado de algunas medidas en favor de aquellos, **si están amparados por la confianza legítima**. En principio, la medida es la de la reubicación, no en el sentido de que el erario público se encarga de entregar un inmueble para que allí se formalice un trabajo que antes era informal, (por supuesto que si las autoridades públicas lo hicieren por haber destinación presupuestal precisa y adecuada, esta opción también es válida), sino que las autoridades públicas y concretamente el respectivo municipio determine el sitio donde pueden laborar las personas que van a ser desalojadas, dándoseles las debidas garantías para el ejercicio de su oficio, y, además hay que colaborar eficazmente con determinados beneficios (no indemnizaciones) que faciliten la ubicación en el nuevo sitio para trabajar y también se haga más llevadero el traslado y la reiniciación del trabajo. Pero puede haber otras opciones distintas a la reubicación o colaterales a la reubicación...”

“... Precisamente los pronunciamientos de organismos internacionales sobre política de empleo hacia los trabajadores informales, concretamente plantean la participación de los Entes locales para el tratamiento de esta problemática, y se habla de que para no deprimir aún más el sector no estructurado son viables como propuestas: **desarrollar la capacitación, acceso al crédito, trato preferencial en materia de inversiones, exenciones, reducción del número y costo de los trámites administrativos y reglamentarios, entre otros ejemplos**. Este comportamiento sano de la administración es acorde con la dignidad humana del trabajador y se ubica dentro de los parámetros de la justicia social...” (Resalto).

“... Lo que no tiene justificación es el empleo de la fuerza, rompiendo toda concertación y dejando sin alternativas concretas a quienes de **buen fe** estaban ocupando durante mucho tiempo el espacio público. Es grave, injusto e inhumano este tratamiento por la fuerza, cuando a trabajadores y a sus familias, que han actuado de buena fe y están protegidas por la **confianza legítima**, se los envía a una situación de “no trabajo”, sin ofrecérseles concretamente soluciones alternas...” (Resalto).

VIII. Legalización del sector informal: Voluntad política para su vinculación a la economía formal.

Tal vez una de las soluciones locales que ha planteado una mayor inquietud es la de si debe legalizarse el sector informal o por el contrario dejarse dentro del principio liberal del Laissez faire. Teniendo como fuente el estudio The Informal sector: legalization or laissez-faire, la OIT dibuja esta realidad:

“Mediante una serie de estudios realizados en unos veinte países se han evaluado las repercusiones de las reglamentaciones sobre la creación, el funcionamiento y el desarrollo de las actividades del sector informal o no estructurado. Dichos estudios muestran que la mayoría de las empresas de este sector son de hecho “semilegales”. Aunque la mayoría de ellas cumplen ciertas reglas básicas (autorizaciones locales, registro y licencias) son muy pocas las empresas que respetan las disposiciones tributarias y laborales nacionales.”

De allí se colige que los objetivos de la política de empleo a nivel local son indispensables para dar una justa solución. Sirve de ilustración el Convenio 122 de la OIT, numerales 2 y 3, artículo 1º, que señala:

“La política indicada debe tender a garantizar :

- a) Que habrá trabajo para todas las personas disponibles y que busquen trabajo;
- b) Que dicho trabajo será tan productivo como sea posible;
- c) Que habrá libertad para escoger empleo y que cada trabajador tendrá las posibilidades de adquirir la formación necesaria para ocupar el empleo que le convenga y de utilizar en este empleo esta formación y las facultades que posea, sin que se tenga en cuenta su raza, color, sexo, religión, opinión política, procedencia nacional u origen social.

La indicada política deberá tener en cuenta el nivel y la etapa de desarrollo económico, así como las relaciones existentes entre los objetivos del empleo y los demás objetivos económicos y sociales, y será aplicada por métodos apropiados a las condiciones y prácticas nacionales”.

“... Por consiguiente, los objetivos pueden ir más allá de la simple reubicación, aspecto que no pueden despreciarse en las decisiones judiciales. A manera de ejemplo y continuando con la invocación a la OIT (El empleo en el mundo, año 1995), se tiene que ésta al referirse al sector urbano no estructurado en los países en desarrollo, dice que ‘ese sector desempeña una función de red de seguridad, consistente en absorber la mano de obra sobrante, la política general al respecto debería consistir en suprimir los obstáculos administrativos o de otra índole que coarten su crecimiento. Conviene además, promover el segmento modernizador del mismo facilitando su acceso al crédito, a insumos productivos y al conocimiento de técnicas mejores de producción, así como sus vínculos con el sector moderno’. Claro que ‘más que el acceso al crédito, es su costo el nudo de estrangulamiento de las empresas pequeñas’ (R. Meier y M. Pilgrim en Small Enterprise Development, Londres, junio de 1994, pgs. 32-38). (Subrayo).

En otras palabras, una medida muy efectiva para superar el problema del desempleo urbano es la implantación de una política de calado popular; alentando esta se contribuye a generar empleo, y, según la OIT

“En muy diversos países, la aplicación de planes originales de crédito, destinados a los productores modestos, ha dado resultados excelentes” (Informe de la OIT sobre el empleo en el mundo, año de 1995, página 13). Esto obliga a: estar abierto a sugerencias, integrar equipos multidisciplinarios. Y hay elementales principios: que la educación y formación del trabajador sea para que compita, que se planifiquen los recursos humanos, que se tomen en cuenta las dimensiones culturales de ajuste y por supuesto que haya voluntad política...” (S U 360/99).

IX. Legalidad de la financiación del proyecto

Para facilitar la discusión de este acápite del Proyecto, se transcriben apartes de la Sentencia S. C. 201 de 1998, de la Corte Constitucional, por cuanto, sin financiación prevista, las leyes que tienden a resolver problemas sociales y garantizar derechos de la población, constituyen letra muerta, si no cuentan con los recursos financieros requeridos para la financiación de los planes programas y proyectos que se propone.

1. Nación y entidades territoriales. Concurrencia en el desarrollo de programas para el bienestar general

“El carácter unitario que el Constituyente le dio al Estado y la vigencia en el mismo de principios como el de la solidaridad y la participación comunitaria, justifican la concurrencia de la Nación y de las entidades territoriales en el diseño y desarrollo de programas y proyectos dirigidos a garantizar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida, pues sólo así será posible avanzar en la realización efectiva de principios también de rango constitucional, como por ejemplo el de descentralización y autonomía territorial. Pretender que los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad sólo operen a nivel territorial despojando a la Nación de esa responsabilidad en tanto orientadora de la dinámica de la descentralización, contrariaría el fundamento filosófico en el que se soporta el Estado social de derecho.”

2. Presupuesto-Concepto

“El presupuesto, ha dicho esta Corporación, “... es un mecanismo de racionalización de la actividad estatal, y en esa medida cumple funciones redistributivas, de política económica, planificación y desarrollo, todo lo cual explica que la Carta ordene que el presupuesto refleje y se encuentre sujeto al plan de desarrollo. Pero el presupuesto es igualmente un instrumento de gobierno y de control en las sociedades democráticas, ya que es una expresión de la separación de poderes y una natural consecuencia del sometimiento del gobierno a la ley, por lo cual, en materia de gastos, el Congreso debe autorizar cómo se deben invertir los dineros del erario público. ... esto explica la fuerza jurídica restrictiva del presupuesto en materia de gastos, según el cual, las apropiaciones efectuadas por el Congreso por medio de esta ley son autorizaciones legislativas limitativas de la posibilidad del gasto gubernamental”.

3. Cofinanciación-Naturaleza

“Ese instrumento [el de la cofinanciación] permite que existan transferencias financieras del gobierno central a las entidades territoriales que no sean obligatorias y automáticas -como lo son el situado fiscal o la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación (C.P. artículo 356 y 357)- sino que puedan ser condicionadas por el gobierno central, conforme a la Constitución y a la ley. De esa manera se pretende que la nación pueda orientar la dinámica de la descentralización, al mismo tiempo que se estimula el desarrollo institucional y la eficiencia fiscal y administrativa de las distintas entidades territoriales, pues lo propio de la cofinanciación es que un componente de la inversión es sufragado por la propia entidad territorial que se encuentra así incentivada a no dilapidar los recursos. La cofinanciación articula los principios de unidad y autonomía del ordenamiento territorial, al mismo tiempo que desarrolla los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en los cuales se funda el reparto de competencias entre los distintos niveles territoriales.”

X. Conclusiones. El presente Proyecto de ley, está enmarcado dentro de las perspectivas de la OIT:

1. No está fomentando al sector de la economía informal.

2. Por el contrario, establece una legislación que, de una parte, atiende de inmediato a quienes ya se encuentran en este sector de la economía y, de otra parte, establece procedimientos para “recibir” a quienes producto de las leyes económicas ingresan al “paro laboral” pudiendo optar por el camino de la empresarialidad.

3. Se establece una legislación especial para que, a quienes fungen de empresarios en la economía informal, sean asistidos por el Estado para que ellos y los trabajadores que ocupan (trabajadores familiares no remunerados, trabajadores asalariados ocasionales) se les pueda garantizar sus derechos fundamentales.

4. Pretende que la economía informal, mediante un proceso, asistido por el Estado, planteado en tres (3) años, ingrese a la economía formal y, con ello, a la plena protección de los derechos de los trabajadores, con sus propios recursos.

5. Le da especial importancia a la idea empresarial, a la protección del empleo y a la protección social que, al decir de la OIT significa “... la mejora del potencial de producción, la mejora del bienestar de los más pobres y la aplicación progresiva de las normas de trabajo partiendo de las normas fundamentales de la OIT...”

6. Se delimita un inicio en la carrera de la empresarialidad, con una mayor asistencia del Estado para el sector de la economía informal que tiene “mucho menos recursos y muchas más limitaciones que los propietarios-empleadores de las microempresas y de las empresas medianas y pequeñas”.

7. Desde esta base, en consonancia con la OIT, se aspira a una mejora continua de la calidad del empleo “... un concepto complejo que aún no se ha formulado en términos operacionales, abarca muchos aspectos tales como la remuneración, la intensidad del trabajo y los horarios de trabajo, la creatividad, las perspectivas de carrera, la estabilidad en el empleo, la protección social, la salud en el trabajo y los riesgos de lesiones, la representación de los trabajadores y el acceso a la educación y a la formación...”

8. Aspira a que el Estado vaya a los trabajadores del “sector de la economía informal” y no con la característica propia del burocratismo, donde decenas de funcionarios públicos esperan desde sus cubículos al ciudadano más que para atenderlo, para intratarlo. En todo momento, los funcionarios públicos, encargados de la ejecución de los proyectos deberán estar a la búsqueda del ciudadano para asistirlo y facilitar su entronización a la economía formal.

9. Respecto de la juridicidad del Proyecto, en fortaleza de los argumentos de la OIT, es perentorio recordar que, Colombia es un Estado social de derecho fundada en el respeto a la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general, reza el artículo 1º de nuestra Constitución Política.

10. Es obligación del Estado, garantizar el Derecho al Trabajo, de conformidad al artículo 25 de la Constitución, que lo define como derecho fundamental y a los artículos 54 y, 334, de la norma superior, el cual dispone que “... 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 a los bienes y servicios básicos...”

11. Respecto del conflicto entre el espacio público y el derecho al trabajo, es obligación del Estado garantizar el uso común del espacio público, el cual es **inalienable, inembargable e imprescriptible** (artículo 63, C. N.). Según el artículo 82 de la C. P., el Estado debe velar por la protección del Espacio Público “... y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular...” artículo que finaliza disponiendo que las autoridades públicas regularán la utilización del suelo, “... en defensa del interés común...”.

12. Pero, en los casos de invasión del espacio público por vendedores ambulantes y estacionarios, corresponde a la autoridad municipal recuperarlo, por expresa delegación de la Constitución y de la Ley y, para garantizar el derecho al trabajo de los vendedores informales deberán proceder a su reubicación, previo un plan concertado, permitiendo la permanencia de quienes estuvieren cobijados por permisos o licencias mientras se ejecuta el Plan y desalojando a quienes carecieran de ellos, los que, igualmente, pueden beneficiarse de los planes de reubicación.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, reclamo el apoyo de los Honorables Congresistas para que, con sus luces, se concluya en una Ley que afronte en forma permanente el problema del sector de la economía informal en el país.

Francisco Pareja González, Carlos Arturo Piedrahíta,
Representantes a la Cámara.

ANEXO

ESTADO DE DERECHO. Corte Constitucional (S V ACU 001 de 1992). (486 de 1993).

ESTADO DE DERECHO. Noción. Corte Constitucional (ST 049 de 1.993 – S U 747 de 1998).

ESTADO DE DERECHO LIBERAL Y ESTADO SOCIAL DE DERECHO. Corte Constitucional. (SU 747 de 1998).

ESTADO SOCIAL DE DERECHO. Reseña histórica. Importancia. Contenidos. Aplicación de la justicia y equidad por el legislador. Igualdad material. Justicia Social y dignidad humana. Manifestaciones concretas. Manifestaciones de la igualdad material. (S. C. 1064/01)

DERECHO AL TRABAJO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA. Corte Constitucional (S T 230 de 1994)

DERECHO AL TRABAJO (S. T-001/92, C-221/92, T-222/92, T-224/92, T-407/92, S.V. T-407/92, T-408/92, T-410/92, T-451/92, T-454/92, T-462/92, T-475/92, T-481/92, C-546/92, T-610/92, T-008/93, T-009/93, C-074/93, T-108/93, T-121/93, T-373/93, T-398/93, T-423/93, T-472/93, T-498/93, T-515/93, T-345/94, T-402/94, T-486/94, T-488/94, T-133/95, T-291/95)

DERECHO AL TRABAJO-Actividad lícita (S. T-267/96)

DERECHO AL TRABAJO-Alcance (S. T-047/95, C-351/95)

DERECHO AL TRABAJO-Coexistencia (S. T-225 a 400/92, T-372/93, T-091/94, T-115/95)

DERECHO AL TRABAJO-Condiciones dignas (S. T-483/93, T-552/93)

DERECHO AL TRABAJO-Condiciones dignas y justas (S. T-084/94, T-085/94, T-167/94, T-046/95, T-063/95, T-270/95, T-298/95, T-613/95)

DERECHO AL TRABAJO-Contenido (S. T-615/92, C-190/96)

DERECHO AL TRABAJO-Deber (S. T-482/93)

DERECHO AL TRABAJO-Derecho de aplicación inmediata (S. T-084/94)

DERECHO AL TRABAJO-Ejercicio del comercio informal (SU.360/99, T-364/99, SU.601A/99, T-706/99, T-754/99)

DERECHO AL TRABAJO-Fundamental (S. T-151/98, T-547/98, T-259/99)

DERECHO AL TRABAJO-Garantía (S. C-479/92)

DERECHO AL TRABAJO-Imprudencia (S. T-240/93)

DERECHO AL TRABAJO-Labor en condiciones dignas y justas (S. T-007/97)

DERECHO AL TRABAJO-Licitud (S. T-568/92, S.V. T-581/92)

DERECHO AL TRABAJO-Límite establecido por la legalidad (S. T-1015/99)

DERECHO AL TRABAJO-Límites (S. C-530/93, C-525/94, C-394/95)

DERECHO AL TRABAJO-Naturaleza (S. T-008/92, T-014/92, T-047/95, T-554/95, T-146/96, C-580/96)

DERECHO AL TRABAJO-No es absoluto (S. T-176/98, SU.250/98, T-576/98)

DERECHO AL TRABAJO-Normatividad internacional en el tema del desempleo (SU.360/99, SU.601A/99, T-706/99, T-754/99)

DERECHO AL TRABAJO-Núcleo esencial (S. T-238/93, T-799/98)

DERECHO AL TRABAJO-Obligación (S. C-002/93)

DERECHO AL TRABAJO-Obligación social (S. C-657/97)

DERECHO AL TRABAJO-Protección (S., T-453/92, T-457/92, T-475/92, T-510/93, C-530/93, T-167/94, T-525/94, C-394/95, C-106/97)

DERECHO AL TRABAJO-Reglamentación (S. C-606/92)

DERECHO AL TRABAJO-Reinstalación (S. T-356/95)

DERECHO AL TRABAJO-Reubicación (S. T-270/95)

DERECHO AL TRABAJO-Tratamiento digno (S. T-044/94)

DERECHO AL TRABAJO-Vulneración (S. T-471/92, T-554/92, T-581/92, T-199/93, T-238/93, T-414/93, T-085/94, T-329/94, T-429/94, T-578/94, S.V. C-194/98)

DERECHO AL TRABAJO-Vulneración por no reintegro (S. T-455/95)

DERECHO AL TRABAJO EN CONDICIONES DIGNAS Y JUSTAS (S. T-174/97)

DERECHO AL TRABAJO EN CONDICIONES DIGNAS Y JUSTAS-Alcance (SU.519/97, T-208/98, T-311/98, T-390/98, T-601/99)

DERECHO AL TRABAJO EN CONDICIONES DIGNAS Y JUSTAS-Cerramiento arbitrario de locales para desalojo (S. T-396/97)

DERECHO AL TRABAJO EN CONDICIONES DIGNAS Y JUSTAS-Comprende a todos los trabajadores (S. T-648/99)

DERECHO AL TRABAJO EN CONDICIONES DIGNAS Y JUSTAS-Conocimiento de condiciones de ambiente y espacio en que habrá de desempeñarse (S. T-584/98)

DERECHO AL TRABAJO EN CONDICIONES DIGNAS Y JUSTAS-Fundamento constitucional (S. T-232/99)

DERECHO AL TRABAJO EN CONDICIONES DIGNAS Y JUSTAS-Protección en todas sus modalidades (S. T-161/98)

DERECHO AL TRABAJO EN CONDICIONES DIGNAS Y JUSTAS-Significado (S. T-644/98)

DERECHO AL TRABAJO FRENTE A LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES-Facultad de desarrollar una labor remunerada (SU.250/98, T-576/98)

DERECHO AL TRABAJO Y DERECHO AL EMPLEO-Dignidad y justicia social como herramientas jurídicas que las entrelazan (SU.360/99, SU.601A/99)

Espacio público

ESPACIO PÚBLICO. Utilización del espacio público puede afectar derechos fundamentales. Corte Constitucional (S T 530 de 1.997) CD

ESPACIO PÚBLICO. Derecho al Trabajo. Ejercicio del comercio informal. Corte Constitucional (SU 360 de 1999 – T 364 de 1999 – SU 601 A de 1999 – T 706 de 1999 y T 754 de 1999) CD

ESPACIO PÚBLICO. Ocupación por vendedores ambulantes. Corte Constitucional (S T 940 de 1.999) Legis.

ESPACIO PÚBLICO. Restitución. Sentencia Julio 10 del 2.000. Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca (Exp. AP-99-04) Legis.

Acción de cumplimiento por Restitución. Consejo de Estado. (ACU 889) Legis.

Otras - Corte Constitucional:

ESPACIO PUBLICO (S. T-475/92, T-551/92, T-184/93, T-114/94, T-133/95)

ESPACIO PUBLICO-Acceso (S. T-288/95)

ESPACIO PUBLICO-Acceso de personas con capacidad de orientación disminuida por edad, analfabetismo, incapacidad o enfermedad (SU.360/99, T-499/99, SU.601A/99, T-940/99)

ESPACIO PUBLICO-Actuaciones de la policía administrativa (SU.360/99, T-364/99, SU.601A/99, T-706/99, T-754/99)

ESPACIO PUBLICO-Ampliación del concepto (SU.360/99, T-364/99, T-499/99, SU.601A/99, T-706/99, T-754/99)

ESPACIO PUBLICO-Ceremonia religiosa en cementerios (S. T-602/96)

ESPACIO PUBLICO-Cierre de calles (S. T-518/92, T-550/92)

ESPACIO PUBLICO-Comercialización de comestibles a través de carros refrigerantes que carecen de permiso (S. T-940/99)

ESPACIO PUBLICO-Concepto (S. C-346/97)

ESPACIO PUBLICO-Connotación constitucional (SU.360/99, T-706/99, T-754/99, T-940/99)

ESPACIO PUBLICO-Control sobre puntos de venta móviles (S. T-940/99)

ESPACIO PUBLICO-Decomiso de implementos de trabajo y mercancías que se ofrecen (S. T-940/99)

ESPACIO PUBLICO-Determinación sitio donde puedan laborar las personas que van a ser desalojadas (SU.360/99, SU.601A/99, T-706/99, T-754/99)

ESPACIO PUBLICO-Diseño y ejecución de un adecuado y razonable plan de reubicación de vendedores ambulantes (SU.360/99, T-364/99, SU.601A/99, T-706/99, T-754/99)

ESPACIO PUBLICO-Efectos de los actos de perturbación (SU.360/99, T-364/99, T-499/99, SU.601A/99, T-706/99, T-754/99)

ESPACIO PUBLICO-Elementos que integran el concepto (SU.360/99, SU.601A/99)

ESPACIO PUBLICO-Fenómeno social que conlleva la economía informal (SU.360/99, T-364/99, SU.601A/99, T-706/99, T-754/99)

ESPACIO PUBLICO-Legitimidad de las conductas tendientes a la protección (SU.360/99, T-364/99, SU.601A/99, T-706/99, T-754/99)

ESPACIO PUBLICO-Ocupación de tierras por recicladores (S. T-617/95)

ESPACIO PUBLICO-Ocupación ilegítima no permite reubicación (S. T-160/96)

ESPACIO PUBLICO-Plan de reubicación de vendedores ambulantes (S. T-550/98)

ESPACIO PUBLICO-Plan de reubicación de vendedores ambulantes titulares de licencias (S. T-778/98)

ESPACIO PUBLICO-Plan de reubicación del barrio los Comuneros (S. T-617/95)

ESPACIO PUBLICO-Plan de reubicación para recicladores (S. T-548/96)

ESPACIO PUBLICO-Presupuestos necesarios para reubicación de vendedores ambulantes (S. T-550/98, SU.360/99, T-364/99, SU.601A/99, T-706/99, T-754/99)

ESPACIO PUBLICO-Presupuestos necesarios para reubicación de vendedores ambulantes titulares de licencias (S. T-778/98)

ESPACIO PUBLICO-Protección (S. T-252/93, T-617/95)

ESPACIO PUBLICO-Protección constitucional (S. T-900/99)

ESPACIO PUBLICO-Protección de la integridad (S.P.V. C-346/97)

ESPACIO PUBLICO-Recuperación (S. T-438/96, T-550/98)

ESPACIO PUBLICO-Recuperación compete al Estado (S. T-398/97)

ESPACIO PUBLICO-Recuperación conlleva plan de reubicación (S. T-398/97)

ESPACIO PUBLICO-Recuperación por el Estado (S. T-778/98)

ESPACIO PUBLICO-Recuperación por funcionarios de policía (S. T-398/97)

ESPACIO PUBLICO-Reglamentación (S. T-203/93)

ESPACIO PUBLICO-Reglas para la preservación deben ser razonables (SU.360/99, T-364/99, SU.601A/99, T-706/99, T-754/99, T-940/99)

ESPACIO PUBLICO-Regulaciones y controles efectivos (S. T-940/99)

ESPACIO PUBLICO-Repercusiones por ocupación (S. T-364/99)

ESPACIO PUBLICO-Restitución (S. T-230/93)

ESPACIO PUBLICO-Reubicación de desalojados (S. T-438/96)

ESPACIO PUBLICO-Solución de problemas sociales por las autoridades debido a la ocupación (SU.360/99, T-364/99, SU.601A/99)

ESPACIO PUBLICO-Vendedores ambulantes no estacionarios que carecen de permiso (S. T-940/99)

ESPACIO PUBLICO INTERNO-Regulación corresponde al legislador (S. C-346/97)

VENDEDOR AMBULANTE (S. T-225 a 400/92, T-372/93, T-115/95)

VENDEDOR AMBULANTE-Adjudicación de puestos (S. T-115/95)

VENDEDOR AMBULANTE-Discriminación (S. T-115/95)

VENDEDOR AMBULANTE-Presupuesto para reubicación (S. T-160/96)

VENDEDOR AMBULANTE-Reubicación (S. T-091/94, T-578/94, T-133/95)

VENDEDOR AMBULANTE-Reubicación temporal (S. T-398/97)

VENDEDOR AMBULANTE-Reubicación temporal de foráneos (S. T-647/96)

VENDEDOR AMBULANTE-Ubicación (S. T-115/95)

VENDEDOR AMBULANTE-Validez del permiso (S. T-578/94)

VENDEDOR AMBULANTE-Reubicación (S. T-1263/00)

VENDEDOR ESTACIONARIO (S. T-021/00)

VENDEDOR ESTACIONARIO-Protección y reubicación (S. T-983/00)

VENDEDOR ESTACIONARIO-Reubicación (S. T-084/00)

VENDEDOR ESTACIONARIO DISCAPACITADO-Protección y reubicación (S. T-020/00)

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 20 de diciembre del año 2002 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 164 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Francisco Pareja González*.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

PROYECTO DE LEY NUMERO 165 DE 2002 CAMARA

por medio de la cual la Nación rinde homenaje a la ciudad de Florencia, departamento del Caquetá, se vincula a la conmemoración de los 100 años de su fundación y se autoriza la realización de unas obras de infraestructura y de interés social, cultural y desarrollo sostenible.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Antecedentes históricos

La historia de Florencia, la ciudad más importante de la Amazonia colombiana, se inició el 25 de diciembre de 1902 gracias a su fundador, el padre Doroteo de Pupiales. La ciudad surgió entonces a partir de una bodega de caucheros ubicada a orillas de la quebrada La Perdiz y su nombre le fue dado como homenaje a Pablo Ricci, un florentino (de Italia), por entonces vinculado a la compañía cauchera propietaria de la bodega, así como por las flores multicolores que abundaban en la zona.

Posteriormente, en 1908 y 1909 se trazaron los planos de Florencia, los cuales fueron ajustando el diseño de lo que hoy es el centro de la ciudad, en los cuales se fijó el Parque Santander como el principal de la ciudad, pero con el nombre de Plaza Pizarro.

En 1912 fue creada la Comisaría del Caquetá y Florencia inició su vida jurídica, pues se constituyó como municipio, capital de la Comisaría. La primera vía de comunicación con el resto del país la construyó

el cauchero Pedro Pizarro. En 1912 fue ampliada y mejorada por el Gobierno Nacional y con base en el denominado Camino de Pizarro, fue construida la carretera Garzón-Florencia, vía necesaria para movilizar las tropas que se dirigían al frente Putumayo, durante la Guerra con el Perú.

El desarrollo urbanístico de la ciudad se fue dando lentamente: En la década de los años 30 se construyó la Catedral Nuestra Señora de Lourdes; en los años 40, la Galería Central “La Concordia”, el edificio Curiplaya, el Hospital María Inmaculada, el Aeropuerto y el primer acueducto.

En los años 50, por el desplazamiento de las personas que huían de la violencia política del centro del país, el caserío empezó a crecer dando origen a los primeros barrios. Ya en 1962, la gran inundación del río Hacha, trajo como consecuencia la formación de nuevos barrios, como el Siete de Agosto, Torasso, Los Alpes, La Libertad y Juan XXIII, entre otros.

Desde la década del 70, el Caquetá ha vivido al vaivén de la economía del narcotráfico, al igual que de la violencia generada por los grupos al margen de la ley. Aunque vale la pena mencionar que en los últimos años el fenómeno del narcotráfico disminuyó notablemente, las consecuencias se han sentido en Florencia. Primero, con la aparición del dinero fácil y después por la multiplicación de su población con los desplazados que llegan del campo y de los otros municipios del departamento.

Aspectos económicos

Hoy en día la ciudad, ubicada a 450 metros sobre el nivel del mar, tiene cerca de 140.000 habitantes y 140 barrios, agrupados en cuatro comunas. Su gente es trabajadora, honesta y emprendedora, a pesar de la falta de presencia institucional que ha sufrido Florencia durante casi toda su existencia.

Las principales actividades económicas son la ganadería, la agricultura, siendo el cultivo de frutales amazónicos el más reciente renglón de explotación, el comercio y los servicios.

A pesar de la violencia que azota a Colombia, la ciudad espera con optimismo su porvenir, fundamentado en la nueva carretera Florencia-Suaza, que se considera la nueva vía para el desarrollo económico de la ciudad y el departamento, para poder vivir un nuevo centenario en medio de la paz y el progreso.

El proyecto de ley busca que la ciudad en su centenario disfrute de mayores oportunidades de desarrollo económico, especialmente en lo relacionado con el apoyo a la educación, ampliación de la infraestructura física y atención a la población vulnerable.

Será entonces la oportunidad para que el Estado haga presencia en esta, la Puerta de Oro de la Amazonia y puedan sus habitantes sentir que hacen parte de Colombia y que comenzará la Nación, a través de esta ley, a pagar la inmensa deuda social contraída con este rincón de la Patria.

Esperamos que como los Buendía en Macondo, “nuestros descendientes no sean estirpes condenados a sufrir otros cien años de violencia y desolación.”

Aspectos jurídicos

Esta iniciativa legislativa tiene fundamento constitucional en el artículo 154 de nuestra Carta Política, que autoriza al Congreso de la República presentar proyectos de ley con la excepción allí estipulada. Respecto a este tipo de iniciativas parlamentarias, la Corte Constitucional se ha pronunciado en diferentes sentencias, entre las cuales se encuentran la Sentencia C-490 de 1994 y C-343 de 1995.

En cuanto a la Sentencia C-490 de 1994 **El Principio de Anualidad – Violación / Presupuesto Nacional** – Reserva legal y automática, “El principio general predicable del Congreso y de sus miembros en materia de iniciativa legislativa, no puede ser otro que el de la libertad”. Según el artículo 154 de la Constitución Política, “Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus

respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156 o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución”.

Salvo el caso de las específicas materias de que pueden ocuparse las leyes mencionadas en el artículo 154 a iniciativa del Gobierno, a las cuales se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150 de la Carta Magna, así como “las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales”, no se vislumbra en la Constitución una prohibición general aplicable a la iniciativa de los miembros del Congreso para presentar proyectos de ley que generen gasto público, lo cual solamente será efectivo en la medida en que se incorpore la respectiva partida en la Ley de Presupuesto. Sin embargo, la Corte Constitucional subraya que las leyes que decreten gasto público no pueden por sí mismas ordenar traslados presupuestales. De tal manera que por fuera de las materias indicadas, se impone el principio de libertad en la iniciativa legislativa.

En cuanto a la Sentencia C-343 de 1995, **el principio de iniciativa legislativa** dijo la Corte, “La iniciativa parlamentaria para presentar proyectos de ley que decreten gasto público, no conlleva la modificación o adición del presupuesto general de la Nación. Simplemente esas leyes servirán de título para que posteriormente, a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la ley anual de presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos.”

Las leyes que decreten gasto público de funcionamiento e inversión no se encuentran constitucionalmente atadas a la iniciativa gubernamental y por lo tanto, no resulta legítimo restringir la facultad del Congreso y de sus miembros para proponer proyectos de ley sobre las referidas materias, con la obvia salvedad de que la iniciativa dé su inclusión en el presupuesto corresponde exclusiva y discrecionalmente al Gobierno Nacional.

De conformidad con los pronunciamientos de la Corte Constitucional una vez ordenado el gasto público en la respectiva ley previa, solamente puede ejecutarse si es incluido en el respectivo presupuesto, según el inciso 2º del artículo 345 de la Carta Política. El Ejecutivo por su parte, conserva competencia para formular el presupuesto anual de rentas y gastos de la Nación que le atribuye el artículo 346 del mismo ordenamiento jurídico.

Se concluye entonces que de conformidad con la Constitución Política y lo señalado por la jurisprudencia de la Alta Corte, los Congresistas sí pueden presentar proyectos de ley que decreten gasto público.

Además, aunado con lo anterior, no solamente la justificación es de carácter presupuestal, sino que la Carta Política desde el mismo preámbulo, rescata la obligación de la Nación para “asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento”. En igual sentido estipula el artículo 13 que “el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados” frente al caso de los incapacitados. El artículo 51 sobre vivienda de interés social como deber del Estado en promover dichos programas. El inciso final del artículo 52 impone al Estado la función de fomento del deporte. El artículo 64 dice: “Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.” Y el artículo 65 textualmente reza: “La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras”. (Subrayado fuera de texto).

El artículo 79 justifica también el presente proyecto al estipular: *“Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.”* Y se complementa con el artículo 80: *“El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.”*

Finalmente, el artículo 366 de la Carta Magna dice que *“El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.”*

“Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.” (Subrayado fuera de texto).

De tal manera que el presente proyecto de ley se justifica en la medida en que el objetivo es alcanzar la materialización de los postulados constitucionales antes mencionados y cumplir con los fines del **Estado Social de Derecho**.

TEXTO DEL PROYECTO

PROYECTO DE LEY NUMERO 165 DE 2002 CAMARA

por medio de la cual la Nación rinde homenaje a la ciudad de Florencia, departamento del Caquetá, se vincula a la conmemoración de los cien (100) años de su fundación y se autoriza la realización de unas obras de infraestructura y de interés social, cultural y desarrollo sostenible.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación colombiana se vincula a la conmemoración del primer centenario de fundación del municipio de Florencia, departamento del Caquetá, rinde homenaje a la memoria de sus fundadores y exalta el espíritu patriótico y de trabajo de sus pobladores.

Artículo 2°. Eríjanse como Monumentos Nacionales y Bienes Culturales: El Templo de Nuestra Señora de Lourdes, de Florencia, el Palacio de la Cultura y Bellas Artes, de la Amazonia, la Plaza de Mercado La Concordia, el Colegio Nacional La Salle y la Normal de Florencia.

Artículo 3°. Autorízase al Gobierno Nacional de conformidad con lo dispuesto en los artículos 341, 365 y 366 de la Constitución Nacional, en armonía con los artículos 200, numeral 3 y 150, numerales 3 y 9 de la misma, para asignar dentro del Presupuesto Nacional las apropiaciones necesarias, así como los créditos y traslados presupuestales, para la realización en Florencia con motivo de su

centenario de las siguientes obras de interés social, cultural y de desarrollo sostenible:

- Terminación del Plan Maestro de Alcantarillado.
- Pavimentación de vías urbanas y rurales.
- Construcción y mejoramiento de vivienda de interés social urbana y rural.
- Mejoramiento y dotación de los colegios y escuelas públicas.
- Construcción de la nueva línea de interconexión eléctrica Florencia-Altamira.
- Construcción y adecuación de escenarios deportivos, recreativos y culturales.
- Construcción de la Unidad Deportiva y Recreativa Villa Amazónica.
- Construcción del Centro Regional del discapacitado.
- Construcción de la Planta de Residuos Sólidos del municipio de Florencia.
- Apoyo a los centros de atención a la población más vulnerable.
- Apoyo al fortalecimiento de la Universidad de la Amazonia como centro universitario y de investigación de la región amazónica.
- Apoyo a las Pymes, la creación de empresas agropecuarias, forestales y de servicios, así como a la comercialización de productos oriundos del departamento, para el fortalecimiento de la economía lícita y la sustitución de los cultivos ilícitos y la generación de empleo regional.

Artículo 4°. El Gobierno Nacional, junto con la Corporación de Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia, Corpoamazonia, desarrollarán acciones tendientes a la recuperación ambiental de las quebradas La Perdiz y La Sardina, el río Hacha y los humedales de los barrios Obrero y San Luis, además de la construcción de los colectores principales y los sistemas de tratamiento de aguas residuales, para lo cual se apropiarán las partidas presupuestales indispensables.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de su sanción.

Presentado a consideración del Congreso de la República por:

Luis Antonio Serrano Morales, Luis Fernando Almario Rojas,
Representantes a la Cámara.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 20 de diciembre del año 2002 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 165, con su correspondiente exposición de motivos, por los honorables Representantes *Luis Antonio Serrano y Luis Fernando Almario Rojas.*

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

P O N E N C I A S

PONENCIA NEGATIVA AL PROYECTO DE LEY NUMERO 044 DE 2002 CAMARA

mediante la cual se reviste al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias en aplicación del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución.

Bogotá, D. C., 10 de diciembre de 2002

Doctor

IVAN DIAZ MATEUS

Presidente Comisión Primera

Cámara de Representantes

Bogotá, D. C.

Respetado Señor Presidente:

Cumpliendo con la honrosa designación que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Primera, me permito rendir p onencia negativa

al Proyecto de ley número 044 de 2002 Cámara, *mediante la cual se reviste al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias en aplicación del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución*, previas las siguientes consideraciones:

El artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política señala expresamente que las facultades extraordinarias no se podrán conferir, entre otras, para expedir códigos, entendiendo por tales, según lo ha dicho la Corte Constitucional, “los conjuntos de normas que regulan de manera completa, ordenada, metódica, sistemática y coordinada, las instituciones constitutivas de una rama del derecho” (Sentencia C 129/95, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa).

Igualmente ha dicho la Corte que “...cuando los contenidos normativos que informan el correspondiente sistema normativo son cambiados en su esencia o las modificaciones son de tal envergadura que comprometen su estructura normativa, necesariamente la reforma

tiene que realizarse mediante la ley y no por el mecanismo de las facultades extraordinarias” (Sentencia C-252/94, M.P. Vladimiro Naranjo y Antonio Barrera).

El proyecto al que me refiero en esta ocasión, propone concederle facultades extraordinarias al Presidente para que expida normas con fuerza de ley, pero los 8 puntos de normas a expedir conforman, en su conjunto, el sistema jurídico normativo que regularía la competencia desleal y la protección al consumidor, en la medida en que este abarca temas como los contratos de adhesión, las cláusulas prohibidas o permitidas, las reglas sustantivas, sancionatorias y procedimentales de protección contractual; la garantía de bienes y servicios y las medidas para hacerla efectiva; las normas sobre publicidad e información al público, con la responsabilidad y obligaciones que ella apareja; la responsabilidad por el daño defectuoso, incluyendo sanciones y competencias; las cláusulas entre proveedores y comercializadores frente a los consumidores; los grandes proveedores, competencias, facultades y sanciones frente a ellos; los procedimientos jurisdiccionales en materia de protección al consumidor.

En fin, como se observa, toda la normatividad que se ha presentado varias veces al Congreso en forma de Estatuto del Consumidor, y que por una razón u otra, no ha sido aprobada por este Cuerpo Legislativo.

Entonces, es claro que las facultades que se están solicitando, son para expedir precisamente ese Estatuto del Consumidor, incluyendo normas sustantivas y procedimentales, fijando competencias para resolver conflictos, hacer efectivas las responsabilidades, y todos los elementos que integran este campo del derecho. Por tales razones, el mismo tiene que ser materia de ley y estudiado y aprobado por el Congreso de la República.

Proposición

Por las razones anteriormente expuestas, muy respetuosamente me aparto de la posición mayoritaria de los compañeros ponentes y me permito solicitar a los miembros de la comisión primera de la Cámara, no se le dé primer debate y en consecuencia se archive el Proyecto de ley número 044 de 2002 Cámara, *mediante la cual se reviste al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias en aplicación del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución.*

Respetuosamente,

Clara Isabel Pinillos Abozaglo, Representante a la Cámara, Ponente.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 078 DE 2002 CAMARA

por la cual se autoriza la emisión de la estampilla pro desarrollo científico y tecnológico de las Unidades Tecnológicas de Santander, UTS, y se dictan otras disposiciones.

Doctor

CESAR AUGUSTO MEJIA URREA

Presidente

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Honorable Cámara de Representantes

E. S. D.

En cumplimiento de la designación que me hizo la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, me permito presentar ponencia favorable para primer debate al Proyecto de ley número 078 de 2002 Cámara, *por la cual se autoriza la emisión de la estampilla pro desarrollo científico y tecnológico de las Unidades Tecnológicas de Santander, UTS, y se dictan otras disposiciones*, cuyo autor es el honorable Representante Miguel Jesús Arenas Prada, con dos reformas sustanciales las cuales fueron debatidas en la reunión que se realizó en la ciudad de Bucaramanga el 2 de diciembre de 2002, a las 10:00 a.m., en la rectoría de las Unidades Tecnológicas de Santander con el Rector y demás directivos de la institución según consta en el acta 12-02-02, reunión

además en la cual se convino socializar el proyecto con los representantes del consejo estudiantil, el consejo académico y otros estamentos universitarios, actas que se anexan a esta ponencia.

La doctora Cielo Bustos Jefe de Planeación de las Unidades Tecnológicas de Santander, nos presentó en la reunión un documento que me parece importante anexar a la ponencia titulado “Un Horizonte de Progreso para una Institución de Avanzada” el cual se anexa a la ponencia.

—A través de convenios que muy seguramente engrosarán el presupuesto de las Unidades Tecnológicas de Santander, UTS, en acuerdos de cofinanciación que benefician muchos estudiantes de provincia que por sus escasos recursos económicos nunca podrán llegar a las Unidades Tecnológicas de Santander.

—De otra parte me parece importante que los recursos de la estampilla no se destine a pago de años sabáticos y prerrogativas de carácter laboral que tan solo están sirviendo a los maestros desangrando el presupuesto de las universidades públicas.

1. Antecedentes

Las Unidades Tecnológicas de Santander, UTS, es una entidad descentralizada del orden departamental, de educación superior a nivel tecnológico, creada en 1963, mediante Ordenanza 90 de la Asamblea Departamental, con el objetivo social de brindar formación a los sectores más deprimidos y de limitadas posibilidades de acceder a la universidad, capacitándolos para que sean competitivos en el mercado laboral en las áreas en que la industria colombiana demanda empleo calificado.

Las UTS ha sido durante sus 39 años de fundada, la respuesta efectiva para los estratos socioeconómicos 1, 2 y 3, que encuentran una alternativa educativa a bajo costo, con facilidades de ingreso y posicionamiento en la industria nacional e internacional.

Estructuralmente la institución ha demostrado competencias a lo largo de su trayectoria académica por la formación tecnológica que ha impartido a nivel regional, su posicionamiento en el sector productivo por la calidad de sus egresados y el reconocimiento como una de las pioneras en la educación tecnológica del país.

Es la única entidad oficial a nivel tecnológico que existe en el departamento de Santander, con la posibilidad de garantizar cobertura educativa al 100% de los bachilleres que aspiran a ingresar a la educación superior, con programas académicos que son respuesta efectiva a la demanda laboral y con fortalezas estructurales y misionales que la hacen verdaderamente competitiva.

2. Contenido del proyecto

El proyecto de ley consta de diez artículos, que disponen lo siguiente:

Artículo 1°. Por el cual se autoriza a la Asamblea Departamental de Santander para que ordene la emisión de la Estampilla pro desarrollo científico y tecnológico de las Unidades Tecnológicas de Santander, UTS, cuyo producido será destinado en su totalidad al desarrollo de la institución educativa.

Artículo 2°. En el cual se discrimina la destinación que se le dará al (100%) del producido de la emisión de la estampilla, a saber: setenta y siete por ciento (77%) para inversión en tecnología e infraestructura, ocho por ciento (8%) para bienestar universitario, dos y medio por ciento (2.5%) para consolidación de la misión institucional, otro dos y medio por ciento (2.5%) para proyección social y un diez por ciento (10%), destinado a subsidiar y cofinanciar a través de convenios con los Municipios de Santander la educación de estudiantes de escasos recursos económicos y excelente rendimiento académico.

Parágrafo. Por el cual los recursos provenientes de la presente estampilla no se destinarán en ningún momento para el pago de prerrogativas de carácter laboral suscritas a través de convenios laborales ni se podrá destinar tampoco al pago de años sabáticos y otros emolumentos distintos de la cátedra y la investigación directa.

Artículo 3°. En el que se establece el monto hasta por el cual se autoriza la emisión de la estampilla pro desarrollo científico y tecnológico de las UTS, que es de cuarenta y ocho mil millones de pesos (\$48.000.000.000).

Artículo 4°. En el que se autoriza a la Asamblea Departamental de Santander para que determine las características, tarifas y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en las actividades y operaciones que se deban realizar en dicho departamento y en sus municipios. La ordenanza que expida la Asamblea Departamental en desarrollo de esta disposición, se dará a conocer al Gobierno Nacional, Ministerios de Hacienda y Crédito Público y Comunicaciones.

Artículo 5°. Por el cual se faculta a los concejos municipales del departamento de Santander para que, previa autorización de la Asamblea Departamental, hagan obligatorio el uso de la estampilla.

Artículo 6°. En el cual se autoriza al departamento de Santander para recaudar los valores producidos por el uso de la estampilla en las actividades que se deben realizar en el departamento y en sus municipios.

Artículo 7°. En el que se dispone que queda a cargo de los funcionarios departamentales y municipales que intervengan en los correspondientes actos, la obligación de adherir y anular la estampilla.

Artículo 8°. En el cual se establece que la vigilancia y control del recaudo y de la inversión de los fondos provenientes de la estampilla estará a cargo de la Contraloría General del departamento de Santander y de las contralorías municipales.

Artículo 9°. En el que se dispone que a partir de la vigencia de esta ley, las UTS quedan excluidas de su participación del 10% en los recaudos de la estampilla pro UIS.

Artículo 10. Que dispone que esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación

3. Consideraciones de la ponencia

Resulta casi obvio decir que el fomento de la educación superior es una de las políticas sociales más importantes que debe implementar el Estado colombiano para tratar de combatir la crisis económica y social en la cual el país se encuentra sumido, y sentar así las bases para la construcción de un auténtico Estado social y democrático de derecho. Sólo en la medida en que existan alternativas de educación y de progreso para todos los ciudadanos, será posible hacer realidad los valores de la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, en los cuales se funda el Estado colombiano desde el preámbulo de la Carta Política. Las Unidades Tecnológicas de Santander, UTS, han colaborado, a través de las alternativas de educación superior tecnológica que le brindan a los jóvenes de más escasos recursos en el departamento, precisamente a la materialización de este objetivo.

En sus primeros 35 años, la institución como pionera en educación tecnológica, ofreció cuatro programas tecnológicos: topografía, electromecánica, electrónica y electricidad y telefonía, los cuales respondieron efectivamente a las necesidades del sector productivo y de la comunidad. En 1998, se da apertura al programa de telecomunicaciones en razón a las tendencias y avances mundiales en el área de las comunicaciones.

No obstante, era limitada la cobertura educativa por diferentes factores: la infraestructura física y técnica no permitía ampliar el número de cupos semestrales, la inversión en equipos y en tecnología de punta demandaba recursos que la entidad no poseía, la dependencia financiera restringía el flujo económico de la entidad y los recursos obtenidos se destinaban exclusivamente a cumplir compromisos de funcionamiento. Estas razones explican el comportamiento estacional de estos años, en los cuales la dependencia financiera de la entidad al departamento superaba el 86% del presupuesto. Esta característica debilita la viabilidad y sustentabilidad de las UTS, cuando el departamento de Santander se declara en crisis financiera y, por lo

tanto, incapaz de continuar subsidiando la actividad desarrollada por la entidad.

Con el producto de los recursos provenientes del recaudo de la estampilla pro UIS –el 10% de dichos recursos le corresponden a las UTS– se logró construir la actual sede con mayor capacidad, mejores instalaciones para el acondicionamiento de aulas y laboratorios y en el corredor académico de la ciudad.

Sin embargo, la institución se veía abocada a desaparecer ante la reducción de las transferencias departamentales y de la estampilla pro UIS. Con anticipación a este escenario, se actuó a partir del primer semestre de 1999, con soluciones estructurales que fortalecen la entidad, priorizando tres escenarios principales de urgente acción dentro del diagnóstico estratégico institucional:

a) **Los productos.** Se incursionó en nuevas tecnologías como contaduría financiera, diseño y administración de sistemas, agroindustrial, banca e instituciones financieras, ambiental, entre otras, estrategia que permitió aumentar el número de alumnos matriculados, atendiendo los propósitos educativos del Estado de ampliar la cobertura a los sectores sociales de bajos recursos económicos con programas académicos de calidad.

Con criterios de calidad y competitividad se estructuraron quince (15) nuevos programas de tecnología en jornada diurna y nocturna, que fueron presentados y aprobados por el ICFES, igualmente, se agilizaron los trámites para el ofrecimiento de los ciclos de profesionalización, de especialización tecnológica en sistemas de información geográfica, cursos de extensión y de educación no formal que se han constituido en los mayores generadores de valor institucional conjuntamente, con los cuatro programas fundadores de la entidad;

b) **Los ingresos.** Hasta mediados de 1999, los aportes departamentales en la estructura de ingresos de la entidad representaban el 90% del total de los recursos, ya que la entidad por recursos propios no superaba el 8% con valores de matrículas semestrales de \$60.000 en promedio por estudiante. El departamento de Santander entró en crisis y comenzó a reducir el flujo de recursos a la entidad.

La estrategia estaba orientada a reestructurar el procedimiento de liquidación de las matrículas para los estudiantes que ingresaran a partir del segundo semestre de 1999, tomando como valor mínimo a pagar la base del salario mínimo legal vigente, lo cual garantizaba un margen mayor de captación de recursos. Con la puesta en marcha de esta estrategia, los resultados comenzaron a verse en el segundo semestre de 1999, cuando los ingresos propios por venta de bienes y servicios cubrían los costos académicos de docencia y de administración y su participación porcentual en los ingresos totales pasaron del 15% al 33% al finalizar esta vigencia.

Hoy, las principales fuentes de ingresos de las UTS provienen de los recursos propios generados de la venta de bienes y servicios, de los aportes departamentales y de sus rendimientos financieros, con los cuales asume sus gastos de funcionamiento y costos operacionales.

De otra parte, existen los recaudos obtenidos de la estampilla pro UIS, de los cuales le corresponde a las UTS un 10%, con destinación específica para su inversión en un 30% en mantenimiento, adecuación y ampliación de la planta física, un 30% en compra de equipos para dotación de la infraestructura física y el 40% restante en las prioridades del plan de desarrollo establecidas por el Consejo Directivo de la entidad. Con los recursos de la estampilla pro UIS, la institución ha desarrollado los proyectos de inversión necesarios para su crecimiento institucional;

c) **Los gastos.** Las UTS ha administrado el gasto bajo principios misionales de rigurosa austeridad, honestidad y equidad social. Se ha implementado un plan estratégico para administrar los gastos eficientemente. El comportamiento de los gastos frente a los ingresos a partir de 1999, ha llevado a que sea una entidad que ha generado excedentes financieros y que ha superado el desequilibrio que presentó en los años de 1997 y 1998.

Con las decisiones eficazmente aplicadas en la estructura de ingresos, gastos e inversiones, la entidad sustentó estratégicamente su funcionamiento y se convirtió en un benefactor de la causa departamental apoyando sus metas de recuperación en el corto, mediano y largo plazo.

En la actualidad, la visión de las UTS es ser en la próxima década una institución universitaria acreditada nacional e internacionalmente por la calidad de sus programas académicos, su responsabilidad y proyección hacia el entorno productivo y de la sociedad, la competencia de sus quehaceres, sus docentes, egresados y estudiantes, y comprometida con el propósito fundamental de la formación integral de tecnólogos, cimentada en la investigación, la ciencia, la tecnología, la construcción y aplicación del conocimiento, el compromiso social, los valores éticos, el bienestar y la calidad de vida.

Para el logro de su propósito misional deberá desarrollar el Plan de Inversiones a diez años contando con recursos provenientes de los recaudos de la estampilla pro UIS, los cuales no garantizan su existencia para la ejecución de los proyectos de prioridad en las áreas de investigación, ampliación y mejoramiento de la capacidad instalada y en el avance tecnológico de la entidad.

El recaudo de la estampilla pro UIS ha disminuido notablemente en los últimos tres años, teniendo en cuenta que en 1997 representaba el 36% del total de ingresos institucionales y en el 2001 difícilmente alcanza el 6%. El comportamiento decadente del recaudo de la estampilla pro UIS, significa para las UTS la incertidumbre de alcanzar sus objetivos institucionales de crecimiento y desarrollo científico y tecnológico, que le permitirán garantizar beneficio social a la comunidad santandereana que ha vivido la desaparición de oportunidades de superación ante la crisis socioeconómica que afronta hoy el país.

En este sentido, el mecanismo que le permitiría a las UTS hacer realidad los proyectos de inversión a mediano y largo plazo es la creación de la estampilla pro desarrollo científico y tecnológico de las UTS, cuyos recursos se destinarían a:

1. Construcción, dotación y ampliación de la planta física de las UTS para contribuir a la cobertura de nuevos cupos oficiales, disminuyendo la brecha entre la oferta y la demanda educativa del departamento de Santander.

2. Compra de equipos para laboratorios con tecnología de punta, inversión académica y programas de formación institucional.

3. Fomento a la investigación en proyectos de ciencia, tecnología y a la formación de talento humano en investigación.

4. Proyección social y apoyo al bienestar universitario.

5. Apoyo con subsidios y cofinanciación a los estudiantes de bajos recursos económicos y excelente rendimiento académico.

La destinación concreta de los recursos recaudados por concepto de la estampilla pro desarrollo científico y tecnológico de las UTS, cuya emisión se autoriza hasta por la suma de cuarenta y ocho mil millones de pesos (\$48.000.000.000), sería el siguiente:

1. Más Inversión en tecnología y en infraestructura: 77% (\$36.960.000.000).

2. Bienestar universitario: 8% (\$3.840.000.000).

3. Consolidación de la misión institucional: 2.5% (\$1.200.000.000).

4. Proyección social: 2.5% (\$1.200.000.000).

5. Subsidio y cofinanciación: 10% (4.800.000.000).

Finalmente quiero corregir un error en la transcripción del texto del artículo 8º, que dice: “La vigencia y control del recaudo y de la inversión de los fondos provenientes del cumplimiento de la presente ley estará a cargo de la Contraloría General del departamento de Santander y de las contralorías municipales”, ya que en lugar de “vigencia” debe decir “vigilancia”. De esta manera el texto de este artículo debe quedar así:

Artículo 8º. **(modificado)**. La vigilancia y control del recaudo y de la inversión de los fondos provenientes del cumplimiento de la presente ley estará a cargo de la Contraloría General del departamento de Santander y de las contralorías municipales.

Teniendo en cuenta los razonamientos expuestos, me permito proponer a los honorables Representantes miembros de la Comisión Tercera Constitucional Permanente se sirvan aprobar la siguiente:

Proposición

Apruébese en primer debate el Proyecto de ley número 078 de 2002 Cámara, *por la cual se autoriza la emisión de la estampilla pro desarrollo científico y tecnológico de las Unidades Tecnológicas de Santander, UTS, y se dictan otras disposiciones*, con su respectivo pliego de modificaciones.

De los honorables Representantes,

Bernabé Celis Carrillo, Representante a la Cámara por Santander, Ponente.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 078 DE 2002 CAMARA

por la cual se autoriza la emisión de la estampilla pro desarrollo científico y tecnológico de las Unidades Tecnológicas de Santander, UTS, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Autorízase a la Asamblea Departamental de Santander para que ordene la emisión de la Estampilla pro Desarrollo Científico y Tecnológico de las Unidades Tecnológicas de Santander, UTS, cuyo producido se destinará en su totalidad al desarrollo de las UTS.

Artículo 2º (modificado). El ciento por ciento (100%) del producido de que trata el artículo primero de esta Ley se destinará así: el setenta y siete por ciento (77%) para inversión en tecnología e infraestructura, ocho por ciento (8%) para bienestar universitario, dos y medio por ciento (2.5%) para consolidación de la Misión institucional, otro dos y medio por ciento (2.5%) para proyección social y un diez por ciento (10%) destinado a subsidiar y cofinanciar a través de convenios con los municipios de Santander la educación de estudiantes de escasos recursos económicos y excelente rendimiento académico.

Parágrafo. Los recursos provenientes de la presente estampilla no se destinarán en ningún momento para el pago de prerrogativas de carácter laboral suscritas a través de convenios laborales ni se podrá destinar tampoco al pago de años sabáticos y otros emolumentos distintos de la cátedra y la investigación directa.

Artículo 3º. La emisión de Estampilla Prodesarrollo Científico y Tecnológico de las Unidades Tecnológicas de Santander, UTS, se autoriza hasta por la suma de cuarenta y ocho mil millones de pesos (\$48.000.000.000).

Artículo 4º. Autorízase a la Asamblea Departamental de Santander para que determine las características, tarifas y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en las actividades y operaciones que se deban realizar en dicho departamento y en sus municipios. La ordenanza que expida la Asamblea de Santander en desarrollo de lo dispuesto en la presente ley, será dada a conocer al Gobierno Nacional, Ministerios de Hacienda y Crédito Público y Comunicaciones.

Artículo 5º. Facúltase a los Concejos municipales del departamento de Santander para que, previa autorización de la Asamblea Departamental, hagan obligatorio el uso de la estampilla que se autoriza en la presente ley.

Artículo 6º. Autorízase al departamento de Santander para recaudar los valores producidos por el uso de la estampilla Prodesarrollo Científico y Tecnológico de las Unidades Tecnológicas de Santander, UTS, en las actividades que se deban realizar en el departamento y sus municipios.

Artículo 7°. La obligación de adherir y anular la estampilla a que se refiere esta Ley, queda a cargo de los funcionarios departamentales y municipales que intervengan en los correspondientes actos.

Artículo 8°. Quedará así: La vigencia y control del recaudo y la inversión de los fondos provenientes del cumplimiento de la presente ley estará a cargo de la Contraloría General del Departamento de Santander y de las contralorías municipales.

Artículo 9°. A partir de la vigencia de la presente ley, las Unidades Tecnológicas de Santander, UTS, quedarán excluidas de su participación del 10% en los recaudos de la estampilla Prouts.

Artículo 10. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Bernabé Celis Carrillo, Representante a la Cámara por Santander, Ponente.

CAMARA DE REPRESENTANTES
COMISION TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
(Asuntos Económicos)

Bogotá, D. C., 19 de diciembre de 2002

En la fecha se recibió en esta Secretaría la Ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 078 de 2002 Cámara, *por la cual se autoriza la emisión de la estampilla pro desarrollo científico y tecnológico de las Unidades Tecnológicas de Santander, UTS, y se dictan otras disposiciones*, y pasa a la Secretaría General de la Cámara para su respectiva publicación en la **Gaceta del Congreso**.

El Secretario General,

Adán Enrique Ramírez Duarte.

TEXTOS DEFINITIVOS

TEXTO DEFINITIVO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 086 DE 2002 CAMARA, 143 DE 2002 SENADO

Aprobado en segundo debate en sesión extraordinaria de la plenaria de la Cámara de Representantes el día viernes 20 de diciembre de 2002, según Decreto 3075 de diciembre 16 de 2002, por la cual se deroga la Ley 333 de 1996 y se establecen las reglas que gobiernan la extinción de dominio.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPITULO I

De la extinción de dominio

Artículo 1°. *Concepto*. La extinción de dominio es la pérdida de este derecho a favor del Estado, sin contraprestación ni compensación de naturaleza alguna para su titular. Esta acción es autónoma en los términos de la presente ley.

Artículo 2°. *Causales*. Se declarará extinguido el dominio mediante sentencia judicial, cuando ocurriere cualquiera de los siguientes casos:

1. Cuando exista incremento patrimonial injustificado, en cualquier tiempo, sin que se explique el origen lícito del mismo.

2. El bien o los bienes de que se trate provengan directa o indirectamente de una actividad ilícita.

3. Los bienes de que se trate hayan sido utilizados como medio o instrumento para la comisión de actividades ilícitas, sean destinadas a éstas, o correspondan al objeto del delito.

4. Los bienes o recursos de que se trate provengan de la enajenación o permuta de otros que tengan su origen, directa o indirectamente, en actividades ilícitas, o que hayan sido destinados a actividades ilícitas o sean producto, efecto, instrumento u objeto del ilícito.

5. Los bienes o recursos de que se trate hubieren sido afectados dentro de un proceso penal y que el origen de tales bienes, su utilización o destinación ilícita no hayan sido objeto de investigación o habiéndolo sido, no se hubiese tomado sobre ellos una decisión definitiva por cualquier causa.

6. Los derechos de que se trate recaigan sobre bienes de procedencia lícita, pero que hayan sido utilizados o destinados a ocultar o mezclar bienes de ilícita procedencia.

Se exceptúan de lo dispuesto en el presente numeral, exclusivamente, los casos de títulos que se negocian en centrales de depósito de valores, debidamente acreditadas ante la autoridad competente, siempre y cuando los intermediarios que actúen en ellas, cumplan con las obligaciones de informar operaciones sospechosas en materia de lavado de activos, de conformidad con las normas vigentes.

7. Cuando en cualquier circunstancia no se justifique el origen lícito del bien perseguido en el proceso.

Parágrafo 1°. El afectado deberá probar a través de los medios idóneos, los fundamentos de su oposición.

Parágrafo 2°. Las actividades ilícitas a las que se refiere el presente artículo son:

1. El delito de enriquecimiento ilícito.

2. Las conductas cometidas, en perjuicio del Tesoro Público, y que correspondan a los delitos de peculado, interés ilícito en la celebración de contratos, de contratos celebrados sin requisitos legales, emisión ilegal de moneda o de efectos o valores equiparados a moneda; ejercicio ilícito de actividades monopolísticas o de arbitrio rentístico; hurto sobre efectos y enseres destinados a seguridad y defensa nacionales; delitos contra el patrimonio que recaigan sobre bienes del Estado; utilización indebida de información privilegiada; utilización de asuntos sometidos a secreto o reserva.

3. Las que impliquen grave deterioro de la moral social. Para los fines de esta norma, se entiende que son actividades que causan deterioro a la moral social, las que atenten contra la salud pública, el orden económico y social, los recursos naturales y el medio ambiente, seguridad pública, administración pública, el régimen constitucional y legal, el secuestro, secuestro extorsivo, extorsión y proxenetismo.

Artículo 3°. *De los bienes*. Para los efectos de la presente ley se entenderá por bienes sujetos a extinción del dominio, todos los que sean susceptibles de valoración económica, muebles o inmuebles, tangibles o intangibles, o aquellos sobre los cuales pueda recaer derecho de propiedad. Igualmente, se entenderá por tales todos los frutos y rendimientos de los mismos.

Cuando no resultare posible ubicar, o extinguir el dominio de los bienes determinados sobre los cuales verse la extinción del dominio, al momento de la sentencia, podrá el Juez declarar extinguido el dominio sobre bienes o valores equivalentes del mismo titular. Lo dispuesto en el presente artículo no podría interpretarse en perjuicio de los derechos de terceros de buena fe exentos de culpa.

CAPITULO II

De la acción de extinción de dominio

Artículo 4°. *De la naturaleza de la acción*. La acción de extinción de dominio de que trata la presente ley es de naturaleza jurisdiccional, de carácter real y de contenido patrimonial, y procederá sobre cualquier derecho real, principal o accesorio, independientemente de quien los tenga en su poder o los haya adquirido y sobre los bienes comprometidos. Esta acción es distinta e independiente de cualquier otra de naturaleza penal que se haya iniciado simultáneamente, o de la que se haya desprendido, o en la que tuviera origen, sin perjuicio de los terceros de buena fe exentos de culpa.

Procederá la extinción del derecho de dominio respecto de los bienes objeto de sucesión por causa de muerte, cuando dichos bienes correspondan a cualquiera de los eventos previstos en el artículo 2°.

Artículo 5°. *De la iniciación de la acción.* La acción deberá ser iniciada de oficio por la Fiscalía General de la Nación, cuando concurra alguna de las causales previstas en el artículo 2° de la presente ley.

La Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Fuerza Pública, la Dirección Nacional de Estupefacientes, cualquier institución pública, o cualquier persona natural o jurídica, deberán informar a la Fiscalía General de la Nación, sobre la existencia de bienes que puedan ser objeto de la acción de extinción de dominio. Los organismos internacionales, habilitados para el efecto por un tratado o convenio de colaboración recíproca celebrado con el Gobierno de Colombia, podrán dar noticia de ello, para el inicio de la acción de extinción de dominio.

Parágrafo. La Dirección Nacional de Estupefacientes, podrá intervenir como parte dentro del proceso de extinción de dominio, que de oficio inicie la Fiscalía General de la Nación, cuando le asista interés jurídico para actuar. Estará facultada para presentar y solicitar la práctica de pruebas dirigidas a demostrar la procedencia ilícita de los bienes, solicitar medidas cautelares sobre los mismos, impugnar la resolución de improcedencia de la acción, y la providencia que no reconozca el abandono de los bienes a favor del Estado, cuando se cumplan los requisitos del artículo 10 de la presente ley.

Artículo 6°. *Retribución.* El particular que denuncie de manera eficaz, o que en forma efectiva contribuya a la obtención de evidencias para la declaratoria de extinción de dominio, o las aporte, recibirá una retribución hasta del 5% del producto que el Estado obtenga por la liquidación de dichos bienes, o del valor comercial de los mismos, dependiendo de la colaboración; cuando el Estado los retuviere para cualquiera de sus órganos o dependencias. Esta tasación la hará el Juez en la sentencia, de oficio, o a petición del Fiscal.

Artículo 7°. *Normas aplicables.* La acción de extinción se sujetará exclusivamente a las disposiciones de la presente ley y, sólo para llenar sus vacíos, se aplicarán las reglas del Código de Procedimiento Penal o del Código de Procedimiento Civil, en su orden. En ningún caso podrá alegarse prejudicialidad para impedir que se profiera sentencia, ni exigirse la acumulación de procesos. Una vez que el expediente entre al despacho para fallo, tendrá prelación sobre los demás procesos que en el mismo se adelanten, **salvo sobre aquellos en los que fuere preciso resolver la situación jurídica de un detenido.**

CAPITULO III

Del debido proceso y de las garantías

Artículo 8°. *Del debido proceso.* En el ejercicio y trámite de la acción de extinción de dominio se garantizará el debido proceso que le es propio, permitiendo al afectado presentar pruebas e intervenir en su práctica, oponerse a las pretensiones que se estén haciendo valer en contra de los bienes, y ejercer el derecho de contradicción que la Constitución Política consagra.

Artículo 9°. *De la protección de derechos.* Durante el procedimiento se garantizarán y protegerán los derechos de los afectados, y en particular los siguientes:

1. Probar el origen legítimo de su patrimonio, y de los bienes cuya titularidad se discute.
2. Probar que los bienes de que se trata no se encuentran en las causales que sustentan la acción de extinción de dominio.
3. Probar que, respecto de su patrimonio, o de los bienes que específicamente constituyen el objeto de la acción, se ha producido una sentencia favorable que deba ser reconocida como cosa juzgada dentro de un proceso de Extinción de Dominio, por identidad respecto a los sujetos, al objeto y a la causa del proceso.

Artículo 10. *De la comparecencia al proceso.* Si los afectados con ocasión de la acción de extinción de dominio no comparecieren por sí o por interpuesta persona, la autoridad competente ordenará su emplazamiento, en los términos del artículo 13 de la presente ley.

Vencido el término de emplazamiento se designará curador *ad litem*, siempre que no se hubiere logrado la comparecencia del titular del bien objeto de extinción, con quien se adelantarán los trámites inherentes al debido proceso y al derecho de defensa. Igualmente, en todo proceso de extinción de dominio, se emplazará a los terceros indeterminados, a quienes se designará curador *ad litem* en los términos de esta ley.

CAPITULO IV

De la competencia y del procedimiento

Artículo 11. *De la competencia.* Conocerá de la acción el Fiscal General de la Nación, directamente, o a través de los fiscales delegados ante los jueces competentes para dictar la sentencia de extinción de dominio. De acuerdo con sus atribuciones constitucionales y legales, el Fiscal podrá conformar unidades especiales de extinción de dominio.

Corresponde a los jueces penales del circuito especializados, del lugar en donde se encuentren ubicados los bienes, proferir la sentencia que declare la extinción de dominio. Si se hubieren encontrado bienes en distintos distritos judiciales, será competente el juez, determinado por reparto, de aquel distrito que cuente con el mayor número de jueces penales del circuito especializados. La aparición de bienes en otros lugares, posterior a la resolución de inicio de la investigación, no alterará la competencia.

Artículo 12. *Fase inicial.* El fiscal competente para conocer de la acción de extinción de dominio, iniciará la investigación, de oficio o por información que le haya sido suministrada de conformidad con el artículo 5° de la presente ley, con el fin de identificar los bienes sobre los cuales podría iniciarse la acción, de acuerdo con las causales establecidas en el artículo 2°.

En el desarrollo de esta fase, el fiscal podrá decretar medidas cautelares, o solicitar al juez competente, la adopción de las mismas, según corresponda, que comprenderán la suspensión del poder dispositivo, el embargo y el secuestro de los bienes, de dinero en depósito en el sistema financiero, de títulos valores, y de los rendimientos de los anteriores, lo mismo que la orden de no pagarlos cuando fuere imposible su aprehensión física. En todo caso la Dirección Nacional de Estupefacientes será el secuestro o depositario de los bienes embargados o intervenidos.

Los bienes sobre los que se adopten medidas cautelares quedarán de inmediato a disposición de la Dirección Nacional de Estupefacientes, a través del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado, el cual procederá preferentemente a constituir fideicomisos de administración, en cualquiera de las entidades fiduciarias vigiladas por la Superintendencia Bancaria; o, en su defecto, a arrendar o celebrar otros contratos que mantengan la productividad y valor de los bienes, o aseguren su uso a favor del Estado. Mientras los recursos monetarios o títulos valores se encuentren sujetos a medidas cautelares, las instituciones financieras que reciban la respectiva orden abrirán una cuenta especial, que genere rendimientos a tasa comercial, cuya cuantía formará parte de sus depósitos. Los rendimientos obtenidos pasarán al Estado en el caso de que se declare extinguido el dominio sobre tales recursos, o se entregarán a su dueño, en el evento contrario.

Los bienes fungibles, de género, y/o muebles que amenacen deterioro, y los demás que en adición a los anteriores determine el Consejo Nacional de estupefacientes, podrán ser enajenados al mejor postor, o en condiciones de mercado, cuando fuere el caso, entidad que podrá administrar el producto líquido, de acuerdo con las normas vigentes. De igual forma, los bienes inmuebles se administrarán de conformidad con las normas vigentes. Los rendimientos obtenidos pasarán al Estado, en el caso de que se declare extinguido el dominio sobre tales recursos, o se entregarán a su dueño, en el evento contrario.

En todos los casos, la fiduciaria se pagará, con cargo a los bienes administrados o a sus productos, el valor de sus honorarios y de los costos de administración en que incurra. Cualquier faltante que se presentare para cubrirlos, será exigible con la misma preferencia con la que se tratan los gastos de administración en un concurso de acreedores, sobre el valor de los bienes, una vez que se liquiden o se subasten. Esta fiducia no estará sujeta en su constitución o desarrollo a las reglas de la contratación administrativa, sino a la ley comercial o financiera ordinaria.

Parágrafo. El Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado es una cuenta especial sin personería jurídica administrada por la Dirección Nacional de Estupefacientes, de acuerdo con las políticas trazadas por el Consejo Nacional de Estupefacientes.

Los bienes y recursos objeto de extinción de dominio ingresarán al Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y lucha contra el Crimen Organizado y serán asignados por el Consejo Nacional de Estupefacientes, para fines de inversión social, seguridad y lucha contra la delincuencia organizada.

Artículo 13. *Del procedimiento.* El trámite de la acción de extinción de dominio se cumplirá de conformidad con las siguientes reglas:

1. El fiscal que inicie el trámite, dictará resolución de sustanciación en la que propondrá los hechos en que se funda la identificación de los bienes que se persiguen y las pruebas directas o indiciarias conducentes. Contra esta resolución no procederá recurso alguno. Si aun no se ha hecho en la fase inicial, el fiscal decretará las medidas cautelares, o podrá solicitar al juez competente, la adopción de las mismas, según corresponda, las cuales se ordenarán y ejecutarán antes de notificada la resolución de inicio a los afectados, de conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior.

2. La resolución de inicio se comunicará al agente del Ministerio Público y se notificará, dentro de los cinco (5) días siguientes, a las personas afectadas cuya dirección se conozca. Si la notificación personal no pudiere hacerse en la primera ocasión que se intenta, se dejará en la dirección de la persona por notificar noticia suficiente de la acción que se ha iniciado y del derecho que le asiste a presentarse al proceso.

3. Cinco (5) días después de libradas las comunicaciones pertinentes, se dispondrá el emplazamiento de quienes figuren como titulares de derechos reales principales o accesorios según el certificado de registro correspondiente, y de las demás personas que se sientan con interés legítimo en el proceso, para que comparezcan a hacer valer sus derechos.

4. El emplazamiento se surtirá por edicto, que permanecerá fijado en la Secretaría por el término de cinco (5) días y se publicará por una vez, dentro de dicho término, en un periódico de amplia circulación nacional y en una radiodifusora con cobertura en la localidad donde se encuentren los bienes. Si el emplazado o los emplazados no se presentaren dentro de los tres (3) días siguientes al vencimiento del término de fijación del edicto, el proceso continuará con la intervención del curador *ad litem*, quien velará por el cumplimiento de las reglas del debido proceso a favor del afectado, y empezará a contar el término de que trata el artículo 10 de la presente ley.

5. Dentro de los cinco (5) días siguientes al término de su comparecencia, los intervinientes podrán solicitar las pruebas que estimen conducentes y eficaces para fundar su oposición, y para explicar el origen de los bienes a partir de actividades lícitas demostrables.

6. Transcurrido el término anterior, se decretarán las pruebas solicitadas que se consideren conducentes y las que oficiosamente considere oportunas el investigador, las que se practicarán en un término de treinta (30) días, que no será prorrogable.

El fiscal del conocimiento podrá decretar pruebas de oficio, decisión que no será susceptible de recurso alguno.

7. Concluido el término probatorio, se surtirá traslado por Secretaría por el término común de cinco (5) días, durante los cuales los intervinientes alegarán de conclusión.

8. Transcurrido el término anterior, durante los quince (15) días siguientes el fiscal dictará una resolución en la cual decidirá respecto de la procedencia o improcedencia de la extinción de dominio.

9. El fiscal remitirá al día siguiente de la expedición de la resolución de que trata el numeral anterior, el expediente completo al juez competente, quien dará traslado de la resolución a los intervinientes por el término de cinco (5) días, para que puedan controvertirla. Vencido el término anterior, dictará la respectiva sentencia que declarará la extinción de dominio, o se abstendrá de hacerlo, de acuerdo con lo alegado y probado, dentro de los quince (15) días siguientes. La sentencia que se profiera tendrá efectos *erga omnes*.

10. En contra de la sentencia que decreta la extinción de dominio sólo procederá el recurso de apelación, interpuesto por las partes o por el Ministerio Público, que será resuelto por el superior dentro de los treinta (30) días siguientes a aquel en que el expediente llegue a su despacho. La sentencia de primera instancia que niegue la extinción de dominio y que no sea apelada, se someterá en todo caso al grado jurisdiccional de consulta.

11. Cuando se decreta la improcedencia sobre un bien de un tercero de buena fe, el fiscal deberá someter la decisión al grado jurisdiccional de consulta. En los demás casos, será el Juez quien decida sobre la extinción o no del dominio, incluida la improcedencia que dicte el fiscal sobre bienes distintos a los mencionados en este numeral. En todo caso, se desestimarán de plano cualquier incidente que los interesados propongan con esa finalidad.

Los términos establecidos en el presente artículo son improrrogables y de obligatorio cumplimiento, y su desconocimiento se constituirá en falta disciplinaria gravísima.

Artículo 14. *De las notificaciones.* La única notificación personal que se surtirá en todo el proceso de extinción de dominio, será la que se realice al inicio del trámite, en los términos del artículo 13 de la presente ley. Todas las demás se surtirán por estado, salvo las sentencias de primera o de segunda instancia, que se notificarán por edicto. Ninguna decisión adoptada por el fiscal es susceptible de recursos.

Artículo 15. *De las nulidades.* Cualquiera nulidad que aleguen las partes, será considerada en la resolución de procedencia o improcedencia, o en la sentencia de primera o segunda instancia. No habrá ninguna nulidad de previo pronunciamiento.

Artículo 16. *Causales de nulidad.* Serán causales de nulidad en el proceso de extinción de dominio, las siguientes:

1. Falta de competencia.

2. Falta de notificación.

3. Negativa injustificada a decretar una prueba conducente o a practicar, sin causa que lo justifique, una prueba oportunamente decretada.

Artículo 17. *De las excepciones e incidentes.* En el proceso de extinción de dominio no habrá lugar a la presentación y al trámite de excepciones previas ni de incidentes, salvo el de objeción al peritazgo por error grave. Todas las serán decididas en la resolución de procedencia o en la sentencia definitiva.

Las partes deberán proponer la objeción al dictamen pericial, sólo por error grave y dentro de los tres (3) días siguientes al traslado del mismo, presentando las pruebas en que se funda. El Fiscal, si considera improcedente la objeción, decidirá de plano; en caso contrario, dispondrá un término de cinco (5) días para practicar pruebas y decidir.

Artículo 18. *De la sentencia.* La sentencia declarará la extinción de todos los derechos reales, principales o accesorios, desmembraciones,

gravámenes o cualquiera otra limitación a la disponibilidad o el uso del bien y ordenará su tradición a favor de la Nación a través del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado.

Si los bienes fueren muebles o moneda, y aún no estuvieren secuestrados a disposición del Fondo, en la sentencia se ordenará que se le haga entrega inmediata de los mismos o que se consignen a su disposición los valores dichos. Si se tratare de bienes incorporados a un título, se ordenará la anulación del mismo y la expedición de uno nuevo a nombre del citado Fondo.

Si en la sentencia se reconocieren los derechos de un acreedor prendario o hipotecario de buena fe exenta de culpa, la Dirección Nacional de Estupeficientes, directamente o por conducto de la Fiduciaria, procederá a su venta o subasta, y pagará el crédito en los términos que en la sentencia se indique.

Artículo 19. *De los gastos procesales y de administración.* Los gastos que se generen con ocasión del trámite de la acción de extinción del dominio, así como los que se presenten por la administración de los bienes en el Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado, se pagarán con cargo a los rendimientos financieros de los bienes que han ingresado a dicho fondo, salvo que la sentencia declare la improcedencia de los bienes.

Parágrafo. Corresponde al Consejo Nacional de Estupeficientes la destinación de los rendimientos financieros, de acuerdo con los soportes que para el efecto presenten las entidades miembros de dicho órgano.

CAPITULO V
De los procesos en curso

Artículo 20. *De los procesos en curso.* Los términos y recursos que hubieren empezado a correr se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación, en todo lo demás se aplicará esta ley.

CAPITULO VI
Disposiciones finales

Artículo 21. *De la cooperación.* Los convenios y tratados de cooperación judicial suscritos, aprobados y debidamente ratificados por Colombia, serán plenamente aplicables para la obtención de colaboración en materia de afectación de bienes, cuando su contenido sea compatible con la acción de extinción de dominio.

Artículo 22. *De la derogatoria.* Deróganse todas las normas y disposiciones que le sean contrarias a esta Ley, en especial la Ley 333 de 1996.

Artículo 23. **Los bienes y los rendimientos y los frutos que generen los mismos localizados en la jurisdicción del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y cuya extinción de dominio se haya decretado conforme a la presente ley, deberán destinarse, a la financiación de programas sociales en el Archipiélago.**

Los recaudos generados en virtud de la destinación provisional de bienes se destinarán en igual forma.

Artículo 24. *Vigencia.* Esta Ley rige a partir de la fecha de su promulgación. No obstante la extinción del dominio se declarará, cualquiera sea la época de la adquisición o destinación ilícita de los bienes. En todo caso se entenderá que la adquisición ilícita de los bienes no constituye justo título, causa un grave deterioro a la moral social y es conducta con efectos permanentes.

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL

Bogotá, D. C., viernes 20 de diciembre de 2002

En Sesión Plenaria Extraordinaria del día viernes 20 de diciembre de 2002, fue aprobado en segundo debate el texto definitivo del Proyecto de ley número 086 de 2002 Cámara, 143 de 2002 Senado, *por la cual se deroga la Ley 333 de 1996 y se establecen las reglas que gobiernan la extinción de dominio.*

Esto con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal y reglamentario en el Honorable Senado de la República y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992.

Lo anterior como consta en las actas de sesión plenaria números 040 de diciembre 20 de 2002. De conformidad con el Decreto número 3075 de diciembre 16 de 2002.

Cordialmente,

Roberto Camacho Weverberg, Luis Fernando Velasco Chaves, Jesús Ignacio García Valencia, Ponentes.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

C O N T E N I D O

Gaceta número 18 - Lunes 27 de enero de 2003
CAMARA DE REPRESENTANTES

	Págs.
PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO	
Proyecto de acto legislativo número 161 de 2002 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 249 de la Constitución Política de Colombia.	1
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 162 de 2002 Cámara, por la cual se generan estímulos para el fortalecimiento de la democracia.	2
Proyecto de ley número 163 de 2002, por la cual se toman medidas contra la corrupción tipificando la concusión y el cohecho político.	3
Proyecto de ley número 164 de 2002 Cámara, por la cual se garantiza el derecho al trabajo a las personas vinculadas a la economía informal y se dictan otras disposiciones.	5
Proyecto de ley número 165 de 2002 Cámara, por medio de la cual la Nación rinde homenaje a la ciudad de Florencia, departamento del Caquetá, se vincula a la conmemoración de los 100 años de su fundación y se autoriza la realización de unas obras de infraestructura y de interés social, cultural y desarrollo sostenible.	15
PONENCIAS	
Ponencia negativa al proyecto de ley número 044 de 2002 Cámara, mediante la cual se reviste al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias en aplicación del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución.	17
Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 078 de 2002 Cámara, por la cual se autoriza la emisión de la estampilla pro desarrollo científico y tecnológico de las Unidades Tecnológicas de Santander, uts, y se dictan otras disposiciones.	18
TEXTOS DEFINITIVOS	
Texto definitivo al proyecto de ley número 086 de 2002 Cámara, 143 de 2002 Senado, aprobado en segundo debate en sesión extraordinaria de la plenaria de la Cámara de Representantes el día viernes 20 de diciembre de 2002, según Decreto 3075 de diciembre 16 de 2002, por la cual se deroga la Ley 333 de 1996 y se establecen las reglas que gobiernan la extinción de dominio.	21