



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XX - N° 972

Bogotá, D. C., miércoles, 14 de diciembre de 2011

EDICIÓN DE 12 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### INFORMES DE CONCILIACIÓN

**INFORME DE CONCILIACIÓN  
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 131  
DE 2011 SENADO, 103 DE 2010 CÁMARA**  
*por medio de la cual se modifica la Ley 334 de 20 de  
diciembre de 1996*

Bogotá, D.C., 14 de diciembre de 2011.

Doctor

JUAN MANUEL CORZO

Presidente

Senado de la República

Doctor

Simón Gaviria Muñoz

Presidente

Cámara de Representantes.

En cumplimiento de la honrosa designación que nos ha hecho la Mesa Directiva del honorable Senado de la República y la honorable Cámara de Representantes

para conciliar las diferencias entre los textos aprobados por la Plenaria del Senado de la República y la Plenaria de la Cámara de Representantes del **Proyecto de ley número 131 de 2011 Senado, 103 de 2010 Cámara, por medio del cual se modifica la ley 334 de 20 de diciembre de 1996.**

#### Informe de Conciliación

De conformidad con lo previsto en el artículo 161 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 186 de la Ley 5ª de 1992, la Comisión de Conciliación dirimió las controversias existentes entre los textos aprobados por las Plenarias de las diferentes Cámaras, de la siguiente manera:

Los artículos 2º, 3º, 4º, 6º y 7º fueron aprobados en ambas Cámaras sin ningún tipo de modificaciones.

Frente a los artículos 1º y 5º se acoge el texto aprobado en Plenaria de Senado.

Texto aprobado en Segundo Debate en Cámara de Representantes	Texto aprobado en Segundo Debate en Senado	Texto Conciliado
<p><b>Artículo 1º.</b> Los recursos producto de la estampilla “Universidad de Cartagena siempre a la altura de los tiempos”, serán invertidos como mínimo así: 34% para la construcción, adecuación, remodelación, mantenimiento de la planta física, escenarios deportivos, bibliotecas, tecnología, bienestar universitario, educación virtual y demás bienes, elementos y equipos que se requieran para el desarrollo de su misión, así como la ampliación de la cobertura tendiente a aumentar el número de cupos universitarios y la creación de programas y ampliación de los mismos, en todas las sedes que la Universidad de Cartagena posea en el departamento de Bolívar; 25% para invertir en proyecto de investigación, 10% para la sede del municipio de Magangué, 5% para la sede del municipio de El Carmen de Bolívar y 10 % para la sede del municipio</p>	<p><b>Artículo 1º. Modifíquese el artículo 1 de la ley 334 de 1996, el cual quedará así:</b> <b>Artículo 1º.</b> Los recursos producto de la estampilla “Universidad de Cartagena siempre a la altura de los tiempos”, serán invertidos así: 35% para la construcción, adecuación, remodelación, mantenimiento de la planta física, escenarios deportivos, bibliotecas, tecnología, bienestar universitario, educación virtual y demás bienes, elementos y equipos que se requieran para el desarrollo de su misión, así como la ampliación de la cobertura tendiente a aumentar el número de cupos universitarios y la creación de programas y ampliación de los mismos, en todas las sedes que la Universidad de Cartagena posea en el departamento de Bolívar; 25% para invertir en proyecto de investigación, 10% para la sede del municipio de Magangué, 10% para</p>	<p><b>Artículo 1º. Modifíquese el artículo 1 de la ley 334 de 1996, el cual quedará así:</b> <b>Artículo 1º.</b> Los recursos producto de la estampilla “Universidad de Cartagena siempre a la altura de los tiempos”, serán invertidos así: <u>35%</u> para la construcción, adecuación, remodelación, mantenimiento de la planta física, escenarios deportivos, bibliotecas, tecnología, bienestar universitario, educación virtual y demás bienes, elementos y equipos que se requieran para el desarrollo de su misión, así como la ampliación de la cobertura tendiente a aumentar el número de cupos universitarios y la creación de programas y ampliación de los mismos, en todas las sedes que la Universidad de Cartagena posea en el departamento de Bolívar; <u>25%</u> para invertir en proyecto de investigación, <u>10%</u> para la sede del municipio de Magangué, <u>10%</u> para</p>

Texto aprobado en Segundo Debate en Cámara de Representantes	Texto aprobado en Segundo Debate en Senado	Texto Conciliado
de Mompóx, 7% para otras sedes en municipios del departamento de Bolívar diferentes a Cartagena.  <b>Parágrafo 1°.</b> Los recursos que se invertirán en las sedes de los municipios distintos a Cartagena a que se refiere el presente artículo se destinarán así: 65% para infraestructura, tecnología y bienes y servicios, 35% para los programas académicos.	la sede del municipio de El Carmen de Bolívar y 10% para la sede del municipio de Mompóx, 10% para otras sedes en municipios del departamento de Bolívar diferentes a Cartagena.  <b>Parágrafo 1°.</b> Los recursos que se invertirán en las sedes de los municipios distintos a Cartagena a que se refiere el presente artículo se destinarán así: 65% para infraestructura, tecnología y bienes y servicios, 35% para los programas académicos.	la sede del municipio de El Carmen de Bolívar y 10% para la sede del municipio de Mompóx, 10% para otras sedes en municipios del departamento de Bolívar diferentes a Cartagena.  <b>Parágrafo 1°.</b> Los recursos que se invertirán en las sedes de los municipios distintos a Cartagena a que se refiere el presente artículo se destinarán así: 65% para infraestructura, tecnología y bienes y servicios, 35% para los programas académicos.
<b>Artículo 5°.</b> La Junta Especial Estampilla Universidad de Cartagena siempre a la altura de los tiempos, será la encargada de diseñar y aprobar las políticas de los fondos que produzca la estampilla, con el fin de asegurar su destinación; de acuerdo a su propio reglamento. La Junta a que se refiere el presente artículo estará integrada de la siguiente manera: a) Por el Gobernador del departamento de Bolívar, que será su Presidente; b) Por el Rector de la Universidad de Cartagena; d) Por el de los docentes ante el Consejo Superior Universitario e) Por un representante de los Alcaldes de los Municipios donde existan sedes de la Universidad de Cartagena escogido de entre su seno.  <b>Parágrafo 1°.</b> El Rector de la Universidad de Cartagena, actuará como Representante Legal de la Junta, y en tal calidad, será el ordenador del gasto.	<b>Artículo 5°. Modifíquese el artículo 5° de la Ley 334 de 1996, el cual quedará así:</b> <b>Artículo 5°.</b> La Junta Especial Estampilla Universidad de Cartagena, siempre a la altura de los tiempos, será la encargada de diseñar y aprobar las políticas de los fondos que produzca la estampilla, con el fin de asegurar su destinación; de acuerdo a su propio reglamento. La Junta a que se refiere el presente artículo estará integrada de la siguiente manera: a) Por el Gobernador del departamento de Bolívar, que será su Presidente; b) Por un representante del Presidente de la República; c) Por el Rector de la Universidad de Cartagena; d) Por un representante del Cuerpo Docente de la Universidad de Cartagena elegido dentro de su seno; e) Por un representante elegido por los estudiantes de la misma universidad. <b>Parágrafo 1°.</b> El Rector de la Universidad de Cartagena, actuará como Representante Legal de la Junta, y en tal calidad, será el ordenador del gasto.	<b>Artículo 5°. Modifíquese el artículo 5° de la Ley 334 de 1996, el cual quedará así:</b> <b>Artículo 5°.</b> La Junta Especial Estampilla Universidad de Cartagena, siempre a la altura de los tiempos, será la encargada de diseñar y aprobar las políticas de los fondos que produzca la estampilla, con el fin de asegurar su destinación; de acuerdo a su propio reglamento. La Junta a que se refiere el presente artículo estará integrada de la siguiente manera: a) Por el Gobernador del departamento de Bolívar, que será su Presidente; b) <u>Por un representante del Presidente de la República;</u> c) Por el Rector de la Universidad de Cartagena; d) Por un representante del Cuerpo Docente de la Universidad de Cartagena elegido dentro de su seno; e) Por un representante elegido por los estudiantes de la misma universidad. <b>Parágrafo 1°.</b> El Rector de la Universidad de Cartagena, actuará como Representante Legal de la Junta, y en tal calidad, será el ordenador del gasto.

La modificación al artículo primero consistió en la necesidad de aumentar equitativamente los porcentajes de distribución de la estampilla en los municipios de Magangué, Carmen de Bolívar, Mompóx y para las otras sedes del departamento de Bolívar.

Así mismo, en el artículo 5° se consideró conveniente retomar el texto original que contempla el artículo 8° de la Ley 334 de 1996, en lo referente al representante del Presidente de la República para que conforme la junta directiva.

De lo anterior se tiene que el texto definitivo es el siguiente:

**TEXTO CONCILIADO AL PROYECTO  
DE LEY NÚMERO 131 DE 2011 SENADO,  
103 DE 2010 CÁMARA**

*por medio de la cual se modifica la ley 334  
de 20 de diciembre de 1996*

Conforme al siguiente texto:

El Congreso de Colombia  
DECRETA:

**Artículo 1°.** Modifíquese el artículo 1° de la Ley 334 de 1996, el cual quedará así:

**Artículo 1°.** Los recursos producto de la estampilla “Universidad de Cartagena siempre a la altura de los tiempos”, serán invertidos así: 35% para la construcción, adecuación, remodelación, mantenimiento de la planta física, escenarios deportivos, bibliotecas, tecnología, bienestar universitario, educación virtual y demás bienes, elementos y equipos que se requieran para el desarrollo de su misión, así como la ampliación de la cobertura

tendiente a aumentar el número de cupos universitarios y la creación de programas y ampliación de los mismos, en todas las sedes que la Universidad de Cartagena posea en el departamento de Bolívar; 25% para invertir en proyecto de investigación, 10% para la sede del municipio de Magangué, 10% para la sede del municipio de El Carmen de Bolívar y 10% para la sede del municipio de Mompóx, 10% para otras sedes en municipios del departamento de Bolívar diferentes a Cartagena.

**Parágrafo 1°.** Los recursos que se invertirán en las sedes de los municipios distintos a Cartagena a que se refiere el presente artículo se destinarán así: 65% para infraestructura, tecnología y bienes y servicios, 35% para los programas académicos.

**Artículo 2°.** Modifíquese el artículo 2° de la Ley 334 de 1996, el cual quedará así:

**Artículo 2°.** Amplíese la emisión de la Estampilla “Universidad de Cartagena, siempre a la altura de los tiempos”, hasta la suma de trescientos mil millones de pesos (\$300.000.000.000), a precios constantes de 2011.

**Parágrafo:** Anualmente, la Junta Especial hará los ajustes pertinentes para la actualización monetaria del valor total de la emisión.

**Artículo 3°.** Modifíquese el artículo 3° de la Ley 334 de 1996, el cual quedará así:

**Artículo 3°.** Establézcase como el gravamen de la estampilla de que trata el artículo 1° de la presente ley a todos los actos jurídicos del orden departamental y municipal con excepción de los contratos laborales y órdenes de servicios personales. Adicionalmente, autorícese a la Asamblea Departamental de Bolívar para que

fije las características y tarifa de los anteriores hechos gravados en la presente ley. La Ordenanza que expida la Asamblea Departamental de Bolívar en desarrollo de lo dispuesto en la presente ley, será puesta en conocimiento del Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Parágrafo 1°. La tarifa contemplada en esta Ley no podrá exceder el 2% del valor del hecho sujeto al gravamen.

Parágrafo 2°. Los contratos laborales, de aprendizaje e interadministrativos, sin cuantía entre Entidades Públicas quedan exentos de la presente estampilla.

Parágrafo 3°. Los actos gravados deben ejecutarse, realizarse o desarrollarse en el departamento de Bolívar.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 334 de 1996, el cual quedará así:

**Artículo 4°.** Facúltase al Concejo Distrital de Cartagena de Indias y a los Concejos Municipales del departamento de Bolívar para que hagan obligatorio el uso de la estampilla "Universidad de Cartagena, Siempre a la Altura de los Tiempos" con destino exclusivo a la Universidad de Cartagena.

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 5° de la Ley 334 de 1996, el cual quedará así.

**Artículo 5°.** La Junta Especial Estampilla Universidad de Cartagena siempre a la altura de los tiempos, será la encargada de diseñar y aprobar las políticas de los fondos que produzca la estampilla, con el fin de asegurar su destinación; de acuerdo a su propio reglamento.

La Junta a que se refiere el presente artículo estará integrada de la siguiente manera:

- a) Por el Gobernador del departamento de Bolívar, que será su Presidente;
- b) Por un representante del Presidente de la República;
- c) Por el Rector de la Universidad de Cartagena;
- d) Por un representante del Cuerpo Docente de la Universidad de Cartagena elegido dentro de su seno;
- e) Por un representante elegido por los estudiantes de la misma universidad.

Parágrafo 1°. El Rector de la Universidad de Cartagena, actuará como Representante Legal de la Junta, y en tal calidad, será el ordenador del gasto.

Artículo 6°. Modifíquese el artículo 6° de la Ley 334 de 1996, el cual quedará así:

**Artículo 6°.** El recaudo de la estampilla estará a cargo de los Entes Territoriales, las Entidades Públicas Descentralizadas del Orden Nacional, Departamental, Distrital y Municipal, para lo cual la entidad territorial creará una fiducia cuyo titular sea la Universidad de Cartagena donde consignarán los recaudos.

Artículo 7°. Modifíquese el artículo 7° de la Ley 334 de 1996, el cual quedará así:

**Artículo 7°.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Por el honorable Senado de la República  
*Piedad Zuccardi, Antonio Guerra de la Espriella,*  
Senadores de la República.

Por la honorable Cámara de Representantes  
*William García Tirado, Hernando José Padauí,*  
Representantes a la Cámara, departamento de Bolívar.

**INFORME DE CONCILIACIÓN  
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 246  
DE 2011 CÁMARA, 93 DE 2010 SENADO**  
*por medio de la cual se ordena la expedición  
de pasaporte diplomático a los Congresistas  
de la República*

Bogotá, 30 de noviembre de 2011.

Honorables Congresistas

JUAN MANUEL CORZO ROMÁN

Presidente

Senado de la República

SIMÓN GAVIRIA MUÑOZ

Presidente

Cámara de Representantes

Referencia: **Informe de Conciliación, al Proyecto de ley número 246 de 2011 Cámara, 93 de 2010 Senado, por medio de la cual se ordena la expedición de pasaporte diplomático a los Congresistas de la República**

De acuerdo con los artículos 161 de la Constitución Política, y 186 de la Ley 5ª de 1992, los suscritos Senador y Representante, abajo firmantes integrantes de la Comisión Accidental de Conciliación, nos permitimos someter a consideración de las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, el texto conciliado del proyecto de ley de la referencia, dirimiendo de esta manera, las diferencias existentes entre los textos aprobados, en las respectivas sesiones plenarias realizadas los días 13 de abril de 2011, en Plenaria del honorable Senado de la República, y el 24 de noviembre de 2011, en la Plenaria de la honorable Cámara de Representantes.

Honorables Presidentes:

En consecuencia los suscritos conciliadores hemos acordado acoger parcialmente, como texto de este proyecto de ley, los artículos 3° y 4° del texto aprobado por el Senado de la República, que para efectos de su correcta numeración pasarán a ser los artículos 1° y 2° del presente proyecto. El cual quedará así;

**TEXTO CONCILIADO AL PROYECTO  
DE LEY NÚMERO 246 DE 2011 CÁMARA,  
93 DE 2010 SENADO**

*por medio de la cual se ordena la expedición  
de pasaporte diplomático a los Congresistas  
de la República*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, expedirá pasaportes diplomáticos a los Congresistas, Secretario General de Senado y Secretario General de Cámara de Representantes, por el tiempo para el cual fueron elegidos.

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

Atentamente,

*Carlos E. Barriga Peñaranda,*  
Honorable Senador de la República  
*Albeiro Vanegas Osorio*  
Honorable Representante a la Cámara.

# PONENCIAS

## INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 16 DE 2011 SENADO

*por medio de la cual se establecen los requisitos previos para limitar el tránsito vehicular en los entes territoriales del país*

Bogotá, D.C. 13 de diciembre de 2011

Honorable Senador

JUAN MANUEL CORZO

Presidente del Senado de la República

Ciudad

Referencia: **Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley número 016 de 2011 Senado, por medio de la cual se establecen los requisitos previos para limitar el tránsito vehicular en los entes territoriales del país.**

Reciba un cordial saludo respetado señor Presidente:

En cumplimiento del encargo que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Sexta, consistente en rendir ponencia para segundo debate del proyecto de ley de la referencia, de conformidad con lo dispuesto por la Constitución Política y por la Ley 5ª de 1992, someto a consideración de los honorables Congresistas el informe adjunto.

Cordialmente,

*Carlos Alberto Baena López*

Senador de la República

Movimiento Político MIRA

## INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 16 DE 2011 SENADO

*por medio de la cual se establecen los requisitos previos para limitar el tránsito vehicular en los entes territoriales del país*

En cumplimiento de la honrosa designación recibida de la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, atentamente me permito rendir ponencia para segundo debate al **Proyecto de ley número 016 de 2011 Senado, por medio de la cual se establecen los requisitos previos para limitar el tránsito vehicular en los entes territoriales del país.**

Con ese propósito, se indican a continuación el (1) Objeto y contenido del Proyecto; (2) Marco jurídico; (3) Análisis de impacto fiscal; (4) Referencia al trámite en Comisión VI; (5) Proposición; y (6) Texto propuesto.

### 1. Objeto y Contenido del Proyecto

Lo que se busca con este proyecto es que las autoridades administrativas correspondientes, establezcan planes maestros de movilidad y estrategias de adecuación urbanística, por parte de los entes territoriales, así como estudios de proyección e impactos sociales y económicos, antes de expedir un decreto de restricción vehicular.

Es preciso entonces que el legislador defina y establezca los requisitos que deben cumplirse antes de que un mandatario local tome una medida en este sentido, como lo pretende hacer esta propuesta legislativa en su artículo primero.

Además, resulta imperioso que se consagre en la ley, un control interorgánico para verificar el cumplimiento de estos requisitos, por lo que el proyecto incluye un párrafo en el artículo primero, en el cual se establece que sea la Superintendencia de Puertos y Transportes, sea la entidad administrativa que ejerza este control previo, por ser de su competencia, toda vez que esta entidad tiene como funciones la inspección, control y vigilancia en materia de tránsito, transportes y su infraestructura, de conformidad con lo establecido en el Decreto 101 de 2000, y con las funciones delegadas que se consagran en el Decreto 1016 de 2000 artículo 3º numerales 1 y 4, y en el artículo 4º numerales 1, 2, 4, 7 y 15.

A su vez está iniciativa determina que existen circunstancias extraordinarias que, por su propia naturaleza, o por su premura, no permiten el cumplimiento de los requisitos previos a una medida de restricción de movilización vehicular, como son por ejemplo los casos de peligro común, de calamidad pública, de alteración del orden público, etc. Tales circunstancias se consagran en el artículo 2º de este proyecto como excepciones al cumplimiento de los requisitos exigidos en el artículo primero de este proyecto de ley.

El mismo artículo 3 de este proyecto consagra unas consecuencias que compromete la responsabilidad del propio funcionario que llegare a expedir un acto administrativo de restricción vehicular, sin la observancia de los requisitos previos consagrados en el artículo 1, junto con su verificación por parte de la Superintendencia de Puertos y Transporte. Dos clases de responsabilidades pueden imputarse en tal sentido, una de carácter penal, en la medida en que podría configurarse el delito de prevaricato por acción, tipificado en el artículo 413 del Código Penal, por proferir un acto manifiestamente contrario a la ley. La otra responsabilidad es de carácter disciplinaria, precisamente porque configuraría el incumplimiento de la ley, lo que equivale a la inobservancia de uno de los deberes más prístinos de los funcionarios públicos, y tipificaría la falta disciplinaria consagrada en el Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002, artículos 34 numeral 1, artículo 35 numeral 1º y artículo 50).

En el artículo 4º del presente proyecto de ley, se ordena la reglamentación, por parte del Ministerio de Transporte, tendiente a la unificación de las medidas de restricción **de vehículos automotores de servicio particular y público, por su número de placa y horarios. Ello, con el fin de evitar el traumatismo que se genera para los ciudadanos que deben trasladarse entre municipios, distritos y circunscripciones territoriales colindantes, en donde los actos administrativos que expiden sus respectivas autoridades para regular estas restricciones, contemplan disposiciones distintas en estos dos aspectos puntuales; restricción semanal por número de placa y horarios.**

Finalmente, se ha consagrado en el artículo 5º de este proyecto de ley, un régimen de transición al que deben someterse las administraciones locales que han proferido actos administrativos de restricción de pico y placa, y que se encuentren vigentes al momento de la entrada en vigencia de esta ley, a efectos de otorgar unos plazos para que se dé cumplimiento a los requisitos establecidos y su verificación por parte de la Superintendencia de Puertos y Transporte; lo cual permitiría continuar con la medida de restricción o revocar el acto administrativo, y en el

evento en que se incumpla el plazo, sobrevendrían los efectos de nulidad o revocatoria directa, consagrados en el artículo 3 de esta iniciativa.

## 2. Marco Jurídico del Proyecto

El primero de los principios fundamentales consagrados en nuestra Constitución Política, es el reconocimiento de Colombia como un Estado de Derecho, que de acuerdo con la doctrina reiterada de nuestra Corte Constitucional es un modelo de organización política que persigue, como objetivo inmediato, la sujeción de los órganos de poder a la norma jurídica<sup>1</sup>. En ese orden de ideas, el concepto de Estado de Derecho es un principio fundamental que somete toda la actividad del Estado a las normas jurídicas, es decir, que todos los actos de los funcionarios públicos deben sujetarse a las normas de derecho. Así, es el derecho el que determina cómo se hace el mismo derecho. En consecuencia, toda la actividad del Estado gozará del principio de legalidad, en la medida en que se realice conforme al derecho.

Ahora bien, como la norma jurídica fundamental es la Constitución Política, ello implica que toda actividad del Estado debe realizarse dentro del marco regulatorio que esta establece. En consecuencia, comoquiera que la Constitución Política reconoce derechos fundamentales, todos los actos normativos deben respetar su ejercicio y goce efectivo, por ser prerrogativas inherentes al ser humano.

Precisamente uno de los derechos fundamentales que se reconoce de manera expresa en nuestra Constitución, es el de la libre locomoción o traslación por todo el territorio nacional, consagrado en el artículo 24 superior, con el siguiente contenido: *“Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia”*.

No cabe duda de que el derecho a la libre locomoción es un derecho fundamental, de acuerdo con el criterio de consagración expresa<sup>2</sup> en la misma Carta Política, y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. Sobre el Derecho fundamental de locomoción, así se ha pronunciado nuestra Corte Constitucional:

*“El derecho que ahora nos ocupa es fundamental en consideración a la libertad inherente a la condición humana-, cuyo sentido más elemental radica en la posibilidad de transitar o desplazarse de un lugar a otro dentro del territorio del propio país, especialmente si se trata de las vías y los espacios públicos.*

*La libre locomoción está consagrada en varios convenios y pactos internacionales, entre ellos, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Naciones Unidas, 1948), cuyo artículo 13 señala que “toda persona tiene derecho a circular libremente (...) en el territorio de un Estado”; y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Ley 74 de 1968, que en su artículo 12 indica: “Toda persona que se halle legalmente*

*en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él...”*. Añade esta última declaración que el enunciado derecho y los que con él se relacionan *“...no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando estas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto”*.

*Aunque, desde luego, no se trata de un derecho absoluto sino susceptible de restricciones como las que indica la norma citada, o como las provenientes de la aplicación de sanciones penales previo proceso judicial, mientras no haya un motivo legal tiene que ser respetado por autoridades y particulares.”*<sup>3</sup>

Tres reflexiones se desprenden de este considerable aporte de la jurisprudencia, la primera que se define claramente este derecho como una de las modalidades del derecho a la libertad, consistente en la facultad de desplazarse por las vías y espacios públicos del territorio nacional; la segunda es que inequívocamente, el derecho a la libre locomoción tiene la calidad de derecho fundamental, y la tercera reflexión consiste en que este derecho, por fundamental que sea, es susceptible de restricciones.

Dos interrogantes deberán resolverse seguidamente: El primero será determinar si todos los derechos fundamentales pueden limitarse o sólo algunos de ellos, y el segundo interrogante consiste en conocer si el derecho fundamental de la libertad de locomoción puede ser objeto de limitaciones o restricciones.

Para determinar si todos los derechos fundamentales pueden ser objeto de limitación, debemos acudir a la “teoría de los principios” desarrollada por Robert Alexy<sup>4</sup> e inspirada en Ronald Dworkin. Este modelo permite una comprensión más profunda de la estructura de los derechos fundamentales. Sobre esta base, se intenta mostrar que no sólo los derechos de libertad, sino además los derechos de igualdad y los derechos constitucionales prestacionales, constituyen derechos fundamentales limitables. Según esta teoría es necesario diferenciar que algunos derechos fundamentales son considerados “principios” o derechos fundamentales *prima facie*, en tanto que otros son considerados “reglas”.

Los principios constitucionales no pueden ser limitados o restringidos; tal es el caso de la dignidad humana, que es un derecho fundamental *prima facie*. En cambio, el derecho fundamental a la libertad, en todas sus expresiones, dentro de la que se encuentra la libertad de locomoción, es una regla, que puede ser objeto de restricciones. Así por ejemplo, *“La regla que obliga a los motociclistas a usar un casco protector, es una restricción de un derecho fundamental porque, en virtud de su vigencia, en lugar de la libertad prima facie aparece aquella no-libertad definitiva de igual contenido”*<sup>5</sup>

Así las cosas, y de acuerdo con los lineamientos de esta teoría, el derecho a la libertad de locomoción puede ser objeto de restricción o limitación, es decir, es un derecho fundamental (regla, que no principio) objeto de limitaciones. Precisamente, nuestra Corte Constitucional

<sup>1</sup> Sentencia C-179 de 1994, M.P. Carlos Gaviria Díaz; en el mismo sentido: Sentencia C-1064 de 2001, MM.PP. Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño.

<sup>2</sup> La Corte Constitucional en su sentencia T-02 del 8 de mayo de 1992, dejó sentados los criterios principales y auxiliares para saber cuándo un derecho es fundamental. El primero de los criterios principales es el que se denomina de consagración expresa, según el cual, un derecho es fundamental cuando así es considerado por la misma Carta Política, tal es el caso del derecho a la locomoción, que se encuentra expresamente consagrado con esta calidad en el artículo 24 Superior.

<sup>3</sup> Sentencia T-518 de 1992. Magistrado Ponente José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>4</sup> ROBERT ALEXY. Teoría de los derechos fundamentales. Traducción de Ernesto Garzón Valdés, con revisión de Ruth Zimmerling. Tercera reimpresión. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, impreso en Solana e Hijos. 2002. Páginas 267 y siguientes.

<sup>5</sup> ROBERT ALEXY. Ob. cit. Página 274.

aplicando la teoría de los principios, llegó a la misma conclusión, con las siguientes consideraciones:

*“6. Posibilidad de restringir el derecho de libertad de locomoción y residencia*

*El artículo 24 constitucional señala que “todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia.” Es la misma norma la que permite que la ley señale determinados límites al ejercicio de este derecho. Es decir que prima facie se considera viable que el legislador en uso de sus facultades establezca ciertos límites al derecho.*

*Esta posibilidad constitucional de restricción se ve reforzada, en virtud de la disposición de interpretación de conformidad consagrada en el artículo 93, inciso 2º de la Constitución, con el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que señala:*

*“1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia.*

*(...)*

*3. Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando estas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto(...)”<sup>6</sup>.*

Ahora bien, la jurisprudencia transcrita da un paso adelante, pues además de determinar la posibilidad de restringir el derecho a la locomoción, se establece la regla de competencia para ello, aclarando que se trata de una potestad del legislador. Claramente se establece que *“El ejercicio de los derechos anteriores no puede ser restringido sino en virtud de una ley”*.

Sobre la regla de competencia del legislador para restringir derechos, la doctrina del Derecho Constitucional moderno, se ha pronunciado en el mismo sentido. Así, Borowski sostiene lo siguiente:

*“La restricción de los derechos fundamentales parece ser un asunto familiar entre los juristas. La Constitución garantiza unas libertades fundamentales, el Legislador limita parcialmente dichas libertades mediante la expedición de leyes”<sup>7</sup>.*

En el mismo sentido lo plantea Robert Alexy, cuando considera que el Ejecutivo debe fundamentarse en una ley, para tomar acciones restrictivas de derechos fundamentales; así lo expresa el filósofo del derecho:

*“Así por ejemplo, el Ejecutivo tiene que poder apoyarse en una restricción indirectamente constitucional bajo la forma de una ley también cuando principios constitucionales opuestos, en tanto restricciones directamente constitucionales, justifican materialmente una intervención”<sup>8</sup>*

En conclusión, bien puede decirse que en un Estado de Derecho como el nuestro, es posible restringir el derecho a la libertad de locomoción, pero sólo bajo los parámetros y con los requisitos previamente establecidos en la ley.

De esta manera el mismo Estado de Derecho genera un control interorgánico, porque el legislador limita las actuaciones de los funcionarios de la administración pública, a efectos de que observen los lineamientos legales exigidos para la restricción de derechos fundamentales.

Es que la restricción de derechos fundamentales no puede tenerse como una facultad discrecional, sino que siempre debe ser una facultad reglada; precisamente para evitar los desmanes y los abusos de poder en materia de restricción de derechos fundamentales.

Tal es la razón de ser de esta iniciativa legislativa. En efecto, si bien la restricción vehicular por número de placas y en horarios predeterminados, popularmente conocida como restricción de pico y placa, sin lugar a dudas constituye una restricción al derecho fundamental de locomoción, debe el legislador a través de esta iniciativa, establecer los requisitos previos indispensables para que los funcionarios competentes de la administración pública puedan producir un acto administrativo que restringe el derecho de locomoción.

No puede ser, que en un Estado de Derecho, como es el nuestro, un funcionario de la administración pública, a través de un acto administrativo, y sin ningún requisito previo, sin ningún estudio previo, sin ninguna justificación, y sin medir las consecuencias, imponga restricciones al derecho de locomoción por las vías del País. Por ello, esta ley pretende establecer con claridad los requisitos que deben cumplirse antes de que un funcionario del ejecutivo decida tomar este tipo de restricciones al derecho fundamental de la locomoción.

Un ejemplo reciente, permite entender la necesidad de una ley como esta. El 5 de febrero del 2009, mediante el Decreto 033 el Alcalde Mayor de Bogotá, tomó la decisión de ampliar el horario de restricción de vehículos particulares en el Distrito Capital, desde las seis de la mañana (6:00 a. m.) hasta las ocho de la noche (8:00 p. m.), lo que significa que los propietarios de vehículos particulares tienen la prohibición de utilizar sus vehículos durante dos días a la semana. La expedición de este acto administrativo careció de estudios serios que fundamentaran la medida de restricción al derecho fundamental de locomoción, lo que ha generado una reacción adversa por parte de los habitantes de la ciudad capital. Para fundamentar este acto administrativo, se esgrimen razones que se encuentran empíricamente desvirtuadas. Así, en el citado acto administrativo se aduce que la medida pretende reducir la emisión de los gases agentes del efecto invernadero, cuando existe un estudio para la movilidad vehicular en la ciudad de México, donde se evidencia que la consecuencia ambiental por la medida de restricción vehicular fue adversa. Así se concluye en este estudio:

*“Otro caso de aplicación, orientado a combatir la contaminación del aire, es el de México D.F., cuyos vehículos están dentro de un programa permanente de restricción vehicular. Diariamente, de lunes a viernes, entre las 05:00 y 22:00 horas, se prohíbe la circulación de vehículos según los dos últimos dígitos de la placa, quedando cada vehículo sin circular un día por semana. En casos de alta contaminación se aplica la restricción a la mitad de los vehículos (placas pares o nones). Estudios indican que los impactos negativos de esta medida son mayores que los positivos, entre otras causas, debido a la adquisición de un segundo vehículo, de modo que muchos, en la práctica, terminan no siendo afectados por la restricción. Evidencias indirectas sugieren también*

<sup>6</sup> Sentencia C-042 de 2004. Magistrado Ponente MARCO GERARDO MONROY CABRA.

<sup>7</sup> MARTÍN BOROWSKI. La restricción de los derechos fundamentales. Revista Española de Derecho Constitucional. Año 20. Número 59. Mayo-agosto de 2000.

<sup>8</sup> Robert Alexi. Ob. cit. Pág. 282.

que la *polución ambiental se ha exacerbado debido a la restricción*<sup>9</sup> (Tovar, 1995).

Y es que apenas una semana después de implementada la medida que extendió la restricción vehicular en Bogotá, ya los medios de comunicación<sup>10</sup> daban a conocer dos resultados, el primero, que el pico y placa durante todo el día realmente no alivió el caos vehicular, especialmente en los sectores donde se ejecutan obras públicas; el segundo, la percepción ciudadana es desfavorable a la medida, precisamente porque se considera que fue improvisada y no se tomaron medidas paralelas, como por ejemplo, habilitar unas rutas para los vehículos que obligatoriamente deben atravesar la ciudad de Bogotá, tal es el caso de quienes transitan desde los Llanos Orientales hasta otras ciudades del país. Tampoco se calculó el impacto económico que la medida iba a producir, como por ejemplo, la afectación en la competitividad de la Ciudad. En efecto, no se examinó cuántas Pymes resultarían afectadas por no poder distribuir sus productos en el único vehículo repartidor que poseen, y que ahora estarán impedidas para cumplir con sus entregas dos días a la semana. Ni qué decir de la desaceleración que se generará en actividades económicamente importantes como la construcción, por verse impedida de transportar materiales de construcción y materiales de desecho. Tampoco se examinó el número de personas que se verían afectadas por estar dedicadas al comercio informal, para el cual dependen de un medio de transporte, como es el caso de venta de mercancías o comestibles. No se hizo un estudio serio acerca de las cuatro externalidades del transporte como son la congestión, el impacto ambiental, la ocupación del espacio público y la accidentalidad. En fin, tampoco se ha mejorado la oferta, la calidad y la seguridad del servicio público de transporte, como acciones paralelas y necesarias a una medida de esta naturaleza.

Esta iniciativa legislativa, procura además hacer efectivos algunos principios constitucionales que fundamentan la función administrativa consagrados en el artículo 209 superior, como son los principios de eficacia y economía. En efecto, resulta contrario a estos principios que la Administración Pública, expida un acto administrativo de restricción vehicular por pico y placa, sin hacer los estudios previos tendientes a precisar si la medida se requiere, y calcular todos los impactos ambientales, económicos y sociales que pudiera generar.

Implementar y ampliar una medida de restricción vehicular sin estos estudios, resulta injusta, porque significa una inadecuada inversión de las cargas públicas. Uno de los principios de la tributación es la redistribución. El ciudadano paga sus impuestos en espera de un bienestar social. Precisamente, el recaudo de tributos, le impone al administrador la carga de ejecutar obras públicas, realizar más y mejores vías, ejecutar el mantenimiento de las vías existentes, hacer puentes, organizar la semaforización, educar a conductores, abrir más espacios públicos, etc. La medida de pico y placa, en realidad se torna en consecuencia de las deficiencias de gestión pública local, que en lugar de lograr una adecuada gestión de inversiones públicas en pro de la movilidad, termina trasladando las deficiencias acumuladas al asociado, impidiéndole el uso

de su vehículo. Así entonces, quien termina asumiendo la mayor carga, es el administrado.

Por lo expuesto, resulta justo y lógico, que una medida de restricción vehicular, además de ser excepcional y reglada, esté acompañada por medidas de compensación tributaria, en la misma proporción de la restricción vehicular.

### 3. Referencia a Trámite en Comisión VI

De acuerdo a la discusión reglamentaria del proyecto en análisis, dentro de la Comisión Sexta del Senado de la República se presentaron tres (3) propuestas de modificación para el artículo 1, las cuales quedaron incluidas en el texto aprobada en primer debate. Las proposiciones fueron presentadas por el honorable Senador Plinio Olano, y una (1) para el artículo 5° Transitorio, presentada por el honorable Senador Eugenio Prieto. Así las modificaciones incluidas con respecto del texto inicial fueron:

#### Artículo 1°.

a) En su inciso primero se introdujo la expresión “dentro del perímetro urbano”, atendiendo a que las medidas de restricción de circulación de que trata el presente proyecto se aplican efectivamente dentro de los perímetros urbanos de los municipios que las implementan, donde ocurren los fenómenos de congestión y atascamiento vehicular.

b) También en su inciso primero, en la frase “circulación de vehículos automotores particulares y de servicio público”, se reemplazó la expresión “y” por la expresión “y/o”, atendiendo a que la realidad de las medidas de restricción de circulación de que trata el presente proyecto difieren entre los municipios que las han implementado, tanto en horarios y números de placa, como en los vehículos objeto de la restricción, sean estos de carácter particular o de servicio público.

c) Por resultar una medida potencialmente inconveniente para las entidades territoriales y, además, por presentarse el riesgo de violar el artículo 287 de la Constitución Política respecto de la autonomía territorial, se precisa la eliminación del numeral 6, relativo al establecimiento de medidas de compensación tributaria proporcionales al tiempo de restricción vehicular.

#### Artículo 5° transitorio

a) Se introdujo la expresión “y/o de servicio público” con el objeto de que la ordenanza de revisar y cumplir los requisitos que establece la presente ley para la aplicación de medidas restrictivas del tránsito vehicular, cobije tanto a los vehículos de servicio público como de carácter particular.

b) Asimismo, para este artículo se incluyó la diferenciación entre municipios de categoría especial y las demás categorías, respecto del término concedido para que los funcionarios administrativos cumplan con los requisitos establecidos en el caso de haber proferido actos de restricción de circulación de vehículos automotores con anterioridad a la vigencia de la presente ley. Para el caso de la categoría Especial de municipios, el término es de un (1) año y para el caso de las demás categorías, el término será de (6) meses.

### 4. Impacto Fiscal

El presente proyecto de ley no genera impacto fiscal negativo, por cuanto no otorga beneficios tributarios ni ordena gasto.

### 5. Proposición

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicitamos a los honorables miembros de

9 CEPAL – NACIONES UNIDAS. Congestión de tránsito – El problema y cómo enfrentarlo. Santiago de Chile, 2003

10 *EL TIEMPO*. Sábado 14 de febrero de 2009. Sección C4 Vehículos. “Una semana después de implementada la medida, la percepción de los bogotanos sigue siendo la misma: Falta de medidas paralelas e improvisación”. Páginas 4, 4-2 y 4-3.

la plenaria del Senado, aprobar en segundo debate el **Proyecto de ley número 016 de 2011**, por medio de la cual se establecen los requisitos previos para limitar el tránsito vehicular en los entes territoriales del país, conforme al texto aprobado en la Comisión VI del Senado de la república, como sigue:

*Carlos Alberto Baena López*  
Senador de la República  
Movimiento Político MIRA

**6. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO  
DEBATE AL PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 016 DE 2011 SENADO**

*por medio de la cual se establecen los requisitos previos para limitar el tránsito vehicular en los entes territoriales del país.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º. Requisitos Previos.** Todo acto administrativo tendiente a restringir, dentro del perímetro urbano, la circulación de vehículos automotores particulares y/o de servicio público de transporte en el territorio nacional, de acuerdo con su número de placa y en horarios determinados, deberá estar precedido del cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Haber realizado un estudio previo sobre la situación actual de la movilidad en la ciudad o vía donde se pretenda imponer la restricción vehicular, en el cual se determinen los indicadores propios de las externalidades del tránsito vehicular como son: congestión, afectación al medio ambiente, ocupación del espacio público y accidentalidad.

2. Haber realizado un estudio previo sobre el impacto económico que generará la medida de restricción vehicular, donde se determine la afectación a la competitividad, productividad, informalidad y recaudo de los ingresos por sobretasa a la gasolina.

3. Haber agotado acciones previas y progresivas tendientes a mejorar los indicadores de movilidad, como medidas de control de tráfico y pico y placa zonales.

4. Implementar una política que garantice la oferta de transporte público ampliada para atender el servicio que dejará de proveerse en virtud de la restricción.

5. Haber ejecutado un plan de estacionamientos para conductores de otras ciudades, o que lleguen a las vías donde opera la restricción, ubicados a las entradas de la ciudad y debidamente articulados con el transporte público urbano local.

**Parágrafo.** El cumplimiento de los requisitos indicados en este artículo, será verificado por la Superintendencia de Puertos y Transporte, mediante Resolución que deberá expedirse antes de la aplicación de la medida de restricción vehicular.

**Artículo 2º. Excepciones.** Quedarán eximidas del cumplimiento de los requisitos indicados en el artículo anterior, las restricciones de circulación vehicular producidas por calamidad pública, peligro común, perturbación del orden público y las circunstancias consagradas en los estados de excepción de guerra exterior y conmoción interior.

**Artículo 3º. Efectos.** El funcionario que profiera los actos administrativos a los que se refiere la presente ley, sin el cumplimiento de los requisitos exigidos en el artículo primero, estará sujeto a las sanciones penales y/o disciplinarias a que haya lugar.

**Artículo 4º. Unificación.** El Ministerio de Transporte reglamentará la unificación de la restricción de vehículos automotores, por su número de placa y horarios, en todo el territorio nacional. Para ello, priorizará y organizará las regiones y áreas metropolitanas conformadas entre las diversas entidades territoriales del país.

**Artículo 5º. Transitorio.** Los funcionarios administrativos que, con anterioridad a la vigencia de la presente ley, hubieren proferido actos de restricción de circulación de vehículos automotores particulares y/o de servicio público, en cualquier ciudad o vía del territorio nacional, de acuerdo con su número de placa y en horarios determinados, tendrán un término de un (1) año en el caso de municipios de categoría Especial o un término de seis (6) meses para las demás categorías de municipios, contados a partir de la fecha en que entra en vigencia esta ley, para cumplir con los requisitos y obtener la verificación previa de la Superintendencia de Puertos y Transporte establecidos en el artículo 1º de la misma.

**Artículo 6º. Vigencia y Derogatoria.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Senadores,

*Carlos Alberto Baena López*  
Senador de la República  
Movimiento Político MIRA

**TEXTO DEL PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 16 DE 2011 SENADO**

*por medio de la cual se establecen los requisitos previos para limitar el tránsito vehicular en los entes territoriales del país*, aprobado en primer debate en la Comisión Sexta del Senado el día 23 de noviembre de 2011.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º. Requisitos Previos.** Todo acto administrativo tendiente a restringir la circulación de vehículos automotores particulares y/o de servicio público de transporte en el perímetro urbano del territorio nacional, de acuerdo con su número de placa y en horarios determinados, deberá estar precedido del cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Haber realizado un estudio previo sobre la situación actual de la movilidad en la ciudad o vía donde se pretenda imponer la restricción vehicular, en el cual se determinen los indicadores propios de las externalidades del tránsito vehicular como son: congestión, afectación al medio ambiente, ocupación del espacio público y accidentalidad.

2. Haber realizado un estudio previo sobre el impacto económico que generará la medida de restricción vehicular, donde se determine la afectación a la competitividad, productividad, informalidad y recaudo de los ingresos por sobretasa a la gasolina.

3. Haber agotado acciones previas y progresivas tendientes a mejorar los indicadores de movilidad, como medidas de control de tráfico y pico y placa zonales.

4. Implementar una política que garantice la oferta de transporte público ampliada para atender el servicio que dejará de proveerse en virtud de la restricción.

5. Haber ejecutado un plan de estacionamientos para conductores de otras ciudades, o que lleguen a las vías donde opera la restricción, ubicados a las entradas de



la ciudad y debidamente articulados con el transporte público urbano local.

Parágrafo. El cumplimiento de los requisitos indicados en este artículo, será verificado por la Superintendencia de Puertos y Transporte, mediante Resolución que deberá expedirse antes de la aplicación de la medida de restricción vehicular.

**Artículo 2º. Excepciones.** Quedarán eximidas del cumplimiento de los requisitos indicados en el artículo anterior, las restricciones de circulación vehicular producidas por calamidad pública, peligro común, perturbación del orden público y las circunstancias consagradas en los estados de excepción de guerra exterior y conmoción interior.

**Artículo 3º. Efectos.** El funcionario que profiera los actos administrativos a los que se refiere la presente ley, sin el cumplimiento de los requisitos exigidos en el artículo primero, estará sujeto a las sanciones penales y/o disciplinarias a que haya lugar.

**Artículo 4º. Unificación.** El Ministerio de Transporte reglamentará la unificación de la restricción de vehículos automotores, por su número de placa y horarios, en todo el territorio nacional. Para ello, priorizará y organizará las regiones y áreas metropolitanas conformadas entre las diversas entidades territoriales del país.

**Artículo 5º. Transitorio.** Los funcionarios administrativos que, con anterioridad a la vigencia de la presente ley, hubieren proferido actos de restricción de circulación de vehículos automotores particulares y/o de servicio público, en cualquier ciudad o vía del territorio nacional, de acuerdo con su número de placa y en horarios determinados, tendrán un término de un (1) año en el caso de municipios de categoría especial y un término de seis (6) meses para las demás categorías de municipios, contados a partir de la fecha en que entra en vigencia esta ley, para cumplir con los requisitos y obtener la verificación previa de la Superintendencia de Puertos y Transporte establecidos en el artículo primero de la misma.

**Artículo 6º. Vigencia y Derogatoria.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

\* \* \*

## INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 102 DE 2011 SENADO

*por la cual se modifica el literal "f" del artículo 7º de la Ley 1276 de 2009.*

Bogotá, D.C., diciembre de 2011

Doctor:

JUAN MANUEL CORZO

Presidente

Senado de la República

E. S. D.

Referencia: **Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 102 de 2011 Senado, por la cual se modifica el literal "f" del artículo 7º de la Ley 1276 de 2009**

Reciba un cordial saludo Respetado señor Presidente:

En cumplimiento del encargo que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Sexta, consistente en rendir ponencia para segundo debate del proyecto de ley de la referencia, de conformidad con lo dispuesto por la Constitución Política y por la Ley 5ª de 1992, someto a

consideración de los honorables Congresistas el informe adjunto.

Cordialmente,

*Carlos Alberto Baena López*

Senador de la República

Movimiento Político MIRA

## INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 102 DE 2011 SENADO

*por la cual se modifica el literal "f" del artículo 7º de la Ley 1276 de 2009*

En cumplimiento de la honrosa designación recibida de la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, atentamente me permito rendir ponencia para segundo debate al **Proyecto de ley número 102 de 2011 Senado, por la cual se modifica el literal "f" del artículo 7º de la Ley 1276 de 2009**. Con ese propósito, se indican a continuación el (1) Contenido y marco jurídico del Proyecto; (2) el análisis de impacto fiscal y (3) la proposición.

### 1. Contenido y Marco Jurídico del Proyecto

#### Contenido del Proyecto

La presente iniciativa tiene por objeto modificar el literal f) del artículo 7º de la Ley 1276 de 2009 así:

f) Gerontólogo. Profesional de la salud, titulado de centros debidamente acreditados para esta área específica del conocimiento; que interviene en el proceso de envejecimiento y vejez del ser humano como individuo y como colectividad, desde una perspectiva integral, con el objetivo de humanizar y dignificar la calidad de vida de la población adulta mayor.

Con esta iniciativa se pretende establecer en la legislación colombiana una definición precisa del gerontólogo, acorde con la naturaleza y alcance de su disciplina, que es la gerontología, no la geriatría, según las siguientes consideraciones:

La existencia en Colombia de una ley que define de forma inexacta o equívoca lo que sustenta y enmarca la labor del Gerontólogo en Colombia, ha generado problemáticas o conflictos innecesarios al respecto de las capacidades y competencias correspondientes a esta área de la salud, permitiendo errores en la apreciación de la finalidad y objeto de la misma.

En el literal "f" del artículo 7º de la Ley 1276 de 2009 se señala textualmente:

*f. Gerontólogo. Profesional de la salud especializado en Geriatría, en centros debidamente acreditados, de conformidad con las normas vigentes y que adquieren el conocimiento y las destrezas para el tratamiento de patologías de los adultos mayores, en el área de su conocimiento básico (medicina, enfermería, trabajo social, psicología, etc.).*

Esta definición estuvo presente desde el inicio mismo del proceso legislativo de esta Ley identificada en su momento como el Proyecto de ley número 157 de 2007 Cámara y 301 de 2008 Senado, y permaneció hasta su sanción, como queda consignado en las **Gacetas del Congreso** 503 de 2007 (proyecto inicial), 652 de 2007 (ponencia para primer debate en Cámara), 240 de 2007 (ponencia para segundo debate en Cámara), 566 de 2008 (ponencia para primer debate en Senado) y 926 de 2008 (ponencia para segundo debate en Senado). Vale reconocer el loable propósito de los autores de aquella iniciativa legislativa que reconocieron "cómo el enve-

*jecimiento y la vejez se hacen cada vez más visibles en Colombia y plantean desafíos urgentes de atender” y señalaron que “En la tercera edad, las condiciones de vulnerabilidad se agudizan dadas las dificultades para conseguir un ingreso, los problemas de salud, la escasa aceptación social y la falta de espacios propicios para su interacción social”,* indicando la imperante necesidad de proporcionar a los adultos mayores “*los servicios básicos que requiere para mejorar sustancialmente, su calidad de vida, teniendo a su alcance, no solamente los satisfactores de sus necesidades básicas, sino que todos aquellos que le hagan recuperar o fortalecer su autoestima y sentirse apreciados, útiles y respetados por el entorno social*”<sup>11</sup>, objetivos en los que claramente interviene la disciplina de la gerontología.

Sin embargo, de acuerdo con la mencionada definición consagrada en la Ley 1276 de 2009, Gerontólogo sería sinónimo de Geriatra, lo cual, en el campo profesional, da pie a confusiones, frente a las que es necesario indicar lo siguiente:

1. La Gerontología es una carrera profesional reconocida por el Ministerio de Educación Nacional. Actualmente se encuentran registradas cinco instituciones de educación superior que forman en Gerontología. Dicha profesión se inicia a principios de los años ochenta y es reconocida como profesional de la salud, según la Resolución 0449 de 1983 del Ministerio de Salud. Adicionalmente, el Gerontólogo debe inscribirse y registrarse en los Servicios Seccionales de Salud.

2. Según el Programa de Gerontología de la Universidad Católica de Oriente (Antioquia)<sup>12</sup>, el perfil ocupacional de sus egresados es: a) Implementar planes y proyectos de política pública, en el ámbito público y privado, para el envejecimiento y la vejez; b) Gerenciar proyectos, programas y servicios de promoción, prevención, investigación y superación, a partir del trabajo interdisciplinario, intersectorial e internacional; c) Realizar procesos de intervención individual, familiar, grupal e institucional, para el abordaje normal y patológico del envejecimiento desde una perspectiva humana y científica; y d) Desarrollar procesos investigativos en aspectos relacionados con el envejecimiento y la vejez.

3. Según el Programa de Gerontología de la Universidad del Quindío<sup>13</sup>, el Gerontólogo orienta el cambio de la concepción tradicional de asistencia y paternalismo que ha primado en la política sobre envejecimiento, basada en las carencias y debilidades de un grupo del colectivo de viejos en Colombia, por un modelo de envejecimiento activo, donde a través de la salud, la participación y la seguridad, los mismos adultos mayores se convierten en sujetos de acción social. Como profesión constituyen comunidad académica para construir científicamente, una perspectiva teórica del envejecimiento social en Colombia.

4. El Gerontólogo en ningún momento es especialista en geriatría, pues para ser geriatra es necesario ser primero médico.

5. El Gerontólogo es un profesional con sólidos conocimientos científicos acerca de los procesos de desarrollo, envejecimiento y vejez y sus destrezas deben abarcar todo el ciclo vital.<sup>14</sup>

6. El tratamiento de patologías de los adultos mayores implica necesariamente la intervención de la medicina en lo biofisiológico y en los trastornos mentales y emocionales, el abordaje social de la salud se daría por los Gerontólogos y/o profesionales especializados<sup>15</sup>.

7. El envejecimiento activo desde edades tempranas, reconociendo la edad adulta mayor desde una mirada integral y objetiva, y no solo desde el trastorno, el deterioro o la patología (geriatría), genera calidad de vida y respeto por la dignidad humana de esta población en crecimiento.

8. La importancia de la delimitación o definición precisa entre estas dos disciplinas (geriatra y gerontólogo), motivará a los profesionales en medicina, enfermería, trabajo social, psicología u otras disciplinas, realizar estudios de posgrado en el tema (la formación básica disciplinar y profesional, no se imparten asignaturas relacionadas con el envejecimiento y la vejez), motivando el campo científico de esta disciplina.

## 2. Impacto Fiscal

El presente proyecto de ley no genera impacto fiscal negativo, por cuanto no otorga beneficios tributarios ni ordena gasto.

## 3. Proposición

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicitamos a los honorables miembros de la Plenaria del Senado, dar segundo debate al **Proyecto de ley número 102 de 2011 Senado**, por la cual se modifica el literal “f” del artículo 7° de la Ley 1276 de 2009.

Cordialmente,

Carlos Alberto Baena López  
Senador de la República  
Movimiento Político MIRA

## TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 102 DE 2011 SENADO

por la cual se modifica el literal “f” del artículo 7° de la Ley 1276 de 2009

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El literal f) del artículo 7° de la Ley 1276 de 2009, quedará así:

**f)** Gerontólogo. Profesional de la salud, titulado de centros debidamente acreditados para esta área específica del conocimiento; que interviene en el proceso de envejecimiento y vejez del ser humano como individuo y como colectividad, desde una perspectiva integral, con el objetivo de humanizar y dignificar la calidad de vida de la población adulta mayor.

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

De los honorables Senadores,  
Atentamente,

Carlos Alberto Baena López  
Senador de la República  
Movimiento Político MIRA

<sup>11</sup> Exposición de Motivos. Proyecto de Ley 157/07 Cámara, publicado en la Gaceta del Congreso 503 de 2007.

<sup>12</sup> <http://www.uco.edu.co/pagina2.jsp?icodigopagina=1614>

<sup>13</sup> <http://www.uniquindio.edu.co/uniquindio/facultades/humanas/gerontologia/investigacion.html>

<sup>14</sup> Colegio Gerontológico Colombiano -Capítulo Bogotá.

<sup>15</sup> Asociación de Gerontólogos del Quindío.

**TEXTO DEL PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 102 DE 2011 SENADO**

*por la cual se modifica el literal “f” del artículo 7° de la Ley 1276 de 2009, aprobado en primer debate en la Comisión Sexta del Senado, el día 23 de noviembre de 2011.*

El Congreso de Colombia  
DECRETA:

Artículo 1°. El literal f del artículo 7° de la Ley 1276 de 2009, quedará así:

f) Gerontólogo. Profesional de la salud, titulado de centros debidamente acreditados para esta área específica del conocimiento; que interviene en el proceso de envejecimiento y vejez del ser humano como individuo y como colectividad, desde una perspectiva integral, con el objetivo de humanizar y dignificar la calidad de vida de la población adulta mayor.

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

## TEXTOS DEFINITIVOS

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN  
SESIÓN PLENARIA DEL SENADO DE  
LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 114 DE 2011 SENADO**

*por medio de la cual se aprueba el “Convenio Interamericano sobre Permiso Internacional de Radioaficionado adoptado el 8 de junio de 1995 en Montrouis, República de Haití, y el “Protocolo de Modificaciones al Convenio Interamericano sobre el Permiso Internacional de Radioaficionado” adoptado el 10 de junio de 2003 en Santiago, República de Chile.*

El Congreso de Colombia  
DECRETA:

Artículo 1°. Apruébense el “Convenio Interamericano sobre Permiso Internacional de Radioaficionado”, adoptado el 8 de junio de 1995 en Montrouis, República de Haití, y el “Protocolo de Modificaciones al Convenio Interamericano sobre el Permiso Internacional de Radioaficionado”, adoptado el 10 de junio de 2003 en Santiago, República de Chile.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el “Convenio Interamericano sobre Permiso Internacional de Radioaficionado”, adoptado el 8 de junio de 1995 en Montrouis, República de Haití, y el “Protocolo de Modificaciones al Convenio Interamericano sobre el Permiso Internacional de Radioaficionado”, adoptado el 10 de junio de 2003 en Santiago, República de Chile, que por el artículo 1° de esta ley se aprueban, obligarán al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto de los mismos.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido al artículo 182 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar el texto definitivo aprobado en sesión Plenaria del Senado de la República el día 13 de diciembre de 2011, al **Proyecto de ley número 114 Senado de 2011, por medio de la cual se aprueba el “Convenio Interamericano sobre Permiso Internacional de Radioaficionado adoptado el 8 de junio de 1995 en Montrouis, República de Haití, y el “Protocolo de Modificaciones al Convenio Interamericano sobre el Permiso Internacional de Radioaficionado” adoptado el 10 de junio de 2003 en Santiago, República de Chile,** y de esta manera continúe

su trámite legal y reglamentario en la honorable Cámara de Representantes.

*Guillermo Garcia Realpe*  
Ponente

EL PRESENTE TEXTO FUE APROBADO EN PLENARIA DE SENADO EL 13 DE DICIEMBRE DE 2011 SIN MODIFICACIONES.

*Emilio Otero Dajud*  
Secretario General

\* \* \*

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN SESIÓN  
PLENARIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA  
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 117 DE 2011  
SENADO**

*por medio de la cual se aprueba el “Convenio sobre el registro de objetos lanzados al espacio ultraterrestre” suscrito en Nueva York, Estados Unidos de América, el doce (12) de noviembre de mil novecientos setenta y cuatro (1974).*

El Congreso de Colombia  
DECRETA:

Artículo 1°. Apruébese el “Convenio sobre el registro de objetos lanzados al espacio ultraterrestre” suscrito en Nueva York, Estados Unidos de América, el doce (12) de noviembre de mil novecientos setenta y cuatro (1974).

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el “Convenio sobre el registro de objetos lanzados al espacio ultraterrestre” suscrito en Nueva York, Estados Unidos de América, el doce (12) de noviembre de mil novecientos setenta y cuatro (1974), que por el artículo 1° de esta ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto de la misma.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido al artículo 182 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar el texto definitivo aprobado en sesión Plenaria del Senado de la República el día 13 de diciembre de 2011, al **Proyecto de ley número 117 Senado de 2011 Convenio sobre el registro de objetos lanzados al espacio ultraterrestre suscrito en Nueva York, Estados Unidos de América, el doce (12) de noviembre de mil novecientos setenta y cua-**

tro (1974), y de esta manera continúe su trámite legal y reglamentario en la honorable Cámara de Representantes.

*Manuel Virgüez Piraquive*  
Ponente

EL PRESENTE TEXTO FUE APROBADO EN PLENARIA DE SENADO EL 13 DE DICIEMBRE DE 2011 SIN MODIFICACIONES.

*Emilio Otero Dajud*  
Secretario General.

\*\*\*

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN SESIÓN PLENARIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 154 DE 2011 SENADO**

*por medio de la cual se aprueba el “Convenio sobre la Distribución de Señales Portadoras de Programas Transmitidas por Satélite” hecho en Bruselas el 21 de mayo de 1974.*

El Congreso de Colombia  
DECRETA:

Artículo 1°. Apruébese el “Convenio sobre la Distribución de Señales Portadoras de Programas Transmitidas por Satélite” hecho en Bruselas el 21 de mayo de 1974.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el “Convenio sobre la Distribución de Señales Portadoras de Programas Transmitidas por Satélite” hecho en Bruselas el 21 de mayo de 1974, que por el artículo 1° de esta ley se aprueba, obligará al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto de la misma.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar el texto definitivo aprobado en sesión Plenaria del Senado de la República el día 13 de diciembre de 2011, al **Proyecto de ley número 154 Senado de 2011, por medio de la cual se aprueba el “Convenio sobre la Distribución de Señales Portadoras de Programas Transmitidas por Satélite” hecho en Bruselas el 21 de mayo de 1974** y de esta manera continúe su trámite legal y reglamentario en la honorable Cámara de Representantes.

*Carlos Ramiro Chavarro Cuéllar*  
Ponente.

EL PRESENTE TEXTO FUE APROBADO EN PLENARIA DE SENADO EL 13 DE DICIEMBRE DE 2011 SIN MODIFICACIONES.

*Emilio Otero Dajud*  
Secretario General.

**CONTENIDO**

Gaceta número 972 - Miércoles, 14 de diciembre de 2011	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
INFORME DE CONCILIACIÓN	
	Págs.
Informe de Conciliación y texto conciliado al Proyecto de Ley número 131 de 2011 Senado, 103 de 2010 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 334 de 20 de diciembre de 1996.....	1
Informe de Conciliación y texto conciliado al Proyecto de Ley número 246 de 2011 Cámara, 93 de 2010 Senado, por medio de la cual se ordena la expedición de pasaporte diplomático a los Congresistas de la República .....	3
PONENCIAS	
Informe de Ponencia, texto propuesto y texto para Segundo Debate al Proyecto de Ley número 16 de 2011 Senado, por medio de la cual se establecen los requisitos previos para limitar el tránsito vehicular en los entes territoriales del país.....	4
Informe de ponencia para Segundo Debate, texto propuesto y texto al Proyecto de Ley número 102 de 2011 Senado, por la cual se modifica el literal “f” del artículo 7° de la Ley 1276 de 2009 .....	9
TEXTOS DEFINITIVOS	
Texto Definitivo aprobado en Sesión Plenaria del Senado de la República al Proyecto de Ley número 114 de 2011 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Convenio Interamericano sobre Permiso Internacional de Radioaficionado adoptado el 8 de junio de 1995 en Montrouis, República de Haití, y el “Protocolo de Modificaciones al Convenio Interamericano sobre el Permiso Internacional de Radioaficionado’ adoptado el 10 de junio de 2003 en Santiago, República de Chile.....	11
Texto Definitivo aprobado en Sesión Plenaria del Senado de la República al Proyecto de Ley número 117 de 2011 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Convenio sobre el registro de objetos lanzados al espacio ultraterrestre” suscrito en Nueva York, Estados Unidos de América, el doce (12) de noviembre de mil novecientos setenta y cuatro (1974).....	11
Texto Definitivo aprobado en Sesión Plenaria del Senado de la República al Proyecto de Ley Número 154 de 2011 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Convenio sobre la Distribución de Señales Portadoras de Programas Transmitidas por Satélite” hecho en Bruselas el 21 de mayo de 1974 .....	12