REPUBLICA DE COLOMBIA

# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

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

AÑO XVII - Nº 676 Bogotá, D. C., miércoles 1° de octubre de 2008 EDICION DE 28 PAGINAS

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

# CAMARA DE REPRESENTANTES

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NUMERO 160 DE 2008 CAMARA

*por medio de la cual la Nación se asocia y rinde homenaje al municipio de Tello, en el departamento del Huila, con motivo de la celebración de los doscientos (200) años de su fundación y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. La Nación se asocia a la conmemoración y rinde público homenaje al municipio de Tello en el departamento del Huila, con motivo de la celebración de los doscientos (200) años de su fundación, a cumplirse el día 1º de marzo de 2009, y exalta la memoria de su fundador el señor Don Juan José Mesa, y del Coronel José María Tello Salas, Coronel de la guerra de la Independencia, fiel servidor del Mariscal Antonio José de Sucre y uno de los más brillantes personajes del Huila, de quien se tomó el nombre de Tello.

Artículo 2º. Autorícese al Gobierno Nacional para que en cumplimiento y de conformidad con los artículos 150, 288, 334, 341 y 345 de la Constitución Política y de las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001, asigne en el Presupuesto General de la Nación, y/o impulse a través del sistema nacional de cofinanciación, las partidas presupuestales necesarias a fin de adelantar las siguientes obras de interés público o social y de beneficio para la comunidad del municipio de Tello, en el departamento del Huila:

1. Construcción de la nueva Sede Municipal del Centro de Salud, “E.S.E. Miguel Barreto López”.

2. Construcción de la nueva planta física del Colegio Nacionalizado “La Asunción”.

3. Mantenimiento y ampliación de la vía Tello-Centro poblado San Andrés con adición en recebo y construcción de obras de arte – tramo 19 km.

4. Construcción de viviendas de interés social en la zona urbana del municipio de Tello para beneficiar a doscientas (200) familias.

5. Construcción de redes de alcantarillado y planta de tratamiento de aguas residuales de la zona urbana del municipio de Tello.

6. Construcción de redes de alcantarillado y planta de tratamiento de aguas residuales del centro poblado San Andrés del municipio de Tello.

7. Construcción del Parque Temático, Malecón, Circunvalar y Plaza de Ferias, “Plan Parcial del Payandé”.

8. Recuperación y mantenimiento de las vías terciarias (200 km).

9. Ampliación y cobertura del Sistema de Gasoducto (casco urbano y centros poblados).

10. Electrificación, adecuación y mantenimiento del alumbrado público (1.500 luminarias).

11. Construcción, remodelación y adecuación de instituciones educativas del municipio de Tello.

12. Repavimentación de vías urbanas.

Artículo 3°. Las autorizaciones de gastos otorgadas al Gobierno Nacional en virtud de esta ley, se incorporarán en los Presupuestos Generales de la Nación, de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal, en primer lugar, reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto y en segundo lugar, de acuerdo con las disponibilidades que se produzcan en cada vigencia fiscal.

Artículo 4º. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los honorables Representantes,

Cordialmente,

*Ignacio Antonio Javela,*
Representante a la Cámara.

## EXPOSICION DE MOTIVOS

Con esta iniciativa buscamos resaltar la importancia que tiene el municipio de Tello, reconociendo su condición de municipio eminentemente agrícola, ocupando el primer lugar en cultivo de banano y uvas y segundo lugar en el cultivo y producción de arroz, en el departamento del Huila, y así se pueda facilitar la materialización de la acción del Estado a nivel local, extendiendo los valores de la nacionalidad y permitiendo el desarrollo social y económico del municipio.

Nombre del municipio: TELLO - HUILA

NIT: 891.180.127-0

Código DANE: 41799

Gentilicio: TELLENSE

Otros nombres que ha recibido el municipio: MATARREDONDA Y LA UNION

### Reseña histórica

El 14 de mayo del año 1631 es donado por Don Francisco Martínez Ospina, al colegio de la Compañía de Jesús de los Padres Jesuitas, tres (3) caballerizas de tierra enmarcada dentro de los siguientes límites: el río Villavieja desde su desembocadura hasta su nacimiento y por el norte hasta encontrar el río Cabrera. En 1659, el padre Gaspar de Cujía, compró a don José Garrido y a su esposa María Fajardo, veintiún (21) estancias de ganado mayor, dos (2) de pancoger, quince (15) cubayas en tierras de Bogotá y señorías, todo por la suma de cuatrocientos ochenta y seis (486) patacones y cuatro (4) reales. Se formó así la famosa Hacienda de los Aposentos, propiedad de la Compañía de Jesús; hoy gran parte de estas corresponden al municipio de Tello.

El 18 de agosto de 1767, Don Miguel de Gálvez y Ceballos, Gobernador del Huila, obedeciendo las órdenes de la Real Cédula Española, expropia de todos los fundos que la compañía de Jesús tenía en el Valle de las Tristezas, hizo tomar prisionero al administrador de ese entonces, que era el Padre Saturnino Fornet y levanta un inventario detallado de todos los bienes, el prelado fue remitido el mismo día a Honda para ser expatriado.

En 1811, el señor Juan José Mesa, reconstruye la primera casa en su Hacienda de Matarredonda, con todos sus adelantos y comodidades disponibles en la fecha, de acuerdo con el rango que sus grandes riquezas le permitieron, en el sitio que hoy se conoce con el nombre de "Los Paredones", sus terrazgueros fueron construyendo sus chozas alrededor, como era la costumbre de la época; pronto pide la erección en Viceparroquia, dependiendo de Villavieja y el caserío empieza a crecer.

El 1º de mayo de 1815, el señor Juan José Mesa, al observar el proceso del caserío dona los terrenos necesarios para que demarcaran la plaza y las calles, respetando el sitio de la capilla. Las personas que ya tenían sus lotes de terreno, los declaró en propiedad, dando así origen a la fundación de Matarredonda**.** Así lo ordena en la Cláusula número 24 de su testamento, de la Notaría de Neiva, sobre los terrenos del municipio que hoy recibe el nombre de Tello. El 11 de marzo del año 1826, se dio posesión de los terrenos donados por el señor Mesa a los vecinos de la Viceparroquia de Matarredonda la cual dependía de Villavieja.

El 11 de noviembre de 1833, mediante decreto del señor Gobernador de la Provincia de Neiva, se eleva a la categoría de Distrito Parroquial la Viceparroquia de Matarredonda, con el nombre de Parroquia la Unión, mediante la Ordenanza número 10 de 1833, bajo el amparo de la Santísima Trinidad, y como párroco nombrado al Presbítero Tomás Vargas. La primera capilla que existió en Tello estaba ubicada en la parte alta hoy conocida como la Plazuela de la Libertad, muy cerca de la casa del fundador del pueblo, se presume que fue quemada en un descuido de sus feligreses y allí cayeron los archivos de esa fecha.

El 1º de junio de 1850, se puso la primera piedra del actual templo de Tello, la obra fue dirigida por Don Casiano López, siendo párroco el Presbítero José Joaquín Forero. La obra duró suspendida durante 22 años por la muerte de su Director. En 1853, por medio de la Ordenanza número 10, el Gobierno central suprime el Distrito Parroquial de San Antonio de Fortalecillas y sus terrenos son anexados una parte a Neiva y otra a la Unión, quedando como línea divisoria el río Fortalecillas. El mes de noviembre del año 1858, Monseñor Antonio Herrán, Arzobispo de la Arquidiócesis de Bogotá, visita el Distrito de la Unión. El 1º de febrero del año 1866, mediante ley de la Asamblea Legislativa del Estado Soberano del Tolima, se modifica y definen los límites entre el Distrito de la Unión y la Aldea de Fortalecillas. El 30 de octubre de 1868, la Asamblea Legislativa del Estado Soberano del Tolima mediante ley definen los límites entre los Distritos de la Unión y Villavieja.

En 1870, durante este año funcionó en forma oficial la escuela de varones en el Distrito de la Unión, con 25 alumnos y bajo la dirección del señor Isaías López; también, el Distrito de la Unión era un fuerte exportador de añil, anualmente producía más de 20 toneladas de sus extensos cultivos, tenían sus propios tanques de procesamiento en la Hacienda Santa Rita y era muy apetecido por su alta calidad.

El 7 de abril de 1875, logran reiniciar la obra del templo, bajo la dirección del señor Matías Quiroga, pero los intentos y sofoques de nuestra anhelada emancipación hicieron interrumpir los trabajos. El 5 de enero de 1881, el Estado Soberano del Tolima, mediante Decreto número 262, reduce a Aldea el Distrito de la Unión, atendiendo la proposición presentada por el Cabildo Municipal del 14 de diciembre último (así evadían algo, de los tantos impuestos que les tenían los españoles). El 26 de abril de 1882, el Prefecto del departamento del sur, don Eustacio Buendía, mediante Decreto número 29, creó el Corregimiento de El Soquerón, dependiente de la Aldea de la Unión, con los siguientes linderos; por el sur con Fortalecillas, desde la confluencia de la quebrada la Tafura hasta los límites con San Martín;

por el Oriente con San Martín; por el Norte con la Tafura abajo hasta la confluencia en el río Fortalecillas, punto inicial. El 12 de junio de 1885, a las 4 a. m., el autollamado General Germán Rojas, escoltado de 16 facinerosos, asaltó el pueblo de la Unión, con tan mala suerte que ese día le dieron muerte de dos cuchilladas, pues el Alcalde de ese entonces, señor Valerio Barreto, había nombrado vigilancia civil; bastó la pericia de tres voluntarios que prestaban el servicio para desarticular el atraco, pronto la gente dirigida por el alcalde pusieron en fuga a los compañeros del General Rojas y todo quedó en la tristemente muerte del General Rojas. En este mismo año se renueva la construcción del templo, bajo la dirección de los señores Matías Quiroga y Juan de la Mata Díaz, quienes no pudieron terminar la obra por los continuos malestares políticos de la época. El 13 de octubre de 1887, el Gobernador del Tolima, Don Manuel Casablanca, en nombre de la Asamblea y mediante Decreto número 650, eleva a la categoría de Distritos las siguientes Aldeas: Baraya, Carnicerías (hoy Tesalia), Colombia, Guagua (hoy Palermo), Hobo, Iquira, Retiro (hoy Teruel) y la Unión (hoy Tello). Todos estos Distritos hacían parte de la Provincia de Neiva. El decreto ordena que debe iniciar su vida jurídica a partir del primero (1º) de noviembre del mismo año, además que deben de conservar los mismos límites que rigen cada una de las Aldeas. En 1889, prosigue la terminación del templo mediante un reparto imperativo por parte del Párroco Neptalí Lozano.

En 1890, es construida la primera parte de la escuela pública del municipio de Tello, con aportes de la comunidad y el Estado, en el sitio en que hoy figura la Escuela José Francisco Miranda o Escuela de Varones, y su primer maestro oficial el señor Joaquín Veles. En 1894, es construida la segunda parte de la escuela, con destino a fundar la escuela de niñas, y la primera maestra oficial fue la señora Carmen Borrero. En 1900, en los primeros meses del año fue inaugurado el templo del municipio con fiesta trascendental de todos los fieles de la parroquia.

En 1912, los límites particulares del municipio de Tello son definidos mediante Ordenanza número 26 de la Asamblea del Huila. El 30 de noviembre de 1915, el Presbítero Andrés Antonio Hermida C., de la región de Vega Grande, hoy San Andrés, prepara la fundación de este caserío. Tres casas de bahareque formaban el centro de Vega Grande propiedad de los hermanos Francisco, Joaquín y José Murcia quienes fueron los primeros colonos que llegaron a dominar la selva con su hacha, machete y azadón. La primera misa fue celebrada en casa de Don Jesús Cabrera, allí se gesta la fundación de la capilla para lo cual el señor Francisco Murcia resuelve donar el lote donde hoy existe el templo.

En la siguiente visita formó un comité integrado por Francisco Murcia, Elvira Perdomo, Rogelio Gahona, Lázaro Tovar, Miguel Medina, Jesús Cabrera y Gabina Ramírez, quienes se encargaron de construir una capilla en bahareque y techo de paja de 12 metros de frente por 25 de fondo. Pronto fue inaugurada y en esa ocasión pidieron el cambio del nombre de Vega Grande por el de San Andrés en recuerdo y agradecimiento de su fundador Presbítero Andrés Antonio Hermida C. En 1916, inicia labores educativas la escuela rural alternada, bajo la dirección, de la señorita María Acevedo y funciona por primera vez en la capilla de la vereda con 30 alumnos. El 21 de noviembre de 1932, el Gobernador del Huila, mediante Decreto número 254, lamenta los acontecimientos sucedidos a los vecinos de la Unión con motivo del desbordamiento del río Fortalecillas y los auxilia con trescientos (300) pesos, como la creciente fue en horas de la noche, perdieron todas sus pertenencias, animales y cultivos. En 1936, la Ordenanza número 25 de la Asamblea del Huila, ordena el cambio del nombre de la Unión por el de Tello, en honor del prócer y héroe de Chancay, José María Tello Salas, Coronel de la guerra de la Independencia, fiel servidor del Mariscal Antonio José de Sucre y uno de los más brillantes personajes del Huila.

En 1937, en la Inspección de Vegalarga, se deslizó un enorme cerro, destruyendo el templo, la escuela y varias casas. Represó el río Fortalecillas y al romperse la tupía se desbordó y causó graves estragos a lo largo de su recorrido, siendo el municipio de Tello el mayor perjudicado porque perdió cultivos, canales de riego y animales de toda especie. En 1939, el Padre Vicente Pérez inició la construcción de la capilla y casa cural de San Andrés, Tello; en terrenos donados por don Francisco Murcia, fueron edificadas en bahareque y techo de zinc. Años después, el padre Alejandro Solano, terminó las obras y les dotó con las campanas viejas de Tello, a su vez, el señor Miguel López donó las nuevas campanas de Tello.

El 12 de junio de 1939, la Asamblea del Huila, mediante Ordenanza número 42, creó las escuelas rurales del Roblal y Mesa Redonda. En 1940, en la Hacienda El Vergel hubo un zoológico de variedad de animales, unos vivos y otros disecados, además, un importante museo de antigüedades, más un jardín botánico de todas las especies de plantas medicinales de la región y reforzado con plantas traídas del exterior por su propietario Omar Santacoloma. Las hermosas palmas que aún adornan la casona fueron sembradas por él. En el mismo año, el padre Alejandro Solano, inauguró una capilla hecha de bahareque y techo de zinc, dedicada a San Isidro en la vereda la Sierra, que hacía muchos años atrás había iniciado el Padre Pedro José Molina. El 27 de mayo de 1941, mediante Ordenanza número 10 de la Asamblea del Huila, es elevada a la categoría de Inspección Departamental de Policía el Caserío de El Cedral. En 1942, la Plaza de Tello era empedrada y gran parte de sus calles, en el centro de la plaza principal había una Ceiba enorme que lamentablemente fue destruida cuando construyeron el parque, sacaron el mercado que realizaban los campesinos los días sábados debajo de la Ceiba y desde entonces se perdió la costumbre del mercado campesino en

el municipio. Durante este mismo año, la Asamblea del Huila, mediante Ordenanza número 15, crea las Inspecciones de Policía de San Andrés Tello y Potrerillo Gigante.

En 1954, por iniciativa de la señora Elcira Olaya de Cleves, respaldada por el padre José Vicente Pérez y un grupo de vecinos de Tello, se originó la fundación de la Escuela Parroquial la Asunción, la escuela inició labores en el mes de marzo del mismo año, con primero, tercero y quinto de primaria, en casa arrendada para el efecto, pagando cien ($100) mensuales. Su primera directora fue doña Margarita Cuéllar de Rivera.

El 30 de noviembre de 1956, un grupo de guerrilleros buscando venganzas políticas, asaltan la Inspección de Policía de San Andrés, saquearon el comercio, quemaron varias casas y dieron muerte a 52 habitantes. Después de este acontecimiento, el caserío es abandonado durante algún tiempo.

El 30 de octubre de 1959, se inicia la construcción de la planta física con destino al Colegio la Asunción de Tello, en un solar adyacente a la casa cural, con fondos recolectados con base en rifas y bazares, más un auxilio nacional.

El 12 de junio de 1960, es instalada la agencia de la Caja Agraria en el municipio de Tello y su primer Director es el señor Humberto Latorre. El 19 de noviembre la Asamblea del Huila mediante Ordenanza número 22, creó la Inspección Departamental de Policía de la Sierra del Gramal. Inició su vida jurídica el 1° de enero de 1961, bajo la dirección del señor Félix Farfán.

En 1964, la Organización Alianza para el Progreso, creada por el Presidente Jhon F. Kennedy de los Estados Unidos de Norteamérica, construye el nuevo plantel educativo para Tello y allí funcionó hasta nueva orden municipal la escuela de varones. En 1971, el 2 de noviembre el Concejo de Tello, mediante Acuerdo número 001 oficializa el Colegio de la Asunción. Durante este mismo mes, un grupo de vecinos de la Inspección de Policía de San Andrés, emprende el proyecto de la fundación del colegio, para tal efecto nombraron un comité integrado por los señores: Guillermo León González, Carmen Olaya de Carvajal, Paulina Yara de Sánchez, Faustino Avendaño, Benedicto Borrero, Marcelo Calderón, Eustorigio Silva y ayudados por todo el vecindario, presentaron a la Secretaría de Educación del Huila, el proyecto de su fundación y desde luego la solicitud de apertura de matrículas. El 25 de abril de 1972, se abren matrículas para el grado primero de bachillerato en el Colegio de San Andrés. El 2 de marzo inicia labores educativas con 30 alumnos en el local de la escuela de varones del lugar, bajo la Rectoría de la señorita Mercedes Peña Pacheco.

El 26 de marzo de 1974, a las 11 de la noche, el río Villavieja que estaba represado a consecuencia de un deslizamiento de tierra, que había sucedido más arriba de San Andrés, exactamente a la altura de la Hacienda Beltrán, se rompió la represa, el río se desbordó y causó grandes estragos en la zona urbana de San Andrés y a lo largo y ancho de su recorrido, penetró en la zona urbana, destruyendo 15 casas, dejó enormes palizadas y toneladas de lodo sobre las calles y plaza del poblado.

En el mes de agosto de 1976, el municipio considera prudente fundar el Colegio Municipal la Asunción en el plantel de la escuela y esta trasladarla a un local que tenía la Parroquia. En 1982 fue aprobado mediante Resolución número 244 del 21 de enero emanada del Ministro de Educación Nacional hasta nueva visita; además, la escuela toma el nombre de Abigail Perdomo de Nieto, según Acuerdo del Concejo de Tello, en honor a la insigne pedagoga oriunda de este municipio que dedicó gran parte de su vida a la educación. El mismo acuerdo asigna el nombre de José Francisco Miranda a la otra escuela en honor del insigne educador. En 1986, mes de marzo, unas extrañas fumarolas brotan de la tierra, posiblemente de rocas carboníferas en combustión y causan alarma entre los vecinos. El sitio fue muy visitado por autoridades, científicos y curiosos.

**Geografía**

**Descripción física:**

Tello se encuentra dividido en los sectores urbano y rural. El territorio de este municipio formó parte de la jurisdicción de Villavieja. Es un municipio amable, tranquilo de calles estacionadas en el tiempo por su belleza y tradición histórica. Formada por el río Villavieja. Sus principales afluentes son: río Guarocó, y las quebradas las Juntas. Al río Magdalena, rinden sus aguas las quebradas La Viuda, La Arenosa, El Aceite, el río Fortalecillas. Son afluentes del río Fortalecillas las quebradas El Tachuelo, La Resbaloza, La Tafura, El Candado y río Negro.

**Límites del municipio:**

Por el norte limita con los municipios de Baraya y Villavieja; por el oriente limita con el departamento del Meta; por el sur limita con la ciudad de Neiva y por el occidente limita con las ciudades de Neiva y Aipe.

Extensión total: 557,19 $km^2$.

Extensión área urbana: 7,266 $km^2$.

Extensión área rural: 556,46 $km^2$.

Altitud de la cabecera municipal (metros sobre el nivel del mar): 575.

Temperatura media: 26º C.

Distancia de referencia: 22 km de la ciudad de Neiva.

**Ecología**

Es un municipio rico en diversidad propia de los climas cálidos del Huila. En sus montañas se encuentra guadua, cedro negro, laurel rojo y amarillo, nogal, roble, entre otros.

**Economía**

Su economía se basa en los cultivos de arroz, frutas y en la actividad ganadera. Se trabaja la madera y la cabuya y diferentes clases de cestería. Su economía se basa en cultivos de arroz, cacao, café, fríjol, lulo,

arveja, maíz y las frutas como la uva, que registra los más altos niveles de calidad, el banano del cual se produce el 91% del total del departamento, y la actividad ganadera.

**Vías de comunicación**

Aéreas:
No tiene aeropuerto.

Terrestres:El municipio cuenta con su red secundaria pavimentada en su totalidad, sin embargo las vías terciarias se encuentran en muy mal estado.

Fluviales:
No navegables.

**Fundamento constitucional y legal**

a) **Aspectos constitucionales:**

Los artículos 150, 154, 334, 341 y 359 numeral 3, se refieren a la competencia por parte del Congreso de la República de hacer, interpretar, reformar y derogar las leyes; a la facultad que tienen los miembros de las Cámaras Legislativas de presentar proyectos de ley y/o acto legislativo; lo concerniente a la dirección de la economía por parte del Estado; la obligación del Gobierno Nacional en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo; y la prohibición constitucional de que no habrá rentas nacionales de destinación específica, con excepción de las contempladas en el numeral 3 del artículo 359 Constitucional.

b) **Aspectos legales:**

La Ley 5ª de 1992 (Reglamento Interno del Congreso) dispone, en su artículo 140, que la iniciativa legislativa puede tener su origen en las Cámaras Legislativas, y en tal sentido, este es un mandato legal.

**Análisis jurisprudencial relacionado con la iniciativa del Congreso en el gasto público**

Esta iniciativa de ley tiene fructífero respaldo de la Corte Constitucional en varias sentencias sobre la materia (C-685/96, C-1997/01, C-859/01, C-442/01, C-1065/01). Estas jurisprudencias son precisas al establecer la autonomía del Congreso en cuanto a la iniciativa propia en esta clase de "leyes de honores", donde se compaginan con lo determinado en el inciso 1° del artículo 345 de nuestra Carta Política, ratificando, que no se podrá hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el presupuesto de gastos, al igual que armonizan con el inciso 2° del precitado artículo, donde claramente estipula que no podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las Asambleas Departamentales o por los Concejos Distritales o Municipales.

La Corte Constitucional al establecer si el Proyecto de ley número 057 de 2003 Cámara, 061 de 2004 Senado, *por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los ciento cincuenta años de la fundación del municipio de Toledo en el departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones,* viola el artículo 151 de la Constitución Política por desconocimiento de los artículos 76 y siguientes de la Ley 715 de 2001. Igualmente, si en el trámite del proyecto de ley se omitió el cumplimiento del requisito señalado en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, se pronunció mediante Sentencia C-729/05, cuyo Magistrado Ponente fue el doctor Alfredo Beltrán Sierra, la Sala Plena se pronunció en los siguientes términos:

*"...*

*En muchas oportunidades esta Corporación, ha reiterado el principio de legalidad del gasto público* (C-685/96, C-1997/01, C-859/01, C-442/01, C-1065/01). *Resumiendo lo dicho por esta Corte, se tiene que la iniciativa en materia de gasto público, la tienen tanto el Congreso de la República como el Gobierno Nacional. Así, el Congreso tiene la iniciativa para presentar proyectos de ley que decreten un gasto, pero su inclusión en el proyecto de presupuesto es una facultad otorgada al Gobierno, de suerte, que aquel no le puede impartir órdenes o establecer un mandato perentorio, a fin de que determinado gasto sea incluido en el presupuesto*. (Subrayado mías).

Insiste este planteamiento la Corte Constitucional en Sentencia C-1113 de 8 de noviembre de 2004, donde ha dicho que:

*"...*

*En la Sentencia C-399 de 2003 (Magistrada Ponente: Doctora Clara Inés Vargas Hernández) esta Corporación declaró exequibles varias normas que autorizaban al Gobierno 'para asignar en la adición presupuestal de la vigencia de 2002 y dentro del presupuesto de las vigencias 2003 y siguientes, las sumas necesarias para ejecutar las obras de infraestructura de interés social que en el municipio de Sevilla se requieran y este no cuente con los recursos necesarios, así como para la recuperación de su patrimonio histórico y consolidación del capital cultural, artístico e intelectual (...)'".*

La Corte decidió que dichos gastos versarían sobre la realización de obras mediante el mecanismo de cofinanciación, y por ende, era aplicable la excepción dispuesta en el artículo 102 referido. Dijo la Corte:

*"...Como ha sido explicado en la jurisprudencia de esta Corporación, 'la duplicación del gasto en las distintas esferas y la falta de una precisa alinderación de responsabilidades políticas, administrativas y presupuestales, socava el modelo de la autonomía territorial consagrado en la constitución Política'(Corte Constitucional, Sentencia C-017/97 M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz. La Corte declaró fundadas las objeciones (parciales) al Proyecto de ley número 167/95 Senado, 152/95 Cámara, porque obligaba al Gobierno a asumir directamente una función atribuida directamente a una autoridad municipal, donde además no estaba previsto el sistema de cofinanciación.). Sin embargo, la norma citada prevé algunas excepciones (...) || [E]s claro que mediante el sistema de cofinanciación la Nación puede concurrir con los departamentos, distritos y municipios en la realización de obras que en prin-*

*cipio no le competen. A través de ese mecanismo la Nación orienta 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", en tanto ellas también aportan recursos para el financiamiento de sus obras, todo lo cual es expresión de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad señalados en el artículo 288 Superior.*

Relacionado con lo que nos incumbe la Corte ha señalado lo siguiente, tal como se encuentra consignado en la Sentencia C-685/96 cuyo Magistrado Ponente fue el doctor Alejandro Martínez Caballero, donde se declararon inexequibles los artículos 59 de la Ley 224 de 1995, 18 de la Ley 225 de 1995 y 121 del Decreto 111 de 1996, entre otras razones porque permitían que, en desconocimiento del principio de legalidad y especialización del gasto, el Gobierno efectuará traslados presupuestales entre gastos de inversión y fondos de cofinanciación. En el mismo sentido pueden consultarse las Sentencias C-539/97 M. P. doctor Antonio Barrera Carbonell, C-197/01 M. P. doctor Rodrigo Escobar Gil y C-859/01 M. P. doctora Clara Inés Vargas Hernández, donde se pronuncian así:

"*…En ese orden de ideas, el mecanismo de cofinanciación encuentra amplio sustento constitucional en la fórmula territorial misma del Estado colombiano, que es una república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales (C. P. artículo 1°). En efecto, 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 (C. P. artículo 288). Sin embargo, la constitucionalidad prima facie del mecanismo de la cofinanciación no significa que cualquier regulación de la misma sea legítima, pues es obvio que esta debe adecuarse a la Carta, y en particular a los principios y reglas constitucionales que gobiernan el proceso presupuestal y el reparto de competencias entre el Gobierno y el Congreso en este campo".*

*(…)*

*En este orden de ideas, la objeción planteada por el Gobierno, según la cual el artículo 102 de la Ley 715 de 2001 no permite a la Nación intervenir en la ejecución de proyectos de competencia exclusiva de las entidades territoriales, carece de fundamento pues, como se ha visto, dicha posibilidad está prevista a través de la modalidad de cofinanciación.*

*Ahora bien, durante el trámite de insistencia en el Congreso los parlamentarios explicaron que el diseño acogido en el proyecto es, precisamente, el de la cofinanciación. (…) || La Corte comparte la posición del Congreso en este sentido pues, además de ser clara la voluntad del Legislador, una interpretación sistemática del proyecto así lo ratifica. En efecto, cuando en su artículo séptimo (7º) precisa que podrán celebrarse convenios interadministrativos entre la Nación, el departamento del Valle y el municipio de Sevilla, es razonable comprender que dicha autorización está dada, naturalmente, en virtud del sistema de cofinanciación. E incluso el artículo quinto (5º) del proyecto precisa que la autorización se concede para aquellos eventos en los cuales el municipio no dispone de los recursos necesarios, lo cual reivindica entonces la competencia de la Nación solamente en virtud de los principios de concurrencia y subsidiariedad". (*Sentencia C-399 de 2003, M. P. doctora Clara Inés Vargas Hernández*).*

Nuevamente en la Sentencia C-1047 del año 2004, M. P. Doctor Manuel José Cepeda Espinosa, con base en argumentos similares, la Corte decidió declarar infundadas las objeciones por inconstitucionalidad formuladas por el Presidente de la República al artículo 2º del Proyecto de ley número 048 de 2001 Senado y 212 de 2002 Cámara de Representantes, *por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración del primer centenario de la fundación del municipio de Albán, en el departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones,* donde se expresa con los siguientes argumentos:

*"La Corte analizará si la autorización otorgada en el artículo 2º del proyecto de ley cuestionado hace referencia a la inclusión de partidas presupuestales dirigidas a realizar obras mediante el mecanismo de la cofinanciación. La norma objetada dice:*

*"Autorícese al Gobierno Nacional para que incluya dentro del Presupuesto General de la Nación, las partidas presupuestales para concurrir a la finalidad de las siguientes obras de utilidad pública y de interés social en el municipio de Albán en el departamento de Cundinamarca (…)". (Subraya fuera de texto).*

*De la utilización del verbo "concurrir" en el proyecto de ley, se constata que este último autoriza al Gobierno a incluir partidas presupuestales para que la Nación contribuya, con una cantidad de dinero, para la realización de las obras señaladas. Por lo tanto, el artículo 2º analizado prevé que los proyectos sean ejecutados a partir del aporte de dinero, tanto del municipio de Albán como de la Nación, y de su texto se descarta que la autorización esté encaminada a que su financiación sea hecha únicamente con dineros del Presupuesto General de la Nación.*

La Corte ha señalado que el mecanismo de la cofinanciación consiste precisamente en que la Nación, con el aporte de unos recursos, concurre con las entidades territoriales para alcanzar un determinado fin. Justamente en la Sentencia C-399 de 2003 precitada, se consideró que a través de la cofinanciación:

*"…la Nación puede concurrir con los departamentos, distritos y municipios en la realización de obras que en principio no le competen". Igualmente, esta Corporación ha señalado que el sistema de cofinanciación desarrolla, entre otros, el principio de concurrencia, el cual a su vez, "implica un proceso de participación entre la Nación y las entidades*

*territoriales, de modo que ellas intervengan 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". (Sentencia C-201-98 M. P. Fabio Morón Díaz) (Sentencia C-1051 de 2001 M. P. Jaime Araújo Rentería. En dicha sentencia, la Corte declaró inexequible la expresión "favorable" contenida en el artículo 12 de la Ley 53 de 1989, el cual decía: "Artículo 12. Para la creación de los organismos de tránsito de nivel municipal se requerirá concepto previo favorable de las oficinas departamentales de planeación").*

En la Sentencia C-685 de 1996, M. P. doctor Alejandro Martínez Caballero, la Corte declaró la inexequibilidad del artículo 59 de la Ley 224 de 1995, el cual autorizaba al Gobierno para que efectuara traslados presupuestales de algunos fondos de cofinanciación para atender los diferentes proyectos de inversión social regional. Para la Corte, dicho mecanismo violaba el principio de legalidad y especialización del gasto, pues permitía que el Gobierno modificara erogaciones de la ley de presupuesto, al transferir partidas de una entidad a otra, la Corte explicó que:

*"El mecanismo de cofinanciación encuentra amplio sustento constitucional en la fórmula territorial misma del Estado colombiano, que es una república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales (C. P. artículo 1°). En efecto, 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 (C. P. artículo 288). Sin embargo, la constitucionalidad prima facie del mecanismo de la cofinanciación no significa que cualquier regulación de la misma sea legítima, pues es obvio que esta debe adecuarse a la Carta, y en particular a los principios y reglas constitucionales que gobiernan el proceso presupuestal y el reparto de competencias entre el Gobierno y el Congreso en este campo. Y en este caso es claro que la norma impugnada violó tales principios y reglas pues desconoció los principios de legalidad y especialización del gasto, al permitir que el gobierno efectúe, por medio del decreto de liquidación, traslados presupuestales entre gastos de inversión y fondos de cofinanciación".*

En este mismo sentido, en la Sentencia C-568 de 1998, M. P. doctor Alfredo Beltrán Sierra, en la cual la Corte estudió la constitucionalidad de varias normas contenidas en la Ley del Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal del año 1998, donde para efectuar este análisis, la Corte analizó los principios constitucionales que rigen la actividad presupuestal, donde de igual manera se pueden consultar también las Sentencias C-201 de 1998 M. P. doctor Fabio Morón Díaz, la Corte precisó que:

"*En relación con el mecanismo de cofinanciación de proyectos específicos de inversión, esta Corporación tiene por sentado que mediante él se "permite que existan transferencia 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. artículos 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. (...)".*

*En conclusión, el artículo 2º cuestionado autoriza al Gobierno Nacional a incluir unas partidas presupuestales para, aportar, en concurrencia con el municipio de Albán, unos recursos dirigidos a cofinanciar las obras señaladas, en desarrollo del principio de concurrencia (artículo 288 de la C. P.) y respetando la jurisprudencia constitucional. Por lo tanto, no se desconoce el artículo 102 de la Ley 715 de 2001, ni se vulnera el artículo 151 superior. Por estas razones, la Corte encuentra que la primera objeción elevada por el Gobierno Nacional es infundada".*

*Del anterior recuento se desprende que la Corte Constitucional ha establecido i) que no existe reparo de constitucionalidad en contra de las normas que se limitan a "autorizar" al Gobierno para incluir un gasto, pero de ninguna manera lo conminan a hacerlo. En esos casos ha dicho la Corporación que la Ley Orgánica del Presupuesto no se vulnera, en tanto el Gobierno conserva la potestad para decidir si incluye o no dentro de sus prioridades, y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, los gastos autorizados en las disposiciones cuestionadas; ii) Que las autorizaciones otorgadas por el legislador al Gobierno Nacional, para la financiación de obras en las entidades territoriales, son compatibles con los mandatos de naturaleza orgánica sobre distribución de competencias y recursos contenidos en la Ley 715 de 2001 cuando se enmarcan dentro de las excepciones señaladas en el artículo 102 de dicha ley, a saber, cuando se trata de las "apropiaciones presupuestales para la ejecución a cargo de la Nación con participación de las entidades territoriales, del principio de concurrencia, y de las partidas de cofinanciación para programas en desarrollo de funciones de competencia exclusiva de las entidades territoriales".*

La presente iniciativa cumple con las disposiciones de la Constitución Política y se ajusta a la interpretación que ha hecho la Corte Constitucional, al igual que sigue los lineamientos dados en las Leyes 715 de 2001, 812 de 2003 y 819 de 2003.

Por todas estas razones, este municipio merece el reconocimiento del Gobierno Nacional en la conmemoración de su segundo centenario, concurra y sea solidaria en su celebración; para de esta manera sean atendidos los requerimientos y necesidades que presenta el municipio de Campoalegre.

De los honorables Representantes,

Atentamente,

*Ignacio Antonio Javela Murcia,*

Representante a la Cámara.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 30 de septiembre del año 2008 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 160 con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante *Ignacio Javela Murcia.*

El Secretario General,

*Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.*

# PONENCIAS

## INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 148 DE 2008 CAMARA

*por medio del cual se reforma el artículo 197 de la Constitución Política.*

Doctora:

KARIME MOTA Y MORAD

Presidente.

Comisión Primera Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad

La Constitución Política de 1991 consagra al Estado colombiano como un Estado Social de Derecho, participativo y pluralista fundado en la democracia y el respeto por la dignidad humana con prevalencia del interés general y en tal sentido corresponde a los órganos del Estado la garantía de los derechos constitucionales y el fortalecimiento de las instituciones a través de las cuales el constituyente primario busca realizar el ideario del acuerdo colectivo.

La división de poderes, el sistema de pesos y contrapesos, la legitimidad de las diferentes Ramas del Poder Público y la voluntad del constituyente primario que hacen verdadero soberano al pueblo colombiano, permiten que el legislador como poder constituido, legitimado para reformar la Constitución, y dentro de los límites propios del constitucionalismo real, que se encuentra fundado en una democracia participativa, debe atender una reforma constitucional sobre la continuidad de las políticas gubernamentales que permitan el verdadero desarrollo nacional, pero a la vez la institucionalización de la recomposición del equilibrio de poderes, a través de una iniciativa legislativa con la cual se haga viable la reelección presidencial y sin que con ella se lesione la participación democrática por causa de la perpetuidad en el poder y la figura personalista que debilite los intereses de la Nación.

La Constitución de 1886 estableció en su artículo 127 la prohibición de la figura de reelección presidencial inmediata y con la Constitución de 1991 y el Acto Legislativo número 02 de 2004 se abrió paso a la figura de reelección inmediata por una sola vez. En este sentido y ante la expresión soberana del pueblo colombiano de continuar con determinada política estatal, con la dirección de un gobierno democrático que bajo el imperio de la Constitución y la ley logre avanzar en los índices de desarrollo humano, es necesario que el legislador introduzca en el ordenamiento constitucional la posibilidad de que el Presidente de la República pueda ser reelegido de manera inmediata, sin que con ello se quiera significar la legitimidad para debilitar la democracia participativa, por lo que en el mismo sentido debe fijarse mínimos para que en ningún momento se lesione la participación y el régimen democrático vigente.

La figura de la reelección presidencial, a través de la historia y ante la soberanía popular que identifica los plenos regímenes democráticos, se ha fortalecido en la región latinoamericana, tal ha sido el caso de países como Perú y Argentina, en cuyos ordenamientos constitucionales ya se ha consagrado dicha institución, y en otros que como Brasil han abierto una sana discusión frente al tema.

La figura de la reelección presidencial habilita a quienes habiendo sido elegidos Presidentes de la República puedan postularse para el periodo constitucional inmediatamente siguiente en pro de dar continuidad a la política gubernamental vigente al momento de la elección. En el mismo sentido esta posibilidad de postulación debe guardar las justas proporciones que contienen los regímenes democráticos y en tal sentido se establece un intervalo mínimo de un periodo constitucional para una nueva postulación del mismo gobernante.

En mérito de tales consideraciones y ante la inevitable responsabilidad que le asiste al legislador, se propone enmarcar constitucionalmente la realidad social con un ámbito normativo que acoge el querer o la voluntad popular y que deja en manos del constituyente primario la libre y democrática discusión y elección de continuar con la dirección gubernamental que ya durante un período constitucional (como mínimo) se la ha dado al Estado colombiano. Es decir, será al pueblo colombiano a quien el legislador dote de las herramientas constitucionales que le permitan discutir, debatir y finalmente elegir sobre la continuidad de determinado Gobierno en el escenario propio de la voluntad general y el interés público de las naciones democráticas, cual es el electoral, de cara al establecimiento de la Reelección Presidencial, en los términos que se propone en el presente Proyecto de Acto Legislativo.

1. **Contenido y objeto del proyecto de acto legislativo**

El proyecto de acto legislativo tiene por objeto el establecimiento de una institución como la reelección presidencial dentro de los límites que impone el sistema democrático y que hace necesario el equilibrio de poderes, el sistema de pesos y contrapesos y las herramientas legales con las cuales evitar la perpetuidad en el poder, algo que se garantiza con la prohibición de postulación inmediata al cargo de presidente por más de un período constitucional inmediatamente siguiente.

Esta iniciativa tiene dos ingredientes necesarios y oportunos de acuerdo a la realidad social y política de nuestra nación, los cuales refieren en primer lugar al establecimiento de la figura de reelección presidencial inmediata, la cual no tiene otra causal que la de otorgar continuidad a las políticas públicas, al direccionamiento del Estado y al fortalecimiento de un modelo gubernamental considerado por el poder constituyente adecuado al interés general y al modelo constitucional legitimado por el acuerdo colectivo.

En segundo lugar, los límites a esa postulación inmediata deben atender los postulados de la democracia representativa que impiden la perpetuidad en el poder y que respaldan el gobierno de las ideas y de las leyes, que abre paso a la participación y representación de las nuevas generaciones.

**Proposición**

Con las anteriores consideraciones, proponemos a la honorable Comisión Primera de la Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 148 de 2008 Cámara, *por medio del cual se reforma el artículo 197 de la Constitución Política,* en los términos en que ha sido presentado originalmente el Proyecto de Acto Legislativo.

Atentamente

*Roy Barreras,*

Representante a la Cámara.

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 148 DE 2008 CAMARA

*por medio del cual se reforma el artículo 197 de la Constitución Política.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 197 quedará así:

**Artículo 197. Quien haya sido elegido Presidente de la República podrá ser reelegido de manera inmediata por una sola vez. Transcurrido otro período constitucional como mínimo, podrá el ex Presidente postularse nuevamente para este cargo.**

No podrá ser elegido Presidente de la República o Vicepresidente quien hubiere incurrido en alguna de las causales de inhabilidad consagradas en los numerales 1, 4 y 7 del artículo 179, ni el ciudadano que un año antes de la elección haya ejercido cualquiera de los siguientes cargos:

Ministro, Director de Departamento Administrativo, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, del Consejo Superior de la Judicatura, o del Consejo Nacional Electoral, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, Registrador Nacional del Estado Civil, Comandantes de las Fuerzas Militares, Director General de la Policía, Gobernador de Departamento o Alcaldes.

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

*Roy Barreras,*

Representante a la Cámara.

* * *

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 010 DE 2008 CAMARA**

*por la cual se modifica el artículo 15 de la Ley 1122 de 2007 y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., septiembre 17 de 2008.

Doctor

RIGO ARMANDO ROSERO ALVEAR

Secretario

Comisión Séptima Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

**Referencia:** Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 010 de 2008 Cámara, *por la cual se modifica el artículo 15 de la Ley 1122 de 2007 y se dictan otras disposiciones.*

Respetado doctor Rosero:

En cumplimiento a la honrosa designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, nos permitimos presentar ponencia para primer debate al proyecto de ley, *por la cual se modifica el artículo 15 de la Ley 1122 de 2007 y se dictan otras disposiciones.*

Atentamente,

*Jorge Ignacio Morales, Eduardo Benítez Maldonado, Pedro Jiménez Salazar, Jorge Enrique Rozo Rodríguez, María Isabel Urrutia, Venus Albeiro Silva, Rodrigo Romero Hernández, Fernando Tafur Díaz, Jorge Eduardo Casabianca Prada,* Ponentes.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 010 DE 2008 CAMARA

*por la cual se modifica el artículo 15 de la Ley 1122 de 2007 y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., septiembre 17 de 2008

Doctor

ELIAS RAAD HERNANDEZ

Presidente

Comisión Séptima Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 010 de 2008 Cámara, *por la cual se modifica el artículo 15 de la Ley 1122 de 2007 y se dictan otras disposiciones.*

Respetado doctor Raad:

En cumplimiento a la honrosa designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, nos permitimos presentar ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 010 de 2008 Cámara, *por la cual se modifica el artículo 15 de la Ley 1122 de 2007 y se dictan otras disposiciones,* previas las siguientes consideraciones:

**Objeto del proyecto**

El proyecto de ley objeto de análisis, tiene como finalidad modificar el artículo 15 de la Ley 1122 de 2007, en el sentido de disminuir gradualmente, la contratación, del gasto en salud, que realizan directamente o a través de terceros las EPS, con sus propias IPS, hasta lograr en el año 2013 una integración vertical del 0%.

**Origen del proyecto**

El Proyecto de ley número 010 de 2008, fue presentado por el honorable Representante Roy Barreras ante la Secretaria General de la Cámara de Representantes.

**Del contenido del proyecto**

El proyecto de ley cuenta con dos artículos, el primer artículo pretende la modificación del artículo 15 de la Ley 1122 de 2007, en el sentido de reducir gradualmente la integración vertical, hasta llegar al año 2013 con una integración vertical del 0%, además consagra la prohibición de realizar la contratación a través de la triangulación o asociación con otras EPS; así mismo extiende la prohibición para con aquellas IPS, cuya composición accionaria sea compartida por uno o más de sus socios o accionistas contratantes, establece la obligatoriedad para las EPS, del Régimen Contributivo de contratar como mínimo el 30% del valor del gasto en salud con Instituciones Prestadoras de Salud de carácter público. El segundo artículo trata sobre la vigencia.

**Comentarios generales**

El estudio realizado por el Centro de Investigaciones Económicas de la Universidad de Antioquia para el desarrollo del Proyecto "Estrategias de integración vertical en el Sistema de Salud Colombiano definió la integración vertical en el sector salud como "La estructura de Gobierno diseñada para coordinar y controlar los servicios de atención en diferentes estados de la cadena de valor, así como para facilitar la colaboración y comunicación entre los oferentes de servicios. Para el caso colombiano, la integración vertical supone que los aseguradores EPS presten los servicios de salud de forma directa, a través de sus propios centros de atención o redes de servicios IPS, y es así como se ha dado la creación de IPS por parte de EPS, compras y otras modalidades de integración vertical. Se concluye que cuando hay una integración o control vertical de la aseguradora hacia el prestador, los beneficios son mayores"[1].

La integración vertical es una expresión de la libertad económica y de competencia que le permite a una empresa decidir libremente si en lugar de comprar un producto, insumo o servicio que requiere para desarrollar su actividad o distribuir sus productos, lo fabrica o lo integra a su actividad empresarial; es decir, corresponde a una decisión interna de la empresa "entre hacer y comprar"; (ii) La integración vertical garantiza menores costos y eficiencia, en tanto que la empresa no depende de decisiones externas para producir el bien o servicio y le permite tener un control directo de la calidad de los mismos y de la satisfacción del usuario final; (iii) Como la eficiencia es un principio constitucional de los servicios públicos, no es posible restringir mecanismos que, como la integración vertical de la empresa, sirven para su consecución; además, la integración vertical no es un modelo prohibido en la Constitución; (iv) La integración vertical protege los derechos de los usuarios de los servicios públicos a una prestación eficiente y económica; (v) La integración vertical admite regulación y supervisión con sujeción al interés general, pero siempre con respeto del núcleo esencial de la libertad económica (libertad para emprender una actividad, para organizarla y para escoger los medios) y de acuerdo con principios de proporcionalidad y razonabilidad[2].

La Corte Constitucional mediante Sentencia 1041 de 2007 señaló que "El artículo de la Ley 1122 de 2007 regula dos fenómenos económicos distintos: la integración vertical y la posición dominante de las EPS en el mercado. En tal sentido, el legislador establece una *limitante*, que no una prohibición absoluta, a estas últimas, al impedirles contratar, en adelante, directamente o a través de terceros, con sus propias IPS más del 30 % del valor del gasto en salud. A renglón seguido, indica que las EPS podrán distribuir este gasto en las proporciones que consideren pertinentes dentro de los distintos niveles de complejidad de los servicios contemplados en el Plan Obligatorio de Salud"[3].

"En primer lugar, una *interpretación teleológica* apunta a que el artículo acusado debe ser leído a la luz del objeto y fin general de la Ley 1122 de 2007, cual es, en los términos de su artículo 1º "*el mejoramiento en la prestación de los servicios a los usuarios*"; propósito que se pretende alcanzar mediante la implementación de un conjunto de reformas en aspectos relacionados con la dirección, universalización, financiación, equilibrio entre los actores del sistema, racionalización, y mejoramiento en la prestación de servicios de salud, fortalecimiento en los programas de salud pública y de las funciones de inspección, vigilancia y control y la organización y funcionamiento de redes para la prestación de servicios de salud. De tal suerte que los cambios introducidos por el legislador en materia de integración vertical patrimonial y posición dominante de la EPS no pueden ser entendidos de manera aislada, sino como elementos integradores

[1] Centro de investigaciones Económicas Universidad de Antioquia. Restrepo Zea Jairo Humberto, Lopera Sierra John Fernando y Rodríguez Acosta Sandra, mayo de 2006, Medellín Colombia.

[2] Sentencia 1041 de 2007 Corte Constitucional.

[3] Sentencia 1041 de 2007, Corte Constitucional.

de una profunda reforma introducida al sistema de seguridad social en salud en Colombia, encaminados todos ellos, como se anotó, al *mejoramiento en la prestación de los servicios a los usuarios*"[4].

Por último en Colombia un Sistema de Salud en el cual haya independencia entre empresas aseguradoras y prestadoras de servicios de salud produce menos beneficios que un sistema en el cual haya integración vertical.

**Consideraciones finales**

El proyecto de ley objeto de análisis, contempla temas estudiados y debatidos ampliamente y en su totalidad en el Congreso de la República por las Comisiones Séptimas de Senado y Cámara respectivamente, en el desarrollo de las reformas que se han efectuado a la Ley 100 de 1993.

El texto que con este proyecto se propone modificar corresponde al artículo 15 de la Ley 1122 de 2007, sancionada por el Presidente de la República el 9 de enero de 2007. La norma en mención establece que "*El Gobierno Nacional reglamentará dentro de los seis meses siguientes a la vigencia de la presente ley, las condiciones de competencia necesarias para evitar el abuso de posición dominante o conflictos de interés, de cualquiera de los actores del sistema de salud".*

No se le ha dado a la normatividad vigente el tiempo suficiente para que las EPS puedan adaptarse a regulación de la integración vertical y la posición dominante y para que la Superintendencia Nacional de Salud notifique a las EPS que deba ajustar su integración vertical al 30%.

A la fecha no existen datos definidos por el Ministerio de la Protección Social sobre la realidad de la integración vertical de las EPS que motive la elaboración de un proyecto de ley que modifique una normatividad que no ha sido desarrollada.

Consideramos que si el mismo proyecto de ley ha sido presentando en dos oportunidades a consideración de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, una mediante el Proyecto de ley número 274 de 2007 retirado por el autor del proyecto el 12 de junio de 2007 y el Proyecto de ley número 044 de 2007 retirado por el autor el 4 de junio de 2008.

Por último la Corte Constitucional mediante Sentencia 1041 de diciembre cuatro (4) de 2007, Magistrado Ponente, doctor Humberto Antonio Sierra Porto se pronunció respecto a la Demanda de inconstitucionalidad del artículo 15 de la Ley 1122 de 2007 en el siguiente sentido:

***"Primero.*** *Declarar* ***exequible****, por los cargos analizados, el artículo 15 de la Ley 1122 de 2007, en el entendido de que las limitaciones de contratar directamente o a través de terceros con sus propias IPS, no debe impedir que los afiliados y beneficiarios de una determinada EPS, escojan libremente recibir los servicios médicos prestados por las IPS propias de dicha EPS y que tales servicios le sean efectivamente suministrados. En todo caso, se atenderán los eventos de urgencia"*[5].

**"Segundo.** Declarar **exequible** el inciso 3° del artículo 15 de la Ley 1122 de 2005, en el entendido de que dicho plazo comienza a contarse a partir del momento en el que, con base en los criterios objetivos que determine previamente la Superintendencia Nacional de Salud, esta le notifique a la EPS respectiva, que debe ajustar su integración vertical al 30%"[6].

**Conclusión**

En mérito de lo expuesto en las anteriores consideraciones, nos permitimos presentar a la honorable Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, en comisión, la siguiente:

**Proposición**

Con fundamento en lo expuesto, respetuosamente nos permitimos presentar a los miembros de la Comisión Séptima de la honorable Cámara de Representantes se **archive** el Proyecto de ley número 010 de 2008 Cámara, *por la cual se modifica el artículo 115 de la Ley 1122 de 2007 y se dictan otras disposiciones.*

Atentamente,

*Jorge Ignacio Morales, Eduardo Benítez Maldonado, Pedro Jiménez Salazar, Jorge Enrique Rozo Rodríguez, María Isabel Urrutia, Venus Albeiro Silva, Rodrigo Romero Hernández, Fernando Tafur Díaz, Jorge Eduardo Casabianca Prada,* Ponentes.

* * *

## PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 07 DE 2008 CAMARA

*por la cual se ordena la asignación de recursos para garantizar la vacunación gratuita y obligatoria a toda la población colombiana, objeto de la misma, y se actualiza el Programa Ampliado de Inmunizaciones "PAI", y se ordena la inclusión de unas vacunas.*

Bogotá, D. C., septiembre 12 de 2008

Doctor

ELIAS RAAD HERNANDEZ

Presidente

Honorable Comisión Séptima

Cámara de Representantes

E. S. D.

Comedidamente nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 07 de 2008, *por la cual se ordena la asignación de recursos para garantizar la vacunación gratuita y obligatoria a toda la población colombiana, objeto de la misma, y se actualiza el Programa Ampliado de Inmunizaciones "PAI", y se ordena la inclusión de unas vacunas.*

I. **Origen**

El proyecto de ley fue presentado por el honorable Representante a la Cámara Luis Enrique Salas Moisés, por la circunscripción de Bogotá, D. C., por el Partido Social de Unidad Nacional.

---

4 Ibídem.

5 Sentencia 1041 de 2007 Corte Constitucional.

6 Ibídem.

II. **Evaluación del proyecto**

**Articulado**

El proyecto de ley lo integran tres artículos, los cuales pretenden que dentro del presupuesto nacional se garantice la vacunación gratuita y obligatoria para toda la población colombiana y que no se recorten los recursos destinados para este fin.

Así mismo pretende que se actualice el Programa Ampliado de Inmunizaciones, PAI, con las vacunas de Rotavirus y Neumococo.

**Consideraciones generales**

PAI Colombia: el programa ampliado de inmunizaciones es una acción conjunta de las naciones del mundo y de organismos internacionales, interesados en apoyar las acciones tendientes a lograr coberturas universales de vacunación, con el fin de disminuir las tasas de mortalidad y morbilidad causadas por las enfermedades prevenibles por vacunación.

Su objetivo general es eliminar, erradicar y controlar las enfermedades prevenibles por vacunación, contempladas en el esquema del Programa Ampliado de Inmunización adoptado para Colombia; en la actualidad las enfermedades objeto del programa además de las seis con las que se inició el programa (tuberculosis, poliomielitis, difteria, tos ferina, tétanos y sarampión), se encuentran Hepatitis B, enfermedades producidas por haemophilus influenza, rubéola, parotiditis y fiebre amarilla, el cálculo de la población objeto para vacunación son los menores de 5 años.

La Ley 100 de 1993 de Seguridad Social, transformó el Sistema Nacional de Salud, de corte asistencial estatal y caracterizado por su organización vertical y planeación centralizada, en un Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), la competencia de las Empresas Administradoras de Salud (EPS y ARS) para el aseguramiento de la población y las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS-ESE).

La Ley 100 divide los servicios en dos planes de beneficios, POS (Plan Obligatorio de Salud) y PAB (Plan de Atención Básico) y cambia la forma de entregarlos, organizarlos y financiarlos. Esta reforma define dos regímenes: el contributivo, para quienes tienen capacidad de realizar aportes a la seguridad social a través de su trabajo o ingresos independientes, y el subsidiado, para quienes no tienen dicha capacidad y a quienes el Estado debe financiarles parcial o totalmente el valor del seguro obligatorio.

La vacunación está presente en los dos planes en el POS como una prestación de servicio individual y en el PAB para acciones colectivas de vacunación y vigilancia, de tal manera que se garantizan recursos de las dos fuentes y se aseguren responsabilidades en su ejecución a todos los actores del sistema.

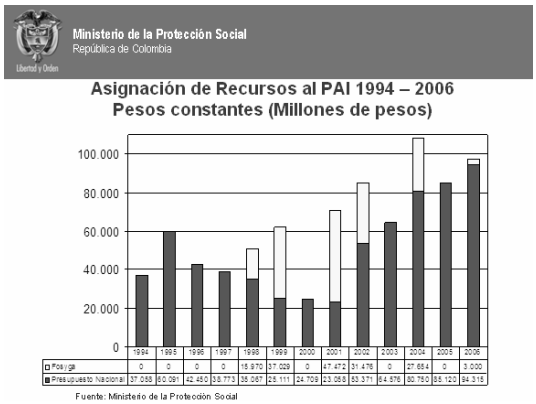
Dada la diversidad del Sistema de Salud, integrado por las variadas instituciones, es necesario una concertación política de todas las instituciones del gobierno, para dar al programa la dimensión, la fortaleza y los alcances necesarios para cubrir a todos los niños menores de 5 años todas las vacunas, elevando a niveles óptimos de coberturas.

**Sostenibilidad financiera del PAI**

A través de los últimos años se ha logrado apropiaciones presupuestales mayores, para cumplir con el objetivo de lograr cobertura con el esquema del PAI de todos los biológicos de la mayoría de los municipios, en caso de querer incluir un número mayor de biológicos estos costos duplicarían o aun triplicarían el presupuesto anual al PAI (costo de incluir neumococo 3 dosis para todos los niños del país aproximadamente $344.871.000.000 costo de incluir rotavirus $32.535.000.000).

No obstante los costos financieros que la medida implicaría, es claro que dentro del Estado Social de Derecho es de imperativo cumplimiento el derecho a la salud del conglomerado social, más aún tratándose de infantes y menores de edad que gozan de protección especial del Estado y de rango de supremacía constitucional donde sus derechos priman sobre cualquier otro.

El proyecto de ley, intenta garantizar el derecho constitucional a la salud y respetar la supremacía constitucional del derecho de los niños, puesto que son ellos directamente los beneficiados o en su defecto perjudicado con las decisiones que en materia de vacunación se adopten.




Al analizar la gráfica es claro que el presupuesto del PAI, ha dependido de las políticas de los gobernantes de turno, desconociendo el rango de constitucionalidad y fundamental del derecho a la salud en especial tratándose de infantes y niños; se observa un aumento considerable desde el año 2002; es esta variación lo que justifica jurídica y fácticamente el artículo 1° del proyecto de ley, puesto que el presupuesto para la vacunación no puede depender del criterio presupuestal sino debería ser una constante que asciende a medida que la población infantil y neonatal va en aumento.

**Situación actual de la vacunación de Neumococo y Rotavirus**

El proyecto de ley pretende que se incluyan dos nuevas vacunas en el "PAI" que son Rotavirus y Neumococo, pues la Organización Mundial de la

Salud ha recomendado la rápida introducción de estas en los programas nacionales de inmunización de los países en vías de desarrollo, además la Organización Panamericana de la Salud estima que en los países latinoamericanos y del Caribe se producen 2 muertes cada hora por enfermedades producidas por la bacteria Neumococo siendo las enfermedades por neumococo la principal causa de mortalidad prevenible con vacunación en la región. Se calcula que esta bacteria produce el 50% de todas las muertes en niños menores de 5 años.

En Colombia mueren cada día entre 3 y 4 niños por enfermedades causadas por el neumococo, diariamente son atendidos en consulta cerca de 39 niños por neumonías causadas por esta bacteria y son hospitalizados cerca de 18 niños por la misma causa.

La vacuna adecuada es la conjugada heptavalemte, y ya ha sido incluida o está en el proceso de inclusión en el Plan Nacional de Inmunización de 24 países, la mayoría de ellos países industrializados. Sin embargo, la vacunación infantil contra el neumococo actualmente hace parte de las rutinas extendidas de inmunización en muy pocos países de América Latina y el Caribe, en Colombia está incluida solo a la población de niños de alto riesgo, omitiendo la vacunación para el restante de los infantes de estas importantes vacunas que le garantizarían una protección a la salud y al derecho a la vida.

La inclusión de nuevas vacunas al PAI, depende de un estudio técnico del Ministerio de Protección Social, el cual se basa en la carga de la enfermedad y en el costo efectividad de las vacunas. Gráficas que se mostrarán a continuación con datos obtenidos del Ministerio.

| **CARGA ENFERMEDAD** | | | |
|---|---|---|---|
| **Agente** | **N° CONSULTAS** | **N° HOSPITALIZACIONES** | **N° MUERTES** |
| HEPATITIS A | 136.718 | 15.932 | 123 |
| VIRUS INFLUENZA | | 24.743 | 1.603 |
| **ROTAVIRUS** | **108.417** | **37.258** | **560** |
| **NEUMOCOCO** | **14.437** | **6.815** | **786** |

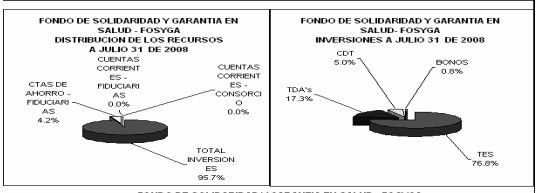
En esta gráfica se puede deducir que la carga de la enfermedad al sistema de salud es bastante elevada, en la siguiente gráfica se puede observar que entre menor sea su valor es más efectiva para el sistema de salud financieramente la vacunación del agente.

| **COSTO EFECTIVIDAD DE LAS VACUNAS** | **COSTO ENFERMEDAD SIN VACUNACION (USD)** | **COSTOS EVITADOS CON VACUNACION ( USD)** | **COSTO EFECTIVIDAD POR AVAD.(USD)** |
|---|---|---|---|
| Agente | | | |
| HEPATITIS A | 20.539.467 | 15.825.509 | -201 |
| VIRUS INFLUENZA | 131.862.425 | 76.866.686 | -27.159 |
| ROTAVIRUS | 30.487.448 | 5.576.707 | 500 |
| NEUMOCOCO | 32.441.342 | 5.971.350 | 1616 |
| | | | * entre más pequeño es el valor más costo efectiva es la vacuna |

Aunque a partir de 2002 se evidenció un aumento progresivo del presupuesto para el PAI, también se puede evidenciar que el presupuesto ha sido fluctuante los últimos 14 años, llegando en el año 2000 al punto más bajo, sin embargo, al conocer el presupuesto del Fosyga, es claro que el 76.6% de los recursos, se encuentran en TES, siendo pertinente adelantar y establecer políticas de inversión social completas, propendiendo por la liberación de los recursos para que se adicionen al presupuesto del PAI, tendiente a incluir las vacunas del Rotavirus y del Neumococo a toda la población infantil y no solo a la población de alto riesgo.

CONSORCIO FIDUFOSYGA 2005
FONDO DE SOLIDARIDAD Y GARANTIA EN SALUD FOSYGA
RECURSOS CONSOLIDADOS A JULIO 31 DE 2008
COMPOSICION POR SUBCUENTAS ($MM)

| SUBCUENTA | VALOR PRESENTE | RENTABILIDAD POR VALORACION |
|---|---|---|
| COMPENSACION | 2,034,039.5 | 11.60% |
| PROMOCION | 195,229.7 | 10.89% |
| SOLIDARIDAD | 1,874,382.6 | 13.48% |
| ECAT | 1,813,682.8 | 12.84% |
| TOTAL FOSYGA | 5,917,334.6 | 12.57% |




FONDO DE SOLIDARIDAD Y GARANTIA EN SALUD - FOSYGA
CONSOLIDADO POR PLAZOS AL VENCIMIENTO
INFORMACION A JULIO 31 DE 2008 ($Millones)

## Consideraciones constitucionales y legales

Dentro de la legislación colombiana se encuentran una serie de normas que regulan la vacunación, las políticas públicas, la consagración como derecho de la primera infancia y las obligaciones del Estado en esta materia, estas son:

• La Ley 100 de 1993. Organiza el Sistema General de Seguridad Social en Salud e incluye la vacunación en el POS y en el PAB.

• La Ley 1098 de 2006, por la cual se expide el Código de Infancia y Adolescencia; considera la vacunación como un derecho impostergable de la primera infancia.

• Ley 1122 de 2007. Realiza ajustes al Sistema General de Seguridad Social, estableciendo la revisión del esquema y la actualización del PAI.

• Ley 1151 de 2007. Plan de Desarrollo de 2007-2010, donde establece la vacunación en niveles superiores al 95% en su población.

• CONPES 109 de 2007. Política Pública Nacional de Primera Infancia "Colombia por la primera infancia." Donde establece la política pública de vacunación.

Dentro del marco Constitucional podemos encontrar un sinnúmero de Jurisprudencias en las cuales se establece y se marca la posición de la Corte Constitucional en la protección del derecho fundamental a la Vida, a la Salud, y a la prevalencia de los derechos de la infancia sobre todos los demás, razones que de hecho, dan viabilidad constitucional al proyecto de ley.

**SENTENCIA DERECHO A LA SALUD - T-258/2004**

La Corte Constitucional en revisión ordenó REVOCAR el fallo de primera instancia y en consecuencia decidió que se le debía practicar la resonancia magnética argumentando que el derecho a la salud en el caso de los niños, en cuanto derivado necesario del derecho a la vida es un derecho fundamental y es prioritario ante un trámite de documentos por vía administrativa.

**SENTENCIA DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL- T-784/1998**

La Corte Constitucional menciona que la cobertura de la seguridad social del Estado, con la participación de los particulares constituye un proceso en continua expansión, según lo determinen las políticas sociales y económicas, de aquel no puede ignorarse que cuando se trate de derechos fundamentales, como es el caso de la salud y la seguridad social de los niños. Es por ello que la Corte ordena revocar el fallo proferido por la Sala Civil del Tribunal Superior de Bogotá y en consecuencia ordena suministrar los audífonos al menor.

**SENTENCIA PREVALENCIA DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS- T-099/1999**

Considera la Corte que en este caso específico, es claro que la omisión de CAPRESUB en otorgar los pañales a la actora, vuelve indigna su existencia, puesto que no le permite gozar de la óptima calidad de vida que merece, y por consiguiente le impide desarrollarse plenamente.

Conforme a lo manifestado por la Corte ordena en su fallo revocar la sentencia proferida por el Juzgado Treinta y Ocho Civil del Circuito de Bogotá y en consecuencia se reanude el suministro de los paquetes mensuales de pañales, de conformidad con las indicaciones médicas.

**SENTENCIA T-977 DE 2006**

La Corte Constitucional tuteló el amparo solicitado teniendo en cuenta que el accionante no cuenta con recursos económicos para asumir el costo de las vacunas y que en el caso de las vacunas contra el neumococo, la varicela y el meningococo, se deben cumplir los requisitos constitucionales para ordenar su aplicación por vía de Acción de Tutela.

**SENTENCIA T-1007 DE 2007**

La Corte Constitucional, Sala Novena de Revisión ordena REVOCAR la sentencia proferida el 10 de julio de 2007, por el Juzgado Noveno Penal Municipal de Medellín, que denegó el amparo solicitado dentro de la acción de tutela interpuesta por Suleima Yaneth Gallego Ospina en representación de su hijo Juan Pablo Arredondo Gallego, contra la E.P.S. Coomeva y en consecuencia concede la tutela para la protección de los derechos fundamentales a la salud, a la seguridad social y a la vida en condiciones dignas de Pablo Arredondo Gallego contra la E.P.S. Coomeva y dentro de las 48 horas siguientes a la notificación del fallo suministre las vacunas Hepatitis A y Varicela, en las cantidades y dosis pertinentes determinadas por el médico tratante. También se lo advierte a la E.P.S. Coomeva que podrá repetir contra el Estado, específicamente contra el Fondo de Solidaridad y Garantías (Fosyga), en todos los gastos en los que incurra en cumplimiento de lo ordenado en el fallo y que no esté cubierto por el POS.

**SENTENCIA SU-225 DE 1998**

La Corte encontró probado el inminente riesgo en el que se encontraban los niños de contraer la meningitis y confirmó la decisión del Juez de Instancia que ordenó el estudio pertinente que conllevara a que los menores accionantes recibieran en forma gratuita las dosis o vacunas, para prevenir o controlar la enfermedad de la meningitis.

**SENTENCIA T-110 DE 2003**

En esta oportunidad se revisó el caso de una niña cuyos padres solicitaron a una E.P.S. la aplicación de las vacunas contra la Varicela y Hepatitis A, para lo cual la entidad se opuso aduciendo la exclusión de aquellas del POS. La Corte no entró a resolver el fondo del asunto, por cuanto el objeto jurídico que originó la Acción de Tutela desapareció, ya que los padres de la niña decidieron asumir los costos de las vacunas.

**SENTENCIA T-270 DE 2003**

La Corte analizó el caso de una niña, a la que se le diagnosticó asma y el médico tratante le había prescrito la aplicación de vacunas Virus Influenza N° 12 y Neumococo N° 1, tratamiento igualmente negado por la E.P.S.

A lo anterior la Corte dedujo que la salud de la menor estaba en alto riesgo al no aplicársele las vacunas, ya que es considerada una enfermedad grave.

Finalmente analizado el anterior contenido jurisprudencial se puede concluir que las Acciones de Tutela instauradas por los representantes legales de los menores, afectados, van enfocadas a la falta de capacidad económica de los padres de los menores y la negativa por parte de las E.P.S. de aplicar las vacunas para el mejoramiento de la salud, seguridad social y por ende a preservar un derecho tan fundamentalísimo como lo es la vida. Es así como la Corte Constitucional en pro de proteger los derechos fundamentales aunado con su análisis Jurisprudencial ordena en sus fallos que se proteja a los menores que se encuentran en situación de enfermedad grave necesitando con carácter urgente la aplicación de las vacunas como son el Neumococo, Varicela, Hepatitis A y Meningococo, pues el mejoramiento de la salud de los menores encontrándose en estado de peligro, está por encima de los argumentos de las E.P.S. cuando manifiestan que se niega a dar aplicabilidad de las vacunas por no estar incluidas en el POS.

**Proposición**

Por las anteriores consideraciones, presentamos ponencia positiva y nos permitimos solicitar a los honorables miembros de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, dar primer debate al

Proyecto de ley número 07 de 2008 Cámara, *por la cual se ordena la asignación de recursos para garantizar la vacunación gratuita y obligatoria a toda la población colombiana, objeto de la misma, y se actualiza el Programa Ampliado de Inmunizaciones "PAI", y se ordena la inclusión de unas vacunas*. Con base en el pliego de modificaciones anexo.

Cordialmente

*Amanda Ricardo de Páez, César Humberto Londoño Salgado,*

Representantes a la Cámara.

**PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 07 DE 2008 CAMARA**

*por la cual se ordena la asignación de recursos para garantizar la vacunación gratuita y obligatoria a toda la población colombiana, objeto de la misma, y se actualiza el Programa Ampliado de Inmunizaciones "PAI", y se ordena la inclusión de unas vacunas.*

Con el debido respeto, sugerimos hacer las siguientes modificaciones al proyecto de ley en comento, así:

1. En el título del proyecto eliminar las expresión "…ordena la asignación de recursos para…" y también eliminar la expresión: "… y se ordena la inclusión de nuevas vacunas" en su reemplazo el título quedaría así:

*"Por la cual se garantiza la vacunación gratuita y obligatoria a toda la población colombiana, objeto de la misma y se actualiza el Programa Ampliado de Inmunizaciones "PAI".*

2. En el artículo 1°, suprimir la expresión: "…incluirá en el presupuesto nacional de cada vigencia, de manera inmediata…" y en su reemplazo el artículo quedaría así:

Artículo 1°. El Gobierno Nacional asignará la partida presupuestal necesaria para financiar y garantizar la vacunación gratuita y obligatoria a toda la población colombiana. Dicha partida no podrá ser objeto en ningún caso de recorte presupuestal.

3. En el artículo 2° suprimir la expresión: "… e incluirá dentro del mismo, las vacunas del Rotavirus y Neumococo, en el plan Básico de vacunación gratuita de manera universal", esta se agregarían como parágrafo, el artículo quedaría así:

Artículo 2°. El Ministerio de la Protección Social, o la entidad a que corresponda, a partir de la vigencia de la presente ley, actualizará el Programa Ampliado de Inmunizaciones "PAI".

Parágrafo. Se incluirá dentro del Programa Ampliado de Inmunizaciones "PAI", las vacunas del Rotavirus y Neumococo en el plan básico de vacunación gratuita de manera universal.

Cordialmente,

*Amanda Ricardo de Páez, César Humberto Londoño S.,*

Representantes a la Cámara.

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISION SEPTIMA DE LA HONORABLE CAMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 007 DE 2008 CAMARA**

*por la cual se garantizar la vacunación gratuita y obligatoria a toda la población colombiana, objeto de la misma, y se actualiza el Programa Ampliado de Inmunizaciones "PAI".*

Artículo 1°. El Gobierno Nacional asignará la partida presupuestal necesaria para financiar y garantizar la vacunación gratuita y obligatoria a toda la población colombiana. Dicha partida no podrá ser objeto en ningún caso de recorte presupuestal.

Artículo 2°. El Ministerio de la Protección Social, o la entidad a que corresponda, a partir de la vigencia de la presente ley, actualizará el Programa Ampliado de Inmunizaciones "PAI".

Parágrafo. Se incluirá dentro del Programa Ampliado de Inmunizaciones "PAI", las vacunas del Rotavirus y Neumococo en el plan básico de vacunación gratuita de manera universal.

Artículo 3°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

*Amanda Ricardo de Páez, César Humberto Londoño Salgado,*

Representantes a la Cámara.

* * *

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 009 DE 2008 CAMARA, ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NUMERO 048 DE 2008 SENADO**

*por la cual se modifica la Ley 599 de 2000.*

Doctora:

KARIME MOTA Y MORAD

Presidenta

Comisión Primera Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad

En cumplimiento del honroso encargo hecho por la Presidenta de la Comisión Primera de esta corporación, atentamente nos permitimos rendir informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 009 de 2008 Cámara, acumulado con el Proyecto de ley número 048 de 2008 Senado, por la que se modifica la Ley 599 de 2000, en los siguientes términos:

1. **Contenido y objeto del proyecto**

El proyecto de ley tiene por objeto la modificación del código penal vigente Ley 599 de 2000, con la cual se introduce como conducta punible la

conducción de vehículo automotor o motocicleta bajo la influencia de sustancias alucinógenas que produzcan una disminución de las capacidades físicas o psíquicas, y/o en estado de embriaguez a partir del segundo grado.

La iniciativa propone abordar la discusión desde el plano de la protección a la vida e integridad personal, por lo que se integra a las disposiciones que en el ordenamiento jurídico penal colombiano garantizan y protegen ese bien jurídico, a partir del Título I de la Ley 599 de 2000.

El proyecto de ley en mención está dirigido a consolidar la prevención y protección que en aras de la vida e integridad personal debe garantizar la SEGURIDAD VIAL, dadas las circunstancias que se presentan de cara a los diferentes agentes de la movilidad, tales como peatones y conductores, a quienes se les debe conminar en la etapa de determinación como conducta punible y que en este caso corresponde a una de tipo contravencional, atendiendo la gravedad que comporta la infracción de una norma de conducta que exige el mayor cuidado en el desarrollo de la actividad, en este caso de la conducción de vehículos automotores o motocicletas y que atiende a respuestas jurídicas de reproche normativo de la conducta imprudente desplegada.

El proyecto articula los principios penales de razonabilidad, proporcionalidad y necesidad de la pena, el artículo 19 del Código Penal que dispone la clasificación de las conductas punibles y las disposiciones normativas contenidas en el Título I del Código Penal, con la salvedad de que frente a las disposiciones que se pretenden integrar a esa ley mediante los artículos 134A y 134B tienen carácter de contravención y no de delito, por lo que en consecuencia la sanción punitiva corresponde a la medida de ARRESTO.

La consagración como conducta punible de la conducción de vehículos automotores o motocicletas en estado de embriaguez o bajo el influjo de sustancias alucinógenas, obedece a las graves y permanentes lesiones o puesta en peligro del bien jurídico tutelado por excelencia en todos los ordenamientos jurídicos, cual es la vida e integridad de la persona humana y en tal medida responde a estándares de medidas proteccionistas al individuo, de asignación de responsabilidades individuales en el ejercicio de actividades peligrosas o de alto riesgo como la conducción de vehículos motorizados y la prevención de resultados lesivos al ser humano por imprudencia, medidas dirigidas al establecimiento jurídico-penal y la determinación de la "Norma de cuidado"[1].

Cabe destacar del contenido de la iniciativa, la obligatoriedad con sujeción a las normas previstas en la ley y con atención de los principios constitucionales penales de legalidad, presunción de inocencia y debido proceso y de la plena garantía de los derechos fundamentales del individuo, el requerimiento que por autoridad competente deba hacerse para la comprobación del estado de embriaguez o del influjo de sustancias alucinógenas.

2. **Justificación del proyecto**

Colombia es un país que registra altos niveles de violencia, de lesiones determinantes en la vida e integridad de los individuos y en tal sentido es el Estado el titular del establecimiento de medidas garantistas y de protección de los derechos y bienes jurídicos de los que son titulares los miembros de la comunidad, deber al cual se suman los numerosos estudios sobre criminalidad y conductas de resultados lesivos que no siempre se enmarcan en situaciones denominadas de "Conflicto interno" sino aquellas que obedecen al desconocimiento (negación) de la norma de cuidado y cuya infracción se aborda desde el campo de la plena convivencia ciudadana.

Numerosos estudios de asociaciones, fundaciones, federaciones y agremiaciones, tales como la Federación de Aseguradores Colombianos Fasecolda, han reflejado la gran preocupación que les asiste por las numerosas muertes producidas en accidentes de tránsito, y en tal medida por aquellas ocasionadas bajo el influjo de bebidas embriagantes.

Según estos estudios, un total de 4.363 víctimas dejaron los accidentes en las vías, en los cuales se reclamó la cobertura del SOAT durante 2007. Ello significa que se presentaron 10 muertes en accidentes de tránsito por cada 100 habitantes, siendo el Departamento más afectado Antioquia con 649 reclamaciones ante el seguro por muerte, seguido del Valle del Cauca con 599 reclamaciones, Cundinamarca con 275 y Santander con 250[2]. "*La tasa de mortalidad en las reclamaciones por muerte de SOAT en el Valle del Cauca despierta gran preocupación, dado que por cada 10 mil habitantes de esta región cerca de 2,77 personas perdieron su vida a causa de un percance en las vías, mientras que en Antioquia fue de 1,1 muertes por cada 10 mil habitantes*", se sostiene en el citado estudio.

Por su parte el Fondo de Prevención Vial Nacional, manifestó igualmente su preocupación por los altos índices de accidentalidad cuya ocurrencia ha tenido relación con el consumo de alcohol. El estudio del Fondo registra que a julio de 2008, los accidentes en los que los conductores han presentado alicoramiento han aumentado y tan solo en el mes de junio las autoridades reportaron 803 vehículos inmovilizados debido al estado de alicoramiento de sus conductores, de los cuales 411 presentaron grado de alcoholemia, 265 2° grado y 123 3er grado.

En consecuencia, resulta idóneo, oportuno y adecuado, que el Estado colombiano en uso de las facultades que la Constitución le ha otorgado frente al Ius Puniendi, pueda establecer como conducta punible la conducción de vehículos, automotores

[1] "Resultado lesivo e imprudencia. Bernardo Feijóo. JM BOSCH – Universidad Externado de Colombia.

[2] Fasecolda. Artículo: Preocupación por muertes ocasionadas en accidentes de tránsito. www.fasecolda.com.co

o motocicletas en estado de embriaguez o bajo el influjo de sustancias alucinógenas, siendo esta una conducta que doctrinariamente puede ser calificada como aquellas que resultan de la infracción de las normas de cuidado.

Si bien es cierto, la actividad de conducción de vehículos como tal, goza de total legalidad y licitud en el ordenamiento jurídico, la calificación que esta tiene como de riesgosa y altamente peligrosa exige a su actor el cumplimiento de la norma contentiva del deber de cuidado, el cual según la jurisprudencia y la doctrina debe ser analizada desde "la prisma de la voluntad general plasmada en las normas"[3].

Conductas como la que se pretende penalizar atañen al juicio que de tal comportamiento se hace como un "Riesgo jurídico-penalmente desaprobado"[4], el cual debe ser entendido como una atribución de desatención o infracción de una norma de cuidado que tiene carácter de general y en tal medida dicha valoración debe ser objetiva, sin que con ello se pueda contrariar la disposición jurídica de nuestro código penal contenida en el artículo 12 que prohíbe la responsabilidad objetiva, ya que el análisis y estudio objetivo se realiza sobre la calidad de la norma que se infringe y que impone un deber de cuidado (objetivo), en términos de Feijóo se estaría hablando de la *imputación de un hecho valorado como injusto penal como presupuesto positivo de la culpabilidad, pero no de la declaración de culpabilidad con la consiguiente imputación de la pena*[5], pues en igual sentido debe cumplirse con el estudio de las circunstancias del hecho y las personales del autor del hecho.

El ordenamiento jurídico penal, incluye tendencias teóricas con las cuales se fundamenta la presente iniciativa y que corresponden a la misma línea en la que se plantea el cumplimiento de las normas que imponen el deber de cuidado, como lo es la evita viabilidad de un hecho considerado evitable y que nos acerca a la órbita de control del individuo, de la predeterminación voluntaria para un acto o un hecho. En ese orden de ideas se debe sostener que el derecho penal en su etapa de conminación busca un comportamiento del ciudadano que respete el derecho y no solo que no infrinja una ley, sino que obliguen al comportamiento adecuado con las condiciones mínimas de cuidado en hechos o actividades que así lo exigen.

Vistas así las cosas, el alicoramiento previo o concomitante al ejercicio de una actividad altamente peligrosa, generadora de riesgos reales, como es la conducción de vehículos o motocicletas, en la que se compromete la vida e integridad de los agentes que participan en la movilidad, sean estos conductores, pasajeros o peatones, infringe una norma que impone el deber de cuidado y que sin lugar a dudas impide que la alteración física o síquica del individuo con el consumo de bebidas embriagantes o alucinógenas sea considerada como medida de cuidado o previsión para evitar un resultado lesivo en el desarrollo de la actividad, por el contrario dicha imprevisión se estima como GRAVE y bajo tales circunstancias es que se hace necesario que su reglamentación tenga efectos en el derecho penal, como última ratio.

3. **Constitucionalidad del proyecto**

La Constitución Política en su artículo 150 faculta al Congreso de la República para hacer las leyes y en su numeral 1 lo hace específicamente para interpretar, reformar y derogar las leyes.

En desarrollo de tal mandato constitucional, la iniciativa objeto de ponencia se enmarca en los límites constitucionales que el constituyente primario ha colocado a la labor legislativa y que de cara al ius puniendi, respeta, garantiza y protegen los derechos fundamentales a la vida e integridad personal, así como el derecho al debido proceso, la presunción de inocencia y la prohibición de penas degradantes, crueles e inhumanas.

De otra parte y teniendo en cuenta los numerosos fallos constitucionales sobre la materia, es pertinente entrar a aclarar que la consagración de conducta punible de la conducción de vehículos o motocicletas en estado de embriaguez o bajo el influjo de sustancias alucinógenas no consagra un tipo penal en blanco de remisión, ya que la descripción típica de la conducta se encuentra integrada al Código Penal.

En la misma línea debe tenerse en cuenta que si bien es cierto existen delitos o conductas punibles de peligro, también es cierto que la existencia de actividades lícitas que implican riesgo supone normas que contienen el cumplimiento de un deber de cuidado, como las actividades a las que esta iniciativa hace referencia y en tal medida su incumplimiento acarrea un reproche de carácter jurídico penal.

4. **Del Pliego de Modificaciones**

Atendiendo a los postulados constitucionales y legales que en materia de Ius Puniendi ha de tenerse en cuenta para la modificación del Código Penal Ley 599 de 2000, se propone un nuevo texto de articulado, con el cual se busca que la iniciativas originales atiendan presupuestos de razonabilidad, proporcionalidad y necesidad en materia penal.

En relación al proyecto de ley y de cara al ordenamiento actualmente vigente se propone modificar en igual forma el título del proyecto de ley, haciéndolo más claro y consecuente con la parte motiva de la presente ponencia.

En consecuencia se propone modificar el título del proyecto de ley aclarando que la nueva conducta punible que se integra al Código Penal es del tipo de una contravención penal.

---

[3] Consideraciones Generales sobre la Norma y el Deber de Cuidado. Resultado lesivo e impudencia. Bernardo Feijóo. Universidad Externado de Colombia.

[4] Consideraciones generales sobre la norma y el deber de cuidado. Resultado lesivo e impudencia. Bernardo Feijóo. Universidad Externado de Colombia. Pag. 236.

[5] Sobre ciertos problemas de culpabilidad en el delito imprudente. Consideraciones generales sobre la norma y el deber de cuidado. Resultado Lesivo e impudencia. Bernardo Feijóo. Universidad Externado de Colombia.

**Artículo 1º.** Se propone determinar el objeto de la presente ley y aclarar el tipo de conducta punible que se integra al ordenamiento jurídico, y la denominación exacta del capítulo que dentro del Título I protegerá el bien jurídico tutelado de la vida e integridad personal: **CAPITULO IX. DE LA SEGURIDAD VIAL Y LA CONDUCCION EN ESTADO DE EMBRIAGUEZ O BAJO EL INFLUJO DE SUSTANCIAS ALUCINOGENAS**.

**Artículo 2º.** En este artículo se propone la consagración expresa de la conducta punible, que en el grado de contravención describe la conducción en estado de embriaguez o bajo el influjo de sustancias alucinógenas como medida de seguridad vial. Se le da mayor claridad al articulado al determinar qué tipo de conducción ha de realizar el infractor de la norma, así como el tipo de sustancia que ha consumir o bajo el efecto de que sustancia ha de encontrarse el infractor.

En igual sentido y atendiendo los principios de razonabilidad y proporcionalidad de la pena, se realiza un ajuste a la privación de la libertad, ya que se establece que la misma comporta una pena de arresto y se reduce el tiempo de la privación que establece la iniciativa original a un arresto entre ocho (8) a treinta días (30).

En el mismo sentido se ofrece integración de la norma que propone el Proyecto de ley número 048 de 2008 Senado como parágrafo del artículo 2º, en el sentido de aclarar el tipo de implicación que la conducta punible pueda tener no solo respecto de otros delitos o contravenciones sancionadas con pena mayor, sino frente a las sanciones administrativas en las que se pudiere incurrir y frente a las cuales primará la de mayor duración. Dicha disposición corresponde al artículo 134A del Código Penal.

**Artículo 3º.** En este artículo se integra parte de la propuesta del Proyecto Acumulado número 048 de 2008, y en tal medida se establecen las consecuencias jurídicas de la negación del conductor al requerimiento de la autoridad competente para la comprobación del estado de alicoramiento y que corresponden a un nuevo artículo 134B del Código Penal.

5. **Proposición**

Con las anteriores consideraciones, proponemos a la honorable Comisión Primera de la Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de ley número 009 de 2008 Cámara, acumulado con el Proyecto de ley número 048 de 2008 Senado, *por medio de la cual se modifica la Ley 599 de 2000,* en los términos en que han sido presentado el Pliego de Modificaciones a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

Atentamente

*Roy Barreras, Germán Navas Talero, Juan de Jesús Córdoba Suárez,*

Representantes a la Cámara.

## PLIEGO DE MODIFICACIONES PROPUESTO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 009 DE 2008 CAMARA

*por medio de la cual se modifica la Ley 599 de 2000.*

## ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NUMERO 048 DE 2008 SENADO

*por medio de la cual se introduce en la Ley 599 de 2000, el delito de conducción en estado de embriaguez o bajo el influjo de sustancias psicoactivas y se dictan otras disposiciones.*

## PROYECTO DE LEY NUMERO 009 DE 2008 CAMARA, ACUMULADO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 048 DE 2008 SENADO

*por medio de la cual se introduce en la Ley 599 de 2000, como contravención penal la conducción en estado de embriaguez o bajo el influjo de sustancias psicoactivas y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto introducir en el Código Penal Ley 599 de 2000, como conductas punibles en la modalidad de contravenciones, en el Libro Segundo, Parte Especial de los Delitos en Particular; Título I, Delitos contra la Vida y la Integridad Personal; un nuevo capítulo que se denominará: **CAPITULO IX: DE LA SEGURIDAD VIAL Y LA CONDUCCION EN ESTADO DE EMBRIAGUEZ O BAJO EL INFLUJO DE SUSTANCIAS ALUCINOGENAS**".

Artículo 2°. El Capítulo IX, del Título I, del Libro Segundo de la Ley 599 de 2000, tendrá un artículo 134-A del siguiente tenor:

**Artículo 134A.** ***De la seguridad vial y la conducción en estado de embriaguez o bajo el influjo de sustancias alucinógenas.*** El que condujere un vehículo automotor o motocicleta bajo la influencia de sustancias alucinógenas que produzcan una disminución de sus capacidades físicas o psíquicas, y/o en estado de embriaguez a partir del segundo grado, incurrirá, siempre que la conducta no se subsuma en una contravención o delito sancionado con pena mayor, en arresto de ocho (8) a treinta días (30).

Parágrafo. El que por esta misma conducta sea objeto de sanción administrativa que implique la privación del derecho a conducir vehículos automotores y motocicletas, quedará sometido en cuanto a dicha sanción administrativa a aquella sanción de mayor duración.

Artículo 3°. El Capítulo IX, del Título I, del Libro Segundo de la Ley 599 de 2000, tendrá un artículo 134-B del siguiente tenor:

**Artículo 134B.** ***Oposición a la comprobación del estado de embriaguez o al influjo de sustancias psicoactivas.*** El conductor que con sujeción a las formalidades previstas en la ley, sea requerido por la autoridad competente y se negare a someterse a las pruebas legalmente establecidas para la comprobación del estado de embriaguez o de la influencia

de sustancias psicoactivas, incurrirá en arresto tres (3) a quince (15) días y privación del derecho a conducir vehículos automotores y motocicletas de uno (1) a seis (6) años.

Artículo 4°. Esta ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

*Roy Barreras, Germán Navas Talero, Juan de Jesús Córdoba Suárez,*

Representantes a la Cámara.

* * *

## INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 019 DE 2007 CAMARA

*por la cual se reglamenta la actividad del vendedor informal y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., septiembre 16 de 2008

Doctor:

ELIAS RAAD HERNANDEZ

Presidente

Comisión Séptima Constitucional Permanente

Honorable Cámara de Representante

Ciudad.

Honorable Representante:

En cumplimiento a la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión y de conformidad a lo establecido en el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992 presento a consideración de los miembros de la Comisión Séptima el informe de ponencia para segundo debate en Cámara del Proyecto de ley número 019 de 2007 Cámara, *por la cual se reglamenta la actividad de vendedor informal y se dictan otras disposiciones.*

**Cuya autoría es de la honorable Representante Gloria Estela Díaz Ortiz, y los honorables Senadores Alexandra Moreno Piraquive y Manuel Antonio Virgüez.**

### Objeto

La presente iniciativa pretende establecer los parámetros que permitan lograr la reconciliación y la armonización entre la protección del espacio público y el derecho al trabajo de los vendedores informales, así como garantizar el disfrute pleno de los derechos fundamentales y procurar la inclusión económica en el mercado laboral de esta población vulnerable.

Es de señalar que corresponde al Estado el diseño y ejecución de planes adecuados y razonables de reubicación de los vendedores informales, quienes reclaman justamente sus derechos al trabajo y a la libertad de escoger profesión u oficio, la dificultad surge cuando esos planes son fruto de decisiones apresuradas que conllevan alteraciones del orden público en su ejecución, así como la vulneración de otros derechos fundamentales y conexos.

La población objeto de este proyecto realiza el trabajo por cuenta propia o independiente a través de una actividad comercial en el espacio público, la cual se constituye en una alternativa propia al problema del desempleo y a los bajos ingresos del sector formal de la economía: Es de señalar que la escasa generación de empleo formal, las condiciones de empleo y los bajos ingresos han constituido a las ventas informales en una alternativa precaria de subsistencia y de pobre inserción social.

Los indicadores laborales expedidos por el DANE nos permiten analizar una realidad concreta en el mercado laboral: en el 2006 la tasa de desempleo llego a un índice del 11.8%, 17.866.000 personas se encuentran laborando, 7.132.000 están subempleadas y 2.352.000 no tienen empleo. Es necesario recalcar que las ventas informales hacen parte del subempleo.

"El nivel de ocupados en el país creció en 488 mil personas, con lo cual el empleo del período creció 2,7%, esto es 0,6 puntos por encima del crecimiento registrado por la oferta laboral. El aumento del empleo impulsó la tasa de ocupación en 0,4 puntos porcentuales, al pasar del 52,2% en el segundo trimestre de 2005 al 52,6% en el mismo trimestre de 2006.

Igualmente que existe un problema en razón que el tipo de empleo que más influyó en el aumento de la ocupación nacional fue el subempleo, así, el 74% de los empleos creados correspondieron a ocupaciones en la modalidad de subempleo".

De lo anterior se puede apreciar que el subempleo es un componente muy importante en las cifras de empleo generadas por el DANE, quien reveló que la tasa de subempleo en el país para diciembre de 2006 fue de un 35.7%, es decir que en la actualidad existen 7.132.000 subempleados, dentro de los cuales se encuentran incluidos los vendedores informales.

Teniendo en cuenta la importancia del subempleo para el Gobierno Nacional, el cual ha permitido reducir los índices de desempleo, debemos destacar que las ventas informales hacen parte del sector comercio, de las Ramas de la Actividad Económica que se desarrollan en el país y que ha participado directamente en el crecimiento del Producto interno Bruto, como el mismo documento del DANE lo ha señalado.

### Aspectos constitucionales

**Constitución Política**

**Artículo 13.** "Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica".

**Artículo 26.** "Toda persona es libre de escoger profesión y oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspec-

cionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan la formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social.

Las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios. La estructura interna y el funcionamiento de estos deberán ser democráticos. La ley podrá asignarles funciones públicas y establecer los debidos controles".

**Artículo 54.** "Es obligación del Estado y de los empleadores ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran. El Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar y garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud".

**Artículo 82.** "Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común".

Al respecto se puede concluir que el artículo 82 señala el deber del Estado de proteger el espacio público, así como la premisa superior que el interés particular debe ceder ante el interés general, y a renglón seguido el constituyente también estableció la facultad de las entidades públicas de participar en la plusvalía que se genera por acciones urbanísticas, utilización del suelo y espacio aéreo.

A pesar de tratarse de derechos constitucionales que ameritan la intervención estatal para su eficaz protección, la problemática de los vendedores informales se encuentra distante de alcanzar una solución acorde con los postulados enunciados. Derechos como la igualdad, el trabajo y la escogencia de profesión u oficio, se ven soslayados en su aplicación por el hecho de desarrollar su actividad en el espacio público, teniendo en cuenta que el interés particular de los vendedores informales de proveer su subsistencia y la de sus familias, debe ceder ante el interés general que inspira el uso del espacio público.

La ausencia de reglamentación clara para el ejercicio de las ventas informales ha generando problemas de orden público, debiendo las autoridades locales enfrentar tales problemas y desplegar permanentes operativos para la recuperación del espacio público, todo lo cual constituye un gran desgaste, no solo económico sino también político y social. No obstante, no se puede desconocer que el trabajo informal se ha convertido en la única posibilidad de subsistencia diaria para miles de personas y sus familias, constituyéndose, además, en paliativo para la grave crisis del empleo en nuestro país, por lo que el Estado debe hacer ingentes esfuerzos para otorgar un estatus de dignidad a esta actividad informal, procurando la protección social de quienes a ella se dedican, más aún, cuando el sector informal constituye un importante porcentaje del PIB, como lo ha mencionado el DANE.

**Aspectos jurisprudenciales**

¿Cómo conciliar entonces los derechos fundamentales al trabajo y la vida digna, con el también fundamental derecho al disfrute del espacio público?

*La Constitución, al adoptar la fórmula del Estado Social de Derecho e incorporar un mandato de promoción de la igualdad material, impone un deber positivo de actuación a las autoridades, consistente en luchar por la erradicación de las desigualdades sociales existentes, hasta el máximo de sus posibilidades y con el grado más alto de diligencia, poniendo especial atención a la satisfacción de las necesidades básicas de quienes están en situación de precariedad económica. En este contexto, el Congreso juega un rol central, puesto que es el encargado, en tanto órgano democrático y representativo por excelencia, de formular las políticas sociales que serán adelantadas por el Estado en su conjunto, dentro de los parámetros trazados por la Constitución: "**le corresponde al Legislador, en primer término, ordenar las políticas que considere más adecuadas para ofrecer a las personas que se encuentren en esa situación, medios que les permitan asumir el control de su propia existencia.** Las leyes en este campo suelen imponer al Estado la asunción de prestaciones a su cargo. La distribución de bienes y la promoción de oportunidades para este sector de la población, por representar erogaciones de fondos del erario, se inserta en la órbita del legislador". (El subrayado es nuestro).*

*En virtud del artículo 82 de la Constitución, el Estado tiene el deber de "velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular...". La consagración de este deber constitucional es reflejo de la importancia otorgada por el Constituyente a la preservación de espacios urbanos abiertos al uso de la colectividad, que satisfagan las diversas necesidades comunes derivadas de la vida en las ciudades y poblados y contribuyan, igualmente, a mejorar la calidad de vida de sus habitantes, permitiendo la confluencia de los diversos miembros de la sociedad en un lugar común de interacción. Por su destinación al uso y disfrute de todos los ciudadanos, los bienes que conforman el espacio público son "inalienables, imprescriptibles e inembargables" (artículo 63, C. P.); esta es la razón por la cual, en principio, nadie puede apropiarse del espacio público para hacer uso de él con exclusión de las demás personas, y es deber de las autoridades desalojar a quienes así procedan, para restituir tal espacio al público en general. Este último deber ha sido desarrollado por varias disposiciones legales, de los órdenes tanto nacional como distrital:*

*El Decreto-ley 1421 de 1993 obliga al Alcalde Mayor de Bogotá, en su artículo 38-16, a "velar porque se respete el espacio público y su destinación al uso común", y a los alcaldes locales, en su artículo 86-7, a "dictar los actos y ejecutar las operaciones necesarias para la protección, recuperación y*

*conservación del espacio público… con sujeción a la ley, a las normas nacionales aplicables, y a los acuerdos distritales y locales".*

*El Código Nacional de Policía faculta a los Alcaldes, en su artículo 132, para tomar las medidas necesarias para la restitución de bienes de uso público, tales como "vías públicas urbanas o rurales o zona para el paso de trenes", y*

*El Acuerdo 18 de 1989, Código Distrital de Policía de Bogotá vigente al momento de los hechos, establece en su artículo 119 que "la policía velará por la conservación de las vías públicas para que no sean deterioradas, ni indebidamente ocupadas, ni su comodidad y ornato menoscabados, ni la libertad y seguridad del tránsito limitadas"; en el artículo 120 prohíbe a las autoridades conceder permisos "para encerrar u ocupar porción alguna de la vía pública con carácter habitual"; y en el artículo 122 ordena que "quien ocupe vía o zona de uso público, quedará obligado a su restitución".*

*Es indiscutible, así, la existencia de un deber constitucional y legal en cabeza de las autoridades, consistente en preservar la integridad del espacio público, para cuyo cumplimiento la ley les ha provisto de ciertos instrumentos jurídicos de carácter policivo. Pero la delimitación del alcance de este deber, y la determinación de los medios necesarios para cumplirlo frente a situaciones concretas de ocupación indebida, se deben efectuar en forma tal que se respeten plenamente los demás mandatos constitucionales, en particular aquellos que protegen los derechos fundamentales de las personas, e imponen a las autoridades deberes sociales de imperativo cumplimiento (artículo 2°, C. P.). Por lo tanto, cualquier política, programa o medida adelantados por las autoridades para dar cumplimiento a su deber constitucional y legal de preservar el espacio público, que conlleven el desalojo de quienes se encuentren ocupando tal espacio, o limitaciones similares de los derechos de las personas, deberán adelantarse con plena observancia de la totalidad de los imperativos constitucionales precisados por la jurisprudencia constitucional.*

**Proposición**

Con el pliego de modificaciones propuesto dese segundo debate al Proyecto de ley número 019 de 2007 Cámara, *por la cual se reglamenta la actividad del vendedor informal y se dictan otras disposiciones.*

Atentamente,

*Eduardo Benítez Maldonado,*

Representante a la Cámara.

**PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 019 DE 2007 CAMARA**

*por la cual se reglamenta la actividad del vendedor informal y se dictan otras disposiciones.*

El artículo 4º del proyecto de ley quedará así:

**Artículo 4°.** ***Registro de Vendedor Informal.*** Para ejercer la actividad de vendedor informal se requiere registrarse en el respectivo Municipio o Distrito y obtener copia del mismo, que para tal fin, expedirán los respectivos alcaldes distritales o municipales, o los funcionarios a quienes estos deleguen.

El Gobierno Nacional diseñará un formulario único para la solicitud, trámite y aprobación del registro, teniendo en cuenta por lo menos los siguientes aspectos: costos de expedición, los cuales serán asumidos por los interesados; plazo máximo para su adquisición por parte de quienes a la entrada en vigencia de la presente ley realicen la actividad de vendedores informales; término de vigencia del registro y sus prórrogas, las cuales no podrán ser inferiores a un (1) año; restricciones para el ejercicio de la venta informal; documentos que deba adjuntar el solicitante, y requisitos para la comercialización ambulante de productos alimenticios.

Las autoridades municipales y distritales promoverán capacitaciones para divulgar las normas vigentes sobre ventas informales y los requisitos para el ejercicio de esta actividad, así como los derechos, deberes y obligaciones de los vendedores informales. Así mismo, promoverán campañas e incentivos para la vinculación económica del sector privado en el fortalecimiento presupuestal del Fondo Especial de Cooperación al Vendedor Informal, de que trata el artículo 13 de la presente ley.

Los registros expedidos con anterioridad por autoridades municipales y distritales, tendrán vigencia hasta su fecha de expiración.

Los vendedores informales que han sido amparados bajo fallos judiciales, las mujeres cabeza de familia y los discapacitados, o que tengan a su cuidado personas discapacitadas o enfermas, que a la entrada en vigencia de la presente ley estén dedicados a las ventas informales, gozarán de especial prioridad en el otorgamiento del registro respectivo.

El registro es personal e intransferible, expresará la clase de mercancías o servicios que podrá vender su beneficiario, y le permitirá al vendedor informal ejercer libremente su actividad, salvo las condiciones y restricciones en ella estipuladas.

**Otros artículos.** Todas las palabras que se refieran a Licencia se cambiara por la de Registro.

Atentamente,

*Eduardo Benítez Maldonado,*

Representante a la Cámara,

Norte de Santander.

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 019 DE 2007 CAMARA**

*por la cual se reglamenta la actividad del vendedor informal y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Definición de Vendedor Informal.* Para los efectos de la presente ley, las personas

que se dediquen por cuenta propia al comercio de bienes o servicios en el espacio público como medio básico de subsistencia, se denominarán vendedores informales.

Artículo 2º. *Clasificación de vendedores informales.* Los vendedores informales se clasificarán de la siguiente manera:

a) Vendedores Informales Ambulantes: Los que realizan su labor recorriendo las vías y demás espacios de uso público, sin estacionarse temporal o permanentemente en un lugar específico, utilizando un elemento móvil portátil o su propio cuerpo para transportar las mercancías.

b) Vendedores Informales Semiestacionarios: Los que realizan su labor recorriendo las vías y demás espacios de uso público, estacionándose de manera transitoria en un lugar, con la facilidad de poder desplazarse a otro sitio distinto en un mismo día, utilizando elementos tales como carretas, carretillas, tapetes, telas, cajones rodantes o plásticos para transportar las mercancías.

c) Vendedores Informales Estacionarios: Son las personas que para ofrecer sus bienes o servicios se establecen de manera permanente en un lugar determinado del espacio público, previamente definido por la respectiva autoridad municipal o distrital, mediante la utilización de kioscos, toldos, vitrinas, casetas o elementos similares.

Artículo 3º. *Organización de los vendedores informales.* Los vendedores informales podrán organizarse en cooperativas, asociaciones, fundaciones, empresas comunitarias, organizaciones no gubernamentales e instituciones privadas que propendan por su desarrollo y mejoramiento de su nivel de vida, así como su afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud. El Gobierno Nacional reglamentará la materia y promoverá la creación de estas organizaciones.

Artículo 4°. *Registro de Vendedor Informal.* Para ejercer la actividad de vendedor informal se requiere registrarse en el respectivo Municipio o Distrito y obtener copia del mismo, que para tal fin, expedirán los respectivos alcaldes distritales o municipales, o los funcionarios a quienes estos deleguen.

El Gobierno Nacional diseñará un formulario único para la solicitud, trámite y aprobación del registro, teniendo en cuenta por lo menos los siguientes aspectos: costos de expedición, los cuales serán asumidos por los interesados; plazo máximo para su adquisición por parte de quienes a la entrada en vigencia de la presente ley realicen la actividad de vendedores informales; término de vigencia del registro y sus prórrogas, las cuales no podrán ser inferiores a un (1) año; restricciones para el ejercicio de la venta informal; documentos que deba adjuntar el solicitante, y requisitos para la comercialización ambulante de productos alimenticios.

Las autoridades municipales y distritales promoverán capacitaciones para divulgar las normas vigentes sobre ventas informales y los requisitos para el ejercicio de esta actividad, así como los derechos, deberes y obligaciones de los vendedores informales. Así mismo, promoverán campañas e incentivos para la vinculación económica del sector privado en el fortalecimiento presupuestal del Fondo Especial de Cooperación al Vendedor Informal, de que trata el artículo 13 de la presente ley.

Los registros expedidos con anterioridad por autoridades municipales y distritales, tendrán vigencia hasta su fecha de expiración.

Los vendedores informales que han sido amparados bajo fallos judiciales, las mujeres cabeza de familia y los discapacitados, o que tengan a su cuidado personas discapacitadas o enfermas, que a la entrada en vigencia de la presente ley estén dedicados a las ventas informales, gozarán de especial prioridad en el otorgamiento del registro respectivo.

El registro es personal e intransferible, expresará la clase de mercancías o servicios que podrá vender su beneficiario, y le permitirá al vendedor informal ejercer libremente su actividad, salvo las condiciones y restricciones en ella estipuladas.

Artículo 5°. *Organización del registro de vendedores informales.* Las alcaldías municipales y distritales formarán un registro de los vendedores informales, detallando claramente el nombre e identidad, la clase de mercancías o servicios que vende y la clasificación que le corresponda, según sea ambulante, semiestacionario o estacionario, y en este último caso el lugar asignado. Este registro será actualizado anualmente de acuerdo con los registros que se expidan o cancelen. Así mismo en él se incluirán todas las novedades correspondientes a los vendedores informales, tales como las sanciones impuestas.

Artículo 6°. *Permisos transitorios de ventas informales ocasionales.* Los alcaldes distritales y municipales podrán expedir permisos transitorios para ventas informales ocasionales, los cuales no excederán de treinta (30) días improrrogables, sin que en ningún caso una misma persona pueda obtener más de dos permisos transitorios en un mismo año.

Los permisos transitorios para ventas ocasionales no se incorporarán al registro de vendedores informales, y generarán el cobro de los derechos que por uso del espacio público tengan establecido los distritos y municipios.

Artículo 7º. *Deberes y responsabilidades de los vendedores informales.* El ejercicio de la venta informal genera, entre otros, los siguientes deberes y responsabilidades a cargo de los vendedores informales:

a) Ejercer la actividad de conformidad a lo establecido en el registro;

b) Mantener limpio y ordenado el sitio de trabajo y su zona adyacente;

c) Portar copia del registro en todo momento en que ejerce la actividad;

d) Abstenerse de anunciar sus productos o servicios mediante la utilización de altavoces, bocinas u otros medios visuales o auditivos que alteren la tranquilidad ciudadana;

e) No ocupar mayor espacio del asignado por las autoridades;

f) Garantizar que las mercancías comercializadas sean de procedencia lícita, y portar las facturas o documentos de origen de las mismas. Cuando se trate de bienes de procedencia ilícita, serán aprehendidos y puestos a disposición de la autoridad competente;

g) Garantizar que los alimentos comercializados, ya sea producidos por el mismo vendedor informal o por terceros, cumplan con todos los requisitos de salubridad, y dar estricto cumplimiento a las normas sobre manipulación de alimentos;

h) No permitir el uso de su registro a terceras personas.

Artículo 8º. *Sanciones por infracción a los deberes y responsabilidades de los vendedores informales.* Las siguientes serán las sanciones a aplicar a los vendedores informales por violación a sus deberes y responsabilidades:

a) Amonestación privada, llamándosele la atención acerca de la conducta irregular e instruyéndosele sobre la manera adecuada de conjurar la situación, para lo cual el vendedor informal deberá tomar un curso de capacitación y sensibilización organizado por las autoridades de policía;

b) Suspensión del registro hasta por el término de un (1) mes, en caso de reincidencia;

c) Cancelación definitiva del registro, sin perjuicio de las acciones penales a que hubiere lugar, cuando la infracción cometida esté relacionada con las siguientes faltas:

• Comercialización de alimentos en mal estado de conservación, o que no cumplan con las normas de higiene y salubridad necesarias.

• Comercialización de sustancias estupefacientes o alucinógenas.

• Comercialización de bienes comprometidos en delitos de hurto, favorecimiento, receptación, contrabando, falsedad marcaria u otros delitos contra derechos de autor.

Estas sanciones se aplicarán sin perjuicio de las demás previsiones legales o reglamentarias relativas a seguridad, salubridad y manipulación de alimentos, y serán impuestas por los alcaldes municipales o distritales, o sus delegados, de conformidad con lo dispuesto por el procedimiento contravencional sancionatorio establecido en el Código Nacional de Policía.

Artículo 9º. *Garantías del vendedor informal.* Las autoridades de policía, sin que medie orden de autoridad competente, no podrán suspender las actividades de los vendedores informales que cuenten con registro vigente, levantar puestos de ventas autorizados ni aprehender sus mercancías, salvo cuando encontraren sustancias o bienes ilícitos, caso en el cual procederán a su aprehensión inmediata de conformidad con las normas vigentes.

En ningún caso las autoridades de policía podrán retener transitoriamente a los vendedores informales, ni tratarlos de manera cruel o denigrante, ni inferir maltrato físico, verbal o psicológico, por el solo hecho de estar desempeñando sus labores.

Cuando exista orden formal de decomiso y levantamiento de un puesto de venta, la autoridad de policía encargada de ejecutarlo elaborará un acta por triplicado, en la cual se detallará la orden impartida; fecha, hora y lugar del operativo; funcionarios participantes, con indicación clara de sus cargos, rangos e identificación; los datos generales del vendedor informal; la relación de mercancías decomisadas con indicación clara y precisa de su estado actual. Las mercancías decomisadas serán trasladadas con el acta original a los sitios de almacenamiento dispuestos por las autoridades municipales o distritales, las cuales deberán estar acondicionadas para evitar el deterioro de los bienes. La autoridad competente decidirá en el término de cuarenta y ocho (48) horas el destino de los bienes decomisados.

El incumplimiento de lo previsto en el presente artículo por parte de las autoridades de policía, constituirá falta disciplinaria gravísima, sancionable de conformidad a lo dispuesto en el Código Disciplinario Unico.

Artículo 10. *Traslado de vendedores informales.* Cuando por motivos de obras públicas debidamente autorizadas y que comprometan espacios que ocupen vendedores informales debidamente autorizados, la autoridad competente deberá reinstalar al mismo en otro lugar del espacio público, procurando siempre que este no sufra menoscabo económico. Este traslado será temporal o permanente dependiendo de la naturaleza de las obras.

Artículo 11. *Amoblamiento urbano.* Los Concejos Distritales y Municipales adoptarán mediante acuerdo, con observancia de las normas superiores en esta materia, el amoblamiento urbano disponible en sus respectivos territorios para ejercer la actividad de ventas informales estacionarias, garantizando la conservación, mantenimiento y disfrute del espacio público, así como las condiciones, requisitos y tarifas para su explotación económica.

Los recursos generados por la explotación económica del espacio público destinado a las ventas informales, deberán ser utilizados como apoyo a la financiación de la seguridad social en salud de los vendedores informales, de conformidad con la reglamentación que al efecto expida el Gobierno Nacional.

Artículo 12. *Formalización de la actividad.* Con el propósito de formalizar paulatinamente la actividad de las ventas informales, las autoridades nacionales y territoriales dispondrán recursos para la capacitación de vendedores informales en diversas artes u oficios a través del Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, mediante contratos de aprendizaje, así como para la

implantación de programas de microcréditos para empresas, y la creación de concentraciones comerciales. Los vendedores informales que se beneficien de estos programas no podrán seguir ejerciendo su actividad en el espacio público.

Lo anterior sin perjuicio del desarrollo de planes especiales para atender las necesidades básicas insatisfechas de los vendedores informales en materia de vivienda y educación, a cargo de las autoridades nacionales y territoriales. Estos programas se coordinarán con las agremiaciones de vendedores informales que existan en cada municipio o distrito.

Artículo 13. *Fondo Especial de Cooperación al Vendedor Informal.* En los Municipios y Distritos se creará un Fondo Especial de Cooperación al Vendedor Informal, constituido con aportes de los presupuestos de las respectivas entidades territoriales; los recursos generados por la explotación económica del espacio público destinado a las ventas informales; los aportes de las organizaciones de vendedores informales de que trata el artículo 3º de esta ley; los aportes del sector privado y de los gremios económicos que se vinculen al respectivo programa; y los valores recaudados por concepto del costo de los registros expedidos a los vendedores informales. Los Concejos Municipales y Distritales fijarán los principios, actividades, funciones y la administración de dicho Fondo, que en todo caso revertirá en beneficio de los vendedores informales, y será el responsable de su afiliación al Régimen General de Seguridad Social en Salud.

Parágrafo. En la administración del Fondo Especial de Cooperación al Vendedor Informal, tendrán participación los beneficiarios del mismo, a través de las respectivas organizaciones o agremiaciones.

Artículo 14. *Vigencia y derogatoria.* Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

*Eduardo Benítez Maldonado,*

Representante a la Cámara.

## TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 019 DE 2007 CAMARA

**Aprobado en la Sesión del día 22 de abril de 2007 en la Comisión Séptima de la honorable Cámara de Representantes,** *por la cual se reglamenta la actividad del vendedor informal y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

LEGISLA:

Artículo 1°. *Definición de Vendedor Informal.* Para los efectos de la presente ley, las personas que se dediquen por cuenta propia al comercio de bienes o servicios en el espacio público como medio básico de subsistencia, se denominarán vendedores informales.

Artículo 2º. *Clasificación de vendedores informales.* Los vendedores informales se clasificarán de la siguiente manera:

a) Vendedores Informales Ambulantes: Los que realizan su labor recorriendo las vías y demás espacios de uso público, sin estacionarse temporal o permanentemente en un lugar específico, utilizando un elemento móvil portátil o su propio cuerpo para transportar las mercancías.

b) Vendedores Informales Semiestacionarios: Los que realizan su labor recorriendo las vías y demás espacios de uso público, estacionándose de manera transitoria en un lugar, con la facilidad de poder desplazarse a otro sitio distinto en un mismo día, utilizando elementos tales como carretas, carretillas, tapetes, telas, cajones rodantes o plásticos para transportar las mercancías.

c) Vendedores Informales Estacionarios: Son las personas que para ofrecer sus bienes o servicios se establecen de manera permanente en un lugar determinado del espacio público, previamente definido por la respectiva autoridad municipal o distrital, mediante la utilización de kioscos, toldos, vitrinas, casetas o elementos similares.

Artículo 3º. *Organización de los vendedores informales.* Los vendedores informales podrán organizarse en cooperativas, asociaciones, fundaciones, empresas comunitarias, organizaciones no gubernamentales e instituciones privadas que propendan por su desarrollo y mejoramiento de su nivel de vida, así como su afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud. El Gobierno Nacional reglamentará la materia y promoverá la creación de estas organizaciones.

Artículo 4°. *Licencia de vendedor informal.* Para ejercer la actividad de vendedor informal se requiere obtener la licencia que para tal fin expedirán los respectivos alcaldes distritales o municipales, o los funcionarios a quienes estos deleguen.

El Gobierno Nacional diseñará un formulario único para la solicitud, trámite y aprobación de las licencias, teniendo en cuenta por lo menos los siguientes aspectos: costos de expedición, los cuales serán asumidos por los interesados; plazo máximo para su adquisición por parte de quienes a la entrada en vigencia de la presente ley realicen la actividad de vendedores informales; término de vigencia de las licencias y sus prórrogas, las cuales no podrán ser inferiores a tres (3) años; restricciones para el ejercicio de la venta informal; documentos que deba adjuntar el solicitante, y requisitos para la comercialización ambulante de productos alimenticios.

Las autoridades municipales y distritales promoverán capacitaciones para divulgar las normas vigentes sobre ventas informales y los requisitos para el ejercicio de esta actividad, así como los derechos, deberes y obligaciones de los vendedores informales. Así mismo, promoverán campañas e incentivos para la vinculación económica del sector privado en el fortalecimiento presupuestal del Fondo Especial de Cooperación al Vendedor Informal, de que trata el artículo 13 de la presente ley.

Las licencias o permisos expedidos con anterioridad por autoridades municipales y distritales, tendrán vigencia hasta su fecha de expiración o hasta el vencimiento del plazo máximo para la adquisición de las nuevas licencias contempladas en la presente Ley, lo que acontezca primero.

Los vendedores informales que han sido amparados bajo fallos judiciales, las mujeres cabeza de familia y los discapacitados, o que tengan a su cuidado personas discapacitadas o enfermas, que a la entrada en vigencia de la presente ley estén dedicados a las ventas informales, gozarán de especial prioridad en el otorgamiento de las licencias respectivas.

La licencia es personal e intransferible, expresará la clase de mercancías o servicios que podrá vender su beneficiario, y le permitirá al vendedor informal ejercer libremente su actividad, salvo las condiciones y restricciones en ella estipuladas.

Artículo 5°. *Registro de vendedores informales*. Las alcaldías municipales y distritales formarán un registro de los vendedores informales, detallando claramente el nombre e identidad, la clase de mercancías o servicios que vende y la clasificación que le corresponda, según sea ambulante, semiestacionario o estacionario, y en este último caso el lugar asignado. Este registro será actualizado anualmente de acuerdo con las licencias que se expidan o cancelen. Así mismo en él se incluirán todas las novedades correspondientes a los vendedores informales, tales como las sanciones impuestas.

Artículo 6°. *Permisos transitorios de ventas informales ocasionales.* Los alcaldes distritales y municipales podrán expedir permisos transitorios para ventas informales ocasionales, los cuales no excederán de treinta (30) días improrrogables, sin que en ningún caso una misma persona pueda obtener más de dos permisos transitorios en un mismo año.

Los permisos transitorios para ventas ocasionales no se incorporarán al registro de vendedores informales, y generarán el cobro de los derechos que por uso del espacio público tengan establecido los distritos y municipios.

Artículo 7º. *Deberes y responsabilidades de los vendedores informales.* El ejercicio de la venta informal genera, entre otros, los siguientes deberes y responsabilidades a cargo de los vendedores informales:

a) Ejercer la actividad de conformidad a lo establecido en la Licencia;

b) Mantener limpio y ordenado el sitio de trabajo y su zona adyacente;

c) Portar la licencia original en todo momento en que ejerce la actividad;

d) Abstenerse de anunciar sus productos o servicios mediante la utilización de altavoces, bocinas u otros medios visuales o auditivos que alteren la tranquilidad ciudadana;

e) No ocupar mayor espacio del asignado por las autoridades;

f) Garantizar que las mercancías comercializadas sean de procedencia lícita, y portar las facturas o documentos de origen de las mismas. Cuando se trate de bienes de procedencia ilícita, serán aprehendidos y puestos a disposición de la autoridad competente;

g) Garantizar que los alimentos comercializados, ya sea producidos por el mismo vendedor informal o por terceros, cumplan con todos los requisitos de salubridad, y dar estricto cumplimiento a las normas sobre manipulación de alimentos;

h) No permitir el uso de su licencia a terceras personas.

Artículo 8º. *Sanciones por infracción a los deberes y responsabilidades de los Vendedores Informales.* Las siguientes serán las sanciones a aplicar a los vendedores informales por violación a sus deberes y responsabilidades:

a) Amonestación privada, llamándosele la atención acerca de la conducta irregular e instruyéndosele sobre la manera adecuada de conjurar la situación, para lo cual el vendedor informal deberá tomar un curso de capacitación y sensibilización organizado por las autoridades de policía;

b) Suspensión de la licencia hasta por el término de un (1) mes, en caso de reincidencia;

c) Cancelación definitiva de la licencia, sin perjuicio de las acciones penales a que hubiere lugar, cuando la infracción cometida esté relacionada con las siguientes faltas:

• Comercialización de alimentos en mal estado de conservación, o que no cumplan con las normas de higiene y salubridad necesarias.

• Comercialización de sustancias estupefacientes o alucinógenas.

• Comercialización de bienes comprometidos en delitos de hurto, favorecimiento, receptación, contrabando, falsedad marcaria u otros delitos contra derechos de autor.

Estas sanciones se aplicarán sin perjuicio de las demás previsiones legales o reglamentarias relativas a seguridad, salubridad y manipulación de alimentos, y serán impuestas por los alcaldes municipales o distritales, o sus delegados, de conformidad con lo dispuesto por el procedimiento contravencional sancionatorio establecido en el Código Nacional de Policía.

Artículo 9º. *Garantías del vendedor informal.* Las autoridades de policía, sin que medie orden de autoridad competente, no podrán suspender las actividades de los vendedores informales que cuenten con licencia vigente, levantar puestos de ventas autorizados ni aprehender sus mercancías, salvo cuando encontraren sustancias o bienes ilícitos, caso en el cual procederán a su aprehensión inmediata de conformidad con las normas vigentes.

En ningún caso las autoridades de policía podrán retener transitoriamente a los vendedores informales, ni tratarlos de manera cruel o denigrante, ni inferir maltrato físico, verbal o psicológico, por el solo hecho de estar desempeñando sus labores.

Cuando exista orden formal de decomiso y levantamiento de un puesto de venta, la autoridad de policía encargada de ejecutarlo elaborará un acta por triplicado, en la cual se detallará la orden impartida; fecha, hora y lugar del operativo; funcionarios participantes, con indicación clara de sus cargos, rangos e identificación; los datos generales del vendedor informal; la relación de mercancías decomisadas con indicación clara y precisa de su estado actual. Las mercancías decomisadas serán trasladadas con el acta original a los sitios de almacenamiento dispuestos por las autoridades municipales o distritales, los cuales deberán estar acondicionados para evitar el deterioro de los bienes. La autoridad competente decidirá en el término de cuarenta y ocho (48) horas el destino de los bienes decomisados.

El incumplimiento de lo previsto en el presente artículo por parte de las autoridades de policía, constituirá falta disciplinaria gravísima, sancionable de conformidad a lo dispuesto en el Código Disciplinario Unico.

Artículo 10. *Traslado de vendedores informales.* Cuando por motivos de obras públicas debidamente autorizadas y que comprometan espacios que ocupen vendedores informales debidamente autorizados, la autoridad competente deberá reinstalar al mismo en otro lugar del espacio público, procurando siempre que este no sufra menoscabo económico. Este traslado será temporal o permanente dependiendo de la naturaleza de las obras.

Artículo 11. *Amoblamiento urbano.* Los Concejos Distritales y Municipales adoptarán mediante acuerdo, con observancia de las normas superiores en esta materia, el amoblamiento urbano disponible en sus respectivos territorios para ejercer la actividad de ventas informales estacionarias, garantizando la conservación, mantenimiento y disfrute del espacio público, así como las condiciones, requisitos y tarifas para su explotación económica.

Los recursos generados por la explotación económica del espacio público destinado a las ventas informales, deberán ser utilizados como apoyo a la financiación de la seguridad social en salud de los vendedores informales, de conformidad con la reglamentación que al efecto expida el Gobierno Nacional.

Artículo 12. *Formalización de la actividad.* Con el propósito de formalizar paulatinamente la actividad de las ventas informales, las autoridades nacionales y territoriales dispondrán recursos para la capacitación de vendedores informales en diversas artes u oficios a través del Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, mediante contratos de aprendizaje, así como para la implantación de programas de microcréditos para empresas, y la creación de concentraciones comerciales. Los vendedores informales que se beneficien de estos programas no podrán seguir ejerciendo su actividad en el espacio público.

Lo anterior sin perjuicio del desarrollo de planes especiales para atender las necesidades básicas insatisfechas de los vendedores informales en materia de vivienda y educación, a cargo de las autoridades nacionales y territoriales. Estos programas se coordinarán con las agremiaciones de vendedores informales que existan en cada municipio o distrito.

Artículo 13. *Fondo Especial de Cooperación al Vendedor Informal.* En los Municipios y Distritos se creará un Fondo Especial de Cooperación al Vendedor Informal, constituido con aportes de los presupuestos de las respectivas entidades territoriales; los recursos generados por la explotación económica del espacio público destinado a las ventas informales; los aportes de las organizaciones de vendedores informales de que trata el artículo 3º de esta ley; los aportes del sector privado y de los gremios económicos que se vinculen al respectivo programa; y los valores recaudados por concepto del costo de las licencias expedidas a los vendedores informales. Los Concejos Municipales y Distritales fijarán los principios, actividades, funciones y la administración de dicho Fondo, que en todo caso revertirá en beneficio de los vendedores informales, y será el responsable de su afiliación al Régimen General de Seguridad Social en Salud.

Parágrafo. En la administración del Fondo Especial de Cooperación al Vendedor Informal, tendrán participación los beneficiarios del mismo, a través de las respectivas organizaciones o agremiaciones.

Artículo 14. *Vigencia y derogatoria.* Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

*Eduardo Benítez Maldonado,*

Ponente.

## SUSTANCIACION AL PROYECTO DE LEY NUMERO 019 DE 2007 CAMARA

*por la cual se reglamenta la actividad del vendedor informal y se dictan otras disposiciones.*

En la Sesión Ordinaria de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes del día 22 de abril de 2008, de conformidad con las prescripciones constitucionales y legales, especialmente las contenidas en la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso), dio inicio a la discusión del Proyecto de ley número 019 de 2007, *por la cual se reglamenta la actividad del vendedor informal y se dictan otras disposiciones.* Autores: honorables Senadores *Alexandra Moreno Piraquive, Manuel Antonio Virgüez* y la honorable Representante *Gloria Stella Díaz Ortiz.*

La Mesa Directiva de esta Comisión designó como Ponente para primer debate del Proyecto de ley número 019 de 2007 Cámara al honorable Representante Eduardo Benítez Maldonado.

El proyecto de ley fue publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 339 de 2007 y la ponencia para primer debate en la ***Gaceta del Congreso*** número 611 de 2007.

Una vez leída la proposición con la que termina el informe de ponencia para primer debate firmada por el Representante Eduardo Benítez Maldonado, es aprobado por unanimidad.

La Presidencia de la Comisión somete a consideración el articulado del proyecto que consta de catorce (14) artículos y preguntó a los honorables Representantes si querían que este proyecto se votara en bloque y la Comisión contestó afirmativamente, siendo aprobado por unanimidad.

Posteriormente se somete a consideración el título de la iniciativa, el cual quedó aprobado de la siguiente manera: *por la cual se reglamenta la actividad del vendedor informal y se dictan otras disposiciones.*

La Mesa Directiva pregunta a los honorables Representantes si quieren que este proyecto de ley tenga segundo debate y contestan afirmativamente siendo designado como Ponente para segundo debate el honorable Representante Eduardo Benítez Maldonado.

La Secretaria deja constancia que este proyecto de ley fue votado por la mayoría que la ley establece.

La aprobación del Proyecto de ley número 019 de 2007, *por la cual se reglamenta la actividad del vendedor informal y se dictan otras disposiciones*. Autores: honorables Senadores *Alexandra Moreno Piraquive, Manuel Antonio Virgüez* y la honorable Representante *Gloria Stella Díaz Ortiz*. En primer debate en la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, se realizó el 22 de abril de 2008, previo su anuncio en la sesión del día 15 de abril 2008, Acta número 2.

Todo lo anterior consta en el Acta número 3 del veintidós (22) de abril de dos mil ocho (2008) de la sesión ordinaria del segundo período de la Legislatura 2007-2008.

El Presidente,

*Elías Raad Hernández.*

El Vicepresidente,

*Fernando Tafur Díaz.*

El Secretario Comisión Séptima,

*Rigo Armando Rosero Alvear.*

COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA HONORABLE CAMARA DE REPRESENTANTES

Bogotá, D. C., a los veintinueve (29) días del mes de septiembre del año dos mil ocho (2008), se autoriza la publicación en la ***Gaceta del Congreso***, del texto definitivo del Proyecto de ley número 019 de 2007 Cámara, *por la cual se reglamenta la actividad del vendedor informal y se dictan otras disposiciones*. Con sus catorce (14) artículos.

El Presidente,

*Elías Raad Hernández.*

El Vicepresidente,

*Fernando Tafur Díaz.*

El Secretario Comisión Séptima,

*Rigo Armando Rosero Alvear.*

# INFORMES DE COMISION ACCIDENTAL SOBRE OBJECIONES PRESIDENCIALES

**INFORME DE LA COMISION ACCIDENTAL SOBRE LAS OBJECIONES PRESIDENCIALES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 011 DE 2006 SENADO, 229 DE 2008 CAMARA, ACUMULADO 017 DE 2006 Y 123 DE 2006 SENADO**

*por la cual se dictan normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores,*

Bogotá, D. C., 23 de septiembre de 2008

Doctores

HERNAN ANDRADE SERRANO

GERMAN VARON COTRINO

Presidentes Senado de la República y Cámara de Representantes

Ciudad.

Referencia: Informe sobre las objeciones Presidenciales al Proyecto de ley número 011 de 2006 Senado, 229 de 2008 Cámara, acumulado 017 de 2006 y 123 de 2006 Senado.

Respetados Presidentes:

En cumplimiento a la designación que nos hicieran las respectivas Mesas Directivas como miembros de la Comisión Accidental para estudiar las objeciones presentadas por el Ejecutivo, al Proyecto de ley número 011 de 2006 Senado, 229 de 2008 Cámara, acumulado 017 de 2006 y 123/2006 Senado, *por la cual se dictan normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores*, de conformidad con los artículos 167 de la Constitución Política de Colombia, 66 y 199 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir el correspondiente informe, a fin de que se someta a consideración de las respectivas Plenarias.

El Gobierno presenta objeciones por inconveniencia al artículo 24 del proyecto en mención, se traduce en el siguiente tenor:

*"Razones de la objeción por inconveniencia.*

*Reza la disposición que se estima desfavorable para los intereses del Gobierno Nacional:*

*Artículo 24. Inspección y vigilancia. El Ministerio de la Protección Social, tendrá la responsabilidad de hacer seguimiento al estricto cumplimiento de las disposiciones establecidas en la presente ley.*

*Parágrafo. Para ejercer la vigilancia y control pertinente, el Ministerio de la Protección Social, en coordinación con los organismos de control competentes, establecerán los parámetros y mecanismos aplicables a los entes territoriales competentes para la efectividad del proceso".*

En su informe de objeciones el Ejecutivo afirma que, "*Como se advierte, el texto determina que es el Ministerio de la Protección Social el responsable de hacer el seguimiento al estricto cumplimiento de las disposiciones contempladas en el proyecto de ley, tareas de inspección, vigilancia y control que no correspondería efectuarlas al Ministerio en todo el territorio nacional, toda vez que el legislador ha autorizado la creación de entidades de diversa naturaleza responsables de llevar a cabo tal función.*

*Bajo esta perspectiva, las entidades territoriales a través de las Secretarías de Salud cuentan por disposición legal de la competencia para vigilar y sancionar, en caso dado, a aquellas entidades que no cumplan con la normatividad en estas materias. (Subrayado fuera de texto).*

*Así las cosas, la propuesta desborda los niveles de especialidad en la estructura del Estado teniendo en cuenta el panorama de supervigilancia indicado".*

En relación con la objeción planteada, es necesario manifestar que no la compartimos, habida cuenta que, en la misma motivación del Gobierno Nacional determina cómo en el nivel territorial son las Secretarías de Salud las competentes para vigilar y sancionar a quienes no cumplan con la normatividad competente, la cual igualmente es la justificación para la defensa del texto propuesto en el proyecto de ley.

Es de recalcar que el propósito de este artículo, por el contrario refuerza las competencias existentes entre ellas, las del Ministerio de la Protección Social como rector del sector de la Salud, por lo cual consideramos que las mismas son infundadas y procedemos a rechazarlas por no hallarse argumentada.

**Proposición**

Con base en las anteriores consideraciones, solicitamos a las plenarias del Congreso de la República declarar infundadas las Objeciones Presidenciales al Proyecto de ley número 011 de 2006 Senado, 229 de 2008 Cámara, acumulado 017 de 2006 y 123 de 2006 Senado, *por la cual se dictan normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores*, insistiendo en su aprobación conforme al texto conciliado por el Senado y la Cámara de Representantes.

Claudia Rodríguez de Castellanos, Senadora; *Eduardo Benítez Maldonado,* Representante a la Cámara.

CONTENIDO

Gaceta número 676 - Miércoles 1° de octubre de 2008 Págs.

CAMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Proyecto de ley número 160 de 2008 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia y rinde homenaje al municipio de Tello, en el departamento del Huila, con motivo de la celebración de los doscientos (200) años de su fundación y se dictan otras disposiciones. ..... 1

PONENCIAS

Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Acto legislativo número 148 de 2008 Cámara, por medio del cual se reforma el artículo 197 de la Constitución Política. ..... 8

Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 010 de 2008 Cámara, por la cual se modifica el artículo 15 de la Ley 1122 de 2007 y se dictan otras disposiciones. ..... 9

Ponencia para primer debate, Pliego de modificaciones y Texto propuesto para primer debate en la Comisión Séptima al Proyecto de ley número 07 de 2008 Cámara, por la cual se ordena la asignación de recursos para garantizar la vacunación gratuita y obligatoria a toda la población colombiana, objeto de la misma, y se actualiza el Programa Ampliado de Inmunizaciones "PAI", y se ordena la inclusión de unas vacunas. ..... 11

Informe de ponencia para primer debate y Pliego de modificaciones propuesto al Proyecto de ley número 009 de 2008 Cámara, acumulado con el Proyecto de ley número 048 de 2008 Senado, por la cual se modifica la Ley 599 de 2000..... 15

Informe de ponencia para segundo debate, Pliego de modificaciones,Texto propuesto, Texto aprobado y Sustanciación al Proyecto de ley número 019 de 2007 Cámara, por la cual se reglamenta la actividad del vendedor informal y se dictan otras disposiciones. ..... 18

INFORMES DE LA COMISION ACCIDENTAL SOBRE LAS OBJECIONES PRESIDENCIALES

Informe de la Comisión Accidental sobre las Objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 011 de 2006 Senado, 229 de 2008 Cámara, acumulado 017 de 2006 y 123 de 2006 Senado, por la cual se dictan normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores..... 27

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2008