



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)  
 IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
 www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXI - N° 07

Bogotá, D. C., viernes, 27 de enero de 2012

EDICIÓN DE 24 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

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### OBJECIONES PRESIDENCIALES

#### OBJECIONES PRESIDENCIALES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 024 DE 2010 CÁMARA, 95 DE 2011 SENADO

*por medio de la cual se adoptan medidas  
 de carácter fiscal para propietarios o poseedores  
 de vehículos automotores hurtados.*

30 de diciembre de 2011

Doctor

SIMÓN GAVIRIA MUÑOZ

Presidente

Honorable Cámara de Representantes

Congreso de la República

Ciudad

**Asunto:** Proyecto de ley número 024 de 2010 Cámara, 95 de 2011 Senado, *por medio de la cual se adoptan medidas de carácter fiscal para propietarios o poseedores de vehículos automotores hurtados.*

Respetado señor Presidente:

Sin la correspondiente sanción ejecutiva, el Gobierno Nacional se permite devolver por razones de inconstitucionalidad el Proyecto de ley número 24 de 2010 Cámara, 95 de 2011 Senado, *por medio de la cual se adoptan medidas de carácter fiscal para propietarios o poseedores de vehículos automotores hurtados.*

El proyecto de ley en referencia fue presentado a consideración del Congreso de la República por los honorables representantes Carlos Alberto Baena López y Gloria Stella Días Ortiz.

Las objeciones de inconstitucionalidad se dirigen específicamente contra el artículo 1° del proyecto de ley, pero afectan la constitucionalidad del artículo 2°. Los fundamentos jurídicos de la objeción son los siguientes:

El artículo 294 de la Constitución Política establece que “La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales”.

La previsión constitucional desarrolla el principio de autonomía territorial en que las entidades territoriales administren los recursos y establezcan necesarios para el cumplimiento de sus funciones (artículo 287-3 C. P.).

A juicio de la Corte Constitucional, esta disposición “establece entonces una garantía a la autonomía territorial, en la medida en que protege los recursos económicos de las entidades territoriales contra injerencias de las autoridades nacionales”<sup>1</sup>. En el mismo sentido, el tribunal sostuvo, en Sentencia C-177 de 1996, que “para realizar el principio de autonomía de las entidades territoriales y con el objeto de asegurar que el patrimonio de éstas no resulte afectado por decisiones adoptadas a nivel nacional, el Constituyente ha prohibido de manera terminante que por ley se concedan exenciones o preferencias en relación con tributos que les pertenecen”.

No obstante lo anterior, el artículo 1° del proyecto de ley de la referencia pretende conceder ciertas exenciones a los propietarios o poseedores de vehículos automotores hurtados, sobre las multas, intereses y otros cargos de los impuestos sobre vehículos automotores, que son de propiedad de las entidades territoriales de conformidad con lo establecido en el artículo 139 de la Ley 488 de 1998.

El artículo objetado dispone lo siguiente:

“El propietario del vehículo hurtado, que no haya cancelado la matrícula del mismo, en un periodo de hasta veinticuatro (24) meses a partir del

<sup>1</sup> Sentencia C-992 de 2004.

denuncio de la comisión del delito de hurto, estará exento del pago de multas e intereses, u otros cargos, que genere el impuesto sobre vehículos automotores. La exención se otorga para el periodo o los periodos fiscales siguientes a aquél en que se denunció la comisión del delito de hurto, y siempre que el vehículo no haya sido recuperado dentro de los tres meses siguientes al denuncio respectivo”.

De la simple lectura del texto de la norma –de los apartes subrayados– se concluye que la ley pretende eximir por 24 meses del pago de multas, intereses y otros cargos derivados del impuesto de automotores a los propietarios y poseedores de vehículos hurtados, mientras aquellos no procedan a cancelar la matrícula automotriz. Esta disposición resulta inconstitucional en la medida en que vulnera la citada prohibición de conceder exenciones tributarias en relación con tributos de propiedad de las entidades territoriales.

Ahora bien, es cierto que la norma objetada no establece directamente una exención al pago del impuesto, sino de sus componentes derivados: multas, intereses y otros recargos. Es más, por su expresa disposición, el hurto del vehículo no exime del pago del tributo, sino a partir de que el propietario o tenedor solicite la cancelación de la matrícula. Sin embargo, tanto las multas, los intereses y los recargos son componentes inescindiblemente derivados del tributo, por lo que debe concluirse que la prohibición constitucional del artículo 294 también los incluye.

Aún más, la norma superior no sólo prohíbe al legislador conceder exenciones respecto de tributos de propiedad de las entidades territoriales, sino que le impide establecer “tratamientos preferenciales” en relación con ellos, razón adicional para afirmar que si bien la disposición no establece una exención directamente aplicable al impuesto, si confiere una serie de beneficios tributarios o de tratamientos preferenciales respecto de componentes derivados del mismo. Y dado que lo accesorio sigue la suerte de lo principal, debe concluirse que en la medida en que el legislador no puede eximir a los contribuyentes del pago de impuestos territoriales, tampoco puede hacerlo respecto de los componentes de dichos impuestos.

En suma, ya sea porque la disposición objetada establece una exención tributaria o porque señala un tratamiento preferencial respecto de tributos que hacen parte de los recursos propios de las entidades territoriales, le estaba prohibido al legislador –pese a lo encomiable de la medida– favorecer con la eximente de pago a los propietarios o poseedores de vehículos hurtados.

Ahora bien, aunque esta objeción se dirige específicamente contra el artículo primero del proyecto, sus consecuencias irradian el artículo 2º, pues este busca promover la difusión de los beneficios concedidos en aquel.

En los términos anteriores, el Gobierno deja planteada la presente objeción.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

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

*Rodrigo de Jesús Suescún Melo.*

El Ministro de Transporte,

*Germán Cardona Gutiérrez.*

\* \* \*

### **OBJECIONES PRESIDENCIALES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 066 DE 2010 CÁMARA, 280 DE 2011 SENADO**

*por medio de la cual se establece un marco general para la libranza o descuento directo y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 26 de enero de 2012

Doctor

SIMÓN GAVIRIA MUÑOZ

Presidente

Honorable Cámara de Representantes

Congreso de la República

Ciudad

**Asunto:** Proyecto de ley número 066 de 2010 Cámara, 280 de 2011 Senado, *por medio de la cual se establece un marco general para la libranza o descuento directo y se dictan otras disposiciones.*

Respetado Señor Presidente:

Sin la correspondiente sanción ejecutiva, el Gobierno Nacional se permite devolver por razones de inconveniencia e inconstitucionalidad el Proyecto de ley número 066 de 2010 Cámara, 280 de 2011 Senado, *por medio de la cual se establece un marco general para la libranza o descuento directo y se dictan otras disposiciones.*

El proyecto de ley en referencia fue presentado a consideración del Congreso de la República por los honorables Representantes Simón Gaviria, David Alejandro Barguil Assis, Eduardo Crissien Borrero y Nicolás Antonio Jiménez Paternina.

Las razones que llevan al Gobierno Nacional a objetar el proyecto en referencia, se exponen a continuación:

#### **1. Texto de la disposición objetada**

La objeción del Gobierno se dirige contra los artículos 1º, 2º, 6º y 8º en los apartes subrayados.

**Artículo 1º.** *Objeto de la libranza o descuento directo. Cualquier persona natural asalariada contratada por prestación de servicios, asociada a una cooperativa o precooperativa, afiliada a un fondo administrador de cesantías, fondo de empleados o pensionada, podrá adquirir productos y servicios financieros o bienes y servicios de cualquier naturaleza, acreditados con su salario, sus pagos u honorarios, sus prestaciones sociales de carácter económico o su pensión, siempre que medie autorización expresa de descuento dada al empleador o entidad pagadora, quien en virtud de*

la suscripción de la libranza o descuento directo otorgado por el asalariado, contratista o pensionado, estará obligado a girar los recursos directamente a la entidad operadora.

**Artículo 2°.**

a) Libranza o descuento directo. Es la autorización dada por el asalariado o pensionado, al empleador o entidad pagadora, según sea el caso, para que **realice el descuento del salario, prestaciones sociales de carácter económico o pensión disponibles por empleado o pensionado, con el objeto de que sean dirigidos a favor de las entidades operadoras para atender los productos, bienes y servicios** objeto de libranza.

**Artículo 6°.** Obligaciones del empleador o entidad pagadora.

(...)

La entidad pagadora deberá efectuar las libranzas o descuentos autorizados de la nómina, pagos u honorarios, aportes, **prestaciones sociales económicas** o pensión de los beneficiarios de los créditos y trasladar dichas cuotas a las entidades operadoras correspondientes, dentro de los tres días hábiles siguientes de haber efectuado el pago al asalariado, contratista, afiliado, asociado o pensionado en el mismo orden cronológico en que haya recibido la libranza o autorización de descuento directo.

**Artículo 8°.** Para dar cumplimiento al artículo anterior, las entidades operadoras podrán solicitar información a las entidades que manejan los sistemas de información de salud, pensiones **y/o cesantías**, que para el efecto autorice o administre el Ministerio de la Protección Social o quien haga sus veces, exclusivamente con el fin de establecer la localización de beneficios y empleadores o entidades pagadoras autorizadas previamente, mediante libranza o descuento directo.

**2. Razones de inconveniencia**

a) El auxilio de cesantías es una prestación social creada con el fin de proteger al trabajador ante el evento de la terminación de su relación laboral. La protección consiste en la posibilidad de recurrir a un ahorro monetario, acumulado obligatoriamente a lo largo de sus años de servicio, para garantizar su subsistencia mientras vuelve a vincularse laboralmente.

Igualmente, la legislación nacional permite el retiro parcial de las cesantías, esto es, antes de finalizada la relación laboral, para la compra o remodelación de vivienda o con el fin de financiar la educación del trabajador o de su familia (artículo 256 Código Sustantivo del Trabajo, artículo 102 de la Ley 50 de 1990, artículo 4° de la Ley 1064 de 2006 y artículo 3° Ley 1071 de 2006).

La Sentencia T-661 de 1997 de la Corte Constitucional reconoce la importancia del auxilio de cesantía, así:

“Se trata sin duda, de una figura jurídica que responde a una clara orientación social en el desarrollo de las relaciones entre empleador y trabaja-

dor, estableciéndose un mecanismo que busca, por un lado, contribuir a la mengua de las cargas económicas que deben enfrentar los asalariados ante el cese de la actividad productiva, y por otro —en el caso del pago parcial de cesantías—, permitir al trabajador satisfacer sus necesidades de capacitación y vivienda”.

En vista de que el objetivo de las cesantías es proteger los intereses económicos del trabajador, la legislación impide que aquellas las mismas se retiren por un motivo cualquiera. Por eso, sólo contempla el retiro total cuando el contrato de trabajo se da por terminado, o el parcial, para financiar vivienda o educación. Sobra decir que las cesantías también están destinadas a proteger los intereses de la familia del trabajador, pues se estima que las circunstancias de retiro coinciden con momentos de presión económica y de especiales necesidades familiares.

No obstante, en contravía de la finalidad de las cesantías, y de la propia institución prestacional, el proyecto de ley que motiva esta objeción dispone en su artículo 1° —y en el artículo 2°— que cualquier trabajador podrá acreditar con su salario y sus prestaciones sociales de carácter económico, cualquier producto y servicio financiero o bienes y servicios de cualquier naturaleza, por el mecanismo de la libranza.

En otras palabras, cualquier trabajador podrá adquirir cualquier producto o servicio con cargo a las cesantías, para que sea pagado con ellas.

La consecuencia directa de esta medida salta a la vista: si la filosofía que inspira esta figura es permitir que el trabajador ahorre un dinero para afrontar la vacancia cuando finaliza la relación laboral —o conservar un dinero para vivienda o educación—, el proyecto de ley que se objeta autoriza que dicho ahorro se utilice como reserva monetaria para el cobro de cualquier obligación adquirida por el trabajador, no importa su naturaleza ni su cuantía.

Con esta autorización, el proyecto de ley desnaturaliza la figura de la cesantía pues convierte el ahorro obligatorio en ahorro voluntario. La norma elimina las limitaciones fijadas por el legislador, destinadas a proteger al trabajador y a su familia. Eliminadas tales restricciones, las cesantías dejan de ser un ahorro de emergencia y se convierte en una cuenta de ahorro común, disponible en cualquier momento y por cualquier motivo.

Así las cosas, por virtud de la ley, hacia el futuro no existiría restricción alguna para endeudarse con cargo a esta prestación social, porque el texto de la ley no circunscribe la libranza a ningún tipo de obligación. Basta la sola autorización del trabajador para que las cesantías respalden cualquiera de sus deudas y para que, por esa vía, esta prestación desaparezca del escenario jurídico;

b) Además de la inconveniencia genérica de la medida, es preciso advertir que la misma podría afectar las metas previstas en el Plan Nacional de Desarrollo (artículo 169, Ley 1450 de 2010), re-

lativas a la protección del desempleo mediante el fortalecimiento de los mecanismos de protección de las cesantías.

En efecto, el artículo 169 de la Ley 1450 de 2010 encomienda al Gobierno Nacional desarrollar “un mecanismo para que las cesantías cumplan su función de protección al desempleo. Para este propósito el Gobierno definirá un umbral de ahorro mínimo, por encima del cual operarán las causales de retiro de recursos del auxilio de cesantías. El umbral de ahorro mínimo no podrá exceder del equivalente a seis (6) meses de ingreso del trabajador”.

Adicionalmente, el inciso 2° establece que como “complemento a la función de protección contra el desempleo del auxilio de cesantías se estructurará un mecanismo solidario a través del fortalecimiento del Fondo de Fomento al Empleo y Protección al Desempleo –Fonede– y otros programas que administran las Cajas de Compensación Familiar, que fomentan actividades de entrenamiento, reentrenamiento, búsqueda activa de empleos y la empleabilidad”.

Como se entiende, el Plan Nacional de Desarrollo recoge la preocupación de la tradición legislativa por conservar la finalidad protectora de las cesantías, consciente de que el dinero de dicho depósito está llamado a solventar las necesidades del trabajador y su familia ante una situación de desempleo. En concreto, el Plan Nacional de Desarrollo compromete al Gobierno con el diseño de una política de ahorro mínimo, por encima del cual operarían las causales de retiro del auxilio de cesantías, compromiso que evidencia, con creces, la necesidad de conservar el objetivo de este depósito para fines de desempleo, vivienda o educación. No puede admitirse que la autorización de la libranza para deducir cualquier crédito, independientemente de su cuantía y de su naturaleza, eche por tierra el compromiso adquirido por orden del Plan Nacional de Desarrollo;

c) En la misma línea, la aprobación de la ley de la referencia truncaría el objetivo de fortalecer el Fondo de Fomento al Empleo y Protección al Desempleo –Fonede– pues ante la descapitalización de los fondos de cesantías, por virtud de las libranzas destinadas a cubrir cualquier tipo de créditos, el trabajador no tendría manera de afrontar, en condiciones de tranquilidad económica, su proceso de reincorporación laboral;

d) Todo lo anterior, sin contar los efectos devastadores que tendría para el Fondo Nacional del Ahorro, que basa sus actividades comerciales en la inversión de dichos recursos. Entiéndase que las labores del Fondo Nacional del Ahorro están destinadas a promover la construcción de soluciones de vivienda como manifestación del desarrollo social en el marco de un desarrollo sostenible, y que dicha finalidad se esfumaría si los colombianos utilizan sus cesantías para garantizar el pago de créditos de cualquier tipo, ajenos a la finalidad de tener casa propia;

e) El riesgo también se cerniría sobre las sociedades administradoras de fondos de cesantías ante la previsible descapitalización de los fondos que administran. Si los trabajadores pueden autorizar las libranzas contra sus ahorros de cesantías por cualquier causa, por cualquier crédito, por cualquier obligación dineraria, es previsible que dicho ahorro se convierta en prenda general de sus deudas. Las cesantías no fueron creadas con esa filosofía, pero los apremios entendibles de las familias colombianas acabarían por consumirlas, con el consecuente desvanecimiento de los fondos.

Esta consecuencia echaría por tierra los planes de inversión de cesantías que, según cálculos de Asofondos, ascienden a la suma de 7.8 billones de pesos, sin contar con la subsiguiente desaparición de las propias sociedades administradoras de fondos de cesantías, por cuenta de la desocupación material de los fondos.

La Ley 1328 de 2009, que reformó el sistema financiero, de seguros y del mercado de valores, estableció una serie de medidas destinadas a organizar estratégicamente y de manera segura la inversión de los dineros consignados en los fondos de cesantías, estrategias se paralizarían si se permite que el retiro de los ahorros de las cesantías se haga con independencia de la finalidad para la cual fueron reservados.

Hecho el anterior recuento, este Gobierno espera dejar claras las ideas acerca de las altamente inconvenientes consecuencias que podría generar la aprobación de la ley de la referencia, tal como fue aprobada por el honorable Congreso de la República.

### 3. Razones de inconstitucionalidad

Esta objeción presenta, además, una faceta inconstitucional, que resulta de las mismas razones de inconveniencia: la Corte Constitucional ha establecido que el sistema constitucional de contenido social está fundado, entre otros, en el principio de la no regresividad. Este principio consiste en que las medidas de carácter social, entendidas como reivindicaciones de la clase trabajadora en el escenario de lo público, no pueden desmontarse sin afectación grave del orden constitucional, a menos que exista una razón de orden macroeconómico que justifique la regresión. En este caso, corresponde al órgano que promueve la medida justificar suficientemente la necesidad de revertir un logro que ya hacía parte del patrimonio social de los trabajadores.

Así lo deduce la Corte del artículo 48 de la Constitución Política que, en su inciso 2° precisa que el “Estado, con la participación de los particulares, ampliará **progresivamente** la cobertura de la Seguridad Social” y, entre otras disposiciones, del artículo 2° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, según el cual: “Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas tanto por separado, como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas

y técnicas, hasta el máximo de los recursos que disponga, para lograr **progresivamente**, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.

Sobre este particular la Corte Constitucional sostuvo:

“...los derechos sociales deben ser desarrollados por el legislador, el cual goza de un amplio margen de libertad para definir su alcance y condiciones de acceso. Sin embargo, esta libertad de configuración dista de ser plena, ya que encuentran límites precisos en tanto (i) no puede desconocer derechos adquiridos, y (ii) las medidas que adopte deben estar plenamente justificadas conforme al principio de progresividad.

“Lo anterior implica que cuando el legislador decide adoptar una medida que implica un retroceso en relación a la protección alcanzada por la legislación anterior, debe presumirse la inconstitucionalidad de la medida regresiva, por cuanto el principio de progresividad ordena que prima facie estén prohibidas este tipo de medidas. Pero, como lo ha reiterado la Corte en su jurisprudencia, la constatación de la regresividad de la medida no conduce automáticamente a su inconstitucionalidad. Si bien este tipo de medidas pueden ser constitucionalmente problemáticas por desconocer el principio de progresividad, esto sólo opera como una presunción, prima facie, de su inconstitucionalidad. En consecuencia, para desvirtuar esta presunción es necesario que la medida sea justificada y además adecuada y proporcionada para alcanzar un propósito constitucional de particular importancia”. (Sentencia T-043 de 2007).

En el caso concreto, es claro que la decisión de permitir el retiro de las cesantías (así podría inter-

pretarse en el fondo la figura de la libranza) con el fin de garantizar cualquier crédito del trabajador, desconoce la finalidad protectora que inspira la institución y, por tanto, constituye un retroceso en el esquema de protección de los derechos sociales, que además no se encuentra justificado en cuanto a su condición regresiva.

Valgan las precisiones de la objeción gubernamental por inconveniencia para apoyar la tesis de que la supresión de los límites para el retiro de las cesantías no sólo desprotege al trabajador, sino a su familia, pues hacen presa fácil de las deudas un ahorro destinado a ampararlos en situaciones de emergencia o para obtener casa propia o afrontar gastos de educación.

En este sentido, la disposición acusada es violatoria del artículo 48 de la Carta Política pues, conforme la jurisprudencia constitucional, se presume ser contrario a la Constitución que una medida legislativa disminuya los estándares de protección social alcanzados por la legislación anterior (Ley 50 de 1990, Ley 1450 de 2010, Ley 1328 de 2009), sin justificación alguna.

Por virtud de la norma objetada, el detrimento a que se somete el régimen de cesantías no sólo evidencia un retroceso de protección social, sino que podría llegar –incluso– a provocar su extinción definitiva.

Allí reside, señores Congresistas, la inconstitucionalidad de la medida.

Reiteramos a los honorables Congresistas nuestros sentimientos de consideración y respeto,

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

El Ministro del Trabajo,

*Rafael Pardo Rueda.*

## PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

### **PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 181 DE 2012 CÁMARA**

*por medio del cual se modifica el artículo 49 en sus incisos 6° y 7° de la Constitución Política.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

#### **Artículo 1°. El artículo 49 de la Constitución Política quedará así:**

La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la

prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control.

Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.

Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.

La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria.

Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad.

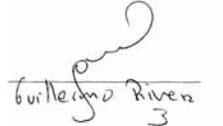
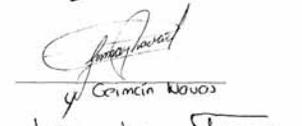
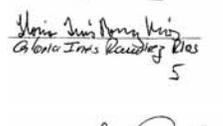
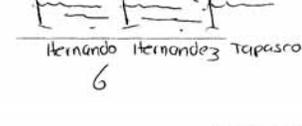
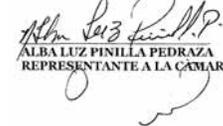
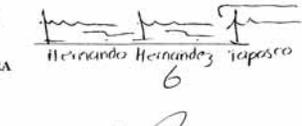
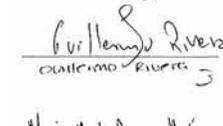
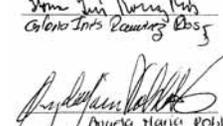
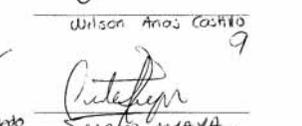
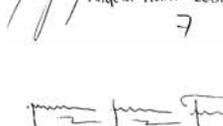
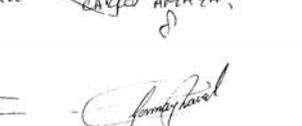
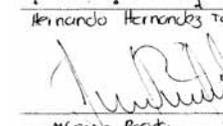
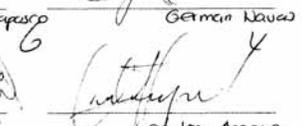
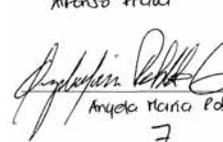
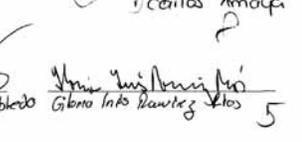
**El porte y el consumo de sustancias estupefacientes o sicotrópicas en su dosis mínima está permitido.** Con fines preventivos y rehabilitadores la ley establecerá medidas y tratamientos ad-

ministrativos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico para las personas que consuman dichas sustancias **como parte de las políticas públicas nacionales en salud mental y para la reducción del consumo de sustancias psicoactivas y su impacto.** El sometimiento a esas medidas y tratamientos requiere el **consentimiento informado de la persona dependiente.**

Así mismo, el Estado dedicará especial atención a la **persona dependiente y a su familia para fortalecer el sistema de atención que contribuya así mismo** a prevenir comportamientos que afecten el cuidado integral de la salud de las personas y, por consiguiente, de la comunidad, y desarrollar en forma permanente campañas de prevención sobre el consumo de drogas o sustancias estupefacientes y en favor de la recuperación de las **personas dependientes.**

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

De los honorables Congresistas,

 ALBA LUZ PINILLA PEDRAZA REPRESENTANTE A LA CÁMARA	 Iván Cepeda Castro 2
 Guillermo Rivera 3	 Germán Novos 4
 Gloria Inés Ramírez Ros 5	 Hernando Hernández Tapasco 6
 ALBA LUZ PINILLA PEDRAZA REPRESENTANTE A LA CÁMARA	 Hernando Hernández Tapasco 6
 Guillermo Rivera 3	 Germán Novos 4
 Gloria Inés Ramírez Ros 5	 Wilson Arias Castro 9
 Aníbal María Poblado 7	 Carlos Amaya 2
 Hernando Hernández Tapasco 6	 Germán Novos 4
 Alfonso Pradi	 Carlos Amaya 2
 Aníbal María Poblado 7	 Gloria Inés Ramírez Ros 5

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

Honorables Congresistas:

Con fundamento en el artículo 375 de la Constitución y el numeral 1 del artículo 140 de la Ley 5ª de 1992, presentamos a consideración del honorable Congreso de la República, un proyecto de acto legislativo que pretende introducir algunas modificaciones a la regulación actual del consumo de sustancias estupefacientes y alucinógenas.

**1. Introducción**

El consumo de estupefacientes o de sustancias alucinógenas ha estado por años estigmatizado o penalizado bien como delito o como una enfermedad más, de la que se debe proteger a la sociedad y sobre todo al individuo que la consume, desarrollando así lo que para un autor como David Restrepo Amariles, en su texto “Despenalización del consumo de cocaína en Colombia”, se denomina Teoría del Etiquetamiento, la cual proviene de esa clase socialmente dominante que pone peyorativamente etiquetas a los individuos; sin embargo, no debe seguirse viendo como una problemática de carácter netamente jurídico, político o cultural, es un tema que más allá de prejuicios morales, exige acomodarse a una realidad social, un “problema” como muchos autores, juristas y legisladores lo denominan, que debe verse desde la salud pública y el hecho de coartar la libertad y el libre desarrollo de la personalidad de un ser humano frente a intereses y miradas de carácter moral y colectivo.

El trato que debe darse por lo tanto no debe ser restrictivo y sesgado ante un notable aumento en el consumo de estupefacientes, de producción y fabricación de los mismos (el narcotráfico), cuestiones que deben abordarse en conjunto, como un mecanismo integral que comporta una serie de actitudes y actividades que antes de estar consideradas desde una perspectiva prohibicionista o restrictiva y como bien tiene señalarlo el reconocido investigador Rodrigo Uprimny en su escrito “Drogas, Derecho y Democracia”, no se puede recurrir a esto para justificar la penalización de un comportamiento en una sociedad democrática, pues esto degenera en una violación al Libre Desarrollo de la Personalidad al obligar a una persona a seguir conductas o lineamientos morales que no son propios de su proyecto y forma de vida.

A lo largo del mundo y con la transformación constante de la sociedad, cada uno de los países ha adoptado una posición determinada frente al tratamiento que debe darse al consumo de drogas, la producción y comercialización de la misma, yendo de una posición netamente prohibicionista y de penalización como la adoptada por Estados Unidos, en donde se sostiene que si no hay drogas no hay consumo de esas drogas y por consiguiente no puede haber abuso de las mismas. Es esta la razón por la que se debe prohibir en forma absoluta su producción y comercialización, para suprimir la oferta, o al menos obstaculizar el acceso de las personas a las drogas, debido a la dificultad

para obtenerlas y al incremento de los precios que comporta la penalización<sup>1</sup>; Pasando a una posición completamente liberal y abierta, sustentado fielmente en el Derecho al Libre Desarrollo de la Personalidad y la Libertad, sin necesidad de inter-

vención alguna del estado en un comportamiento y decisión libre del ser humano frente a su cuerpo y su proyecto de vida.

Sin embargo, y citando a Rodrigo Uprimny, así como hay dos extremos de la balanza, en este caso, hay dos tipos intermedios de ver y tratar una realidad social, como es el tema del consumo de la dosis personal o de la droga en general.

<sup>1</sup> Uprimny, Rodrigo. *Drogas, Derecho y Democracia*. Facultad de Derecho - Universidad Nacional. Página 3.

### CUADRO NÚMERO 1 MODELOS DE MANEJO JURÍDICO DE SUSTANCIAS SICOACTIVAS

	I	II	III	IV
Tipo de política, denominación y algunos ejemplos históricos	Prohibición estricta o "guerra a las drogas". Estrategia dominante en USA.	Prohibición flexible o "reducción del daño". Estrategia holandesa, Suiza y de algunas ciudades europeas.	Despenalización flexible o "reducción del daño generalizada" o "modelo de salud pública" o "legalización regulada". Política frente al alcohol de ciertos países europeos.	Despenalización estricta o política de liberalización general". Política dominante en el tabaco hasta hace pocos años.
Filosofía Implícita y Objetivos	– Perfeccionismo moral o protección a la salud impuesta por el Estado. – Consumo es vicio moral, o delito, o degradación personal. – Es necesario erradicar todo consumo de drogas ilícitas, o al menos reducirlo significativamente.	– Reducción de los abusos y de los daños asociados al consumo. – Reducción de los daños asociados a las políticas de control en relación con el consumidor.	– Proteger salud pública en el marco de los Derechos Humanos. – Reducir los daños en todas las fases de la economía de la droga. – El consumo es tolerado pero desestimulado.	– Libre opción y escogencia. – Proteger al máximo la libertad individual y restringir la intervención del Estado. – Confianza en el papel regulador del mercado.
Papel del derecho penal y sancionador.	Máximo, en todas las fases de la economía de la droga (producción, distribución y consumo)	Mínimo en consumo y distribución minorista pero máximo en producción y distribución mayorista.	Mínimo en consumo, distribución y producción.	Prácticamente eliminado, al menos como política diferenciada frente a las drogas.
Uso de otros instrumentos	Mínimos, y siempre al servicio de la represión.	Fuertes y diferenciados en consumo, pero mínimos en relación con la oferta.	Fuertes y diferenciados en toda la cadena.	Papel regulador del mercado, por lo cual no hay instrumentos específicos <sup>2</sup> .

23

De los dos sistemas intermedios que señala Uprimny, el que debería ser aplicado por las sociedades modernas, en las que se procura la protección integral de los derechos de sus ciudadanos y una libertad para el uso por parte de los mismos, es aquel en el que se presenta una legalización regulada, una preocupación más que por atacar penalmente un considerado "mal social", la oportunidad de dar a la sociedad la posibilidad de decidir y auto regularse; una tesis que antes de buscar la opresión o coacción de la persona para que se someta ante una conducta socialmente reprochable, procura el fortalecimiento de los sistemas que ayuden a desestimular no solo el consumo de drogas, sino el mercado que se forma y fortalece cada vez más alrededor de ellas, llevando no solo a una considerable baja en la producción, venta y comercialización, en el sector que la consume, provocando la aceptación del consumo de drogas en la población, pero al mismo tiempo promoviendo que cada vez sean menos los que lleguen a ello como dependencia de su cuerpo, su vida y su proyecto social.

Todo lo anterior, no solo está sustentado en informes de las Naciones Unidas, en exposiciones hechas a lo largo de todo el mundo, además hasta la misma Corte Constitucional en nuestro país, propende por el uso debido y adecuado de dere-

chos tales como la Libertad y el Libre Desarrollo de la Personalidad, en donde el estado o la sociedad no pueden imponer límites que lleven a coartar la forma en que los individuos ejercen estos derechos, impidiendo sacrificar la moral personal, por unos lineamientos de perfeccionamiento moral colectivo<sup>4</sup>. Así en sentencia del año 94 y en una aun más reciente del presente año en demanda de inconstitucionalidad del artículo 49 constitucional, la Corte Constitucional Colombia señala aunque se declara inhibida, que el problema real en la presentación de dicha demanda de inconstitucionalidad, se fundamenta en:

*"la Corte encontró que en el presente caso, los demandantes no establecieron de manera suficiente por qué la reforma introducida al artículo 49 de la Carta, configura una sustitución del principio de autonomía personal, como elemento estructural de la Constitución, inherente a la dignidad humana".*

Es así como, si realmente se hubiese visto la integridad del artículo demandado y se hubiera sustentado en debida forma los argumentos sobre los que se sienta la base para una violación o sustitución flagrante al principio de la autonomía personal y el derecho a la dignidad humana, como se pretendió en un primer momento por los accionantes, hubiese prosperado la demanda presentada.

<sup>2</sup> Uprimny, Rodrigo. *Drogas, Derecho y Democracia*. Facultad de Derecho - Universidad Nacional. Página 2-3.

<sup>3</sup> Uprimny, Rodrigo. *Drogas, Derecho y Democracia*. Facultad de Derecho - Universidad Nacional. Página 3.

<sup>4</sup> Quinche Ramírez, Manuel Fernando. *Derecho Constitucional Colombiano de la Carta de 1991 y sus reformas*. Ed. 4. Página 146.

## 2. Corte Constitucional y respeto por los Derechos Humanos

La Corte Constitucional en la Sentencia C-221 del año 1994 tuvo a bien señalar la constitucionalidad de la dosis personal y declarando la inexistencia de su punibilidad, pues resalta que en un Estado en el que se busca proteger la Dignidad Humana y el respeto por todos y cada uno de los Derechos Humanos como parte integrante de la normatividad interna, no se puede someter al individuo a un imperio social, y menos se puede restringir las conductas propias de sus convicciones, creencias y desarrollo por la represión, para que sea ajustable a la comunidad a la que se haya integrada.

La Corte señala que no se puede imponer por parte del Estado y mucho menos del Legislador modelos de perfección<sup>5</sup>, que contengan un propósito paternalista o prohibicionista, pretendiendo reglar los comportamientos de sus ciudadanos, a lo que para ellos se debe ajustar a derecho, violando de esta forma flagrante la esencia del Derecho al Libre Desarrollo de la Personalidad que en sentido positivo señala que los sujetos pueden decidir autónomamente alrededor de asuntos de su esfera personal y su propia vida para construir o destruir<sup>6</sup>.

Así como la Corte Constitucional en su momento concibió permitir el consumo de la dosis personal, en un fallo del Tribunal Superior de Medellín en donde se declaraba como antijurídica la conducta de un joven que portaba una cantidad considerable de droga, el Tribunal argumenta que realmente NO hay una afectación a la salubridad pública y fundamenta la decisión en la protección al Derecho al Libre Desarrollo de la Personalidad. Señala sobre ello el abogado defensor a su vez, “que toda cantidad de droga así supere la dosis personal si es para consumo propio, corresponde al ejercicio de su libre personalidad, máxime cuando se trate de personas con problemas de adicción que en última instancia son unos enfermos tal como lo reconoce la Organización Mundial de la Salud”<sup>7</sup>.

Pero no solamente el tema de protección al libre desarrollo de la personalidad y la libertad de elección de lo que puede o no hacer cada individuo con su vida y cuerpo es lo trascendental dentro del sustento sobre el que se debe edificar un cambio constitucional que retome la idea en donde se permite el consumo de la dosis personal. Este tema también debe verse desde la óptica de consideración del individuo que la consume de forma permanen-

te o habitual y por ello debe tenerse o verse como enfermo dependiente, tal consideración se remonta al año 2002, en donde la Corte Constitucional con Sentencia T-591 de 2002 señaló<sup>8</sup>:

“DERECHO A LA SALUD-Adicción a las drogas/Derecho a la Vida Digna – Adicción a las drogas.

*En punto a la adicción a las drogas o fármaco-dependencia, es perfectamente claro que quien ostente tal condición sin duda es un enfermo, y no se discute que si el afectado pretende mejorar su condición o recuperarse habrá de someterse a tratamientos dirigidos por especialistas. Así mismo, la adicción puede colocar al individuo en condiciones de inferioridad física y mental frente al común de los coasociados y, por consiguiente, el Estado, por mandato de los artículos 13 y 47 superiores, está llamado a protegerlo facilitándole la atención especializada que requiera para tratar de asegurar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. La drogadicción, vista como enfermedad, impide al individuo llevar una vida digna y por ello es viable decir que en ese caso el derecho a la salud adquiere la connotación de fundamental”.*

Así considerado el consumidor de drogas como enfermo dependiente, se debe prestar por parte del Estado y la sociedad toda la atención necesaria para lograr no solo que lleve una vida dentro de los parámetros de dignidad humana adecuados, sino que también procurar programas para su rehabilitación, la prevención y minimización del daño causado por el consumo de sustancias alucinógenas o estupefacientes, llevando no al etiquetamiento o discriminación del individuo, sino a su comprensión como una persona enferma y que necesita de asistencia médica, psicológica y social.

## 3. Corrección en el año 2009

Con el Acto Legislativo número 2 de 2009, se provocó un retroceso a lo alcanzado en el año 94 con la sentencia de la Corte Constitucional en donde se permitió o se dejó simplemente la puerta abierta para que se considerara el consumo de estupefacientes ya no como algo que se debía perseguir y estigmatizar, sino que se debía procurar minimizar los efectos colaterales de una realidad en todo el mundo, procurando así la implementación no de sanciones sino de programas para prevenir, apoyar y ayudar a las personas que consumen, son potenciales consumidores o tan solo conviven a su alrededor con un consumidor de drogas.

En el Acto Legislativo se señala una PROHIBICIÓN al consumo de drogas, tal vez con un ánimo paternalista por parte del Legislador, entendiendo este como bien lo considera Dworkin:

“Por paternalismo entenderé, en sentido amplio, la interferencia en la libertad de acción de una persona justificada por razones que se refieren exclusivamente al bienestar, al bien, a la felicidad,

<sup>5</sup> Quinche Ramírez, Manuel Fernando. *Derecho Constitucional Colombiano de la Carta de 1991 y sus reformas*. Ed. 4. Página 152.

<sup>6</sup> Cepeda, Manuel José. *Los derechos fundamentales en la Constitución de 1991*. Temis, Bogotá, 1992. Página 146.

<sup>7</sup> Amariles, Restrepo David. *Despenalización del Consumo de Cocaína en Colombia: Del poder en el etiquetamiento de la conducta humana*. Revista virtual: Vía Inveniendi et Iudicandi, Camino del Hallazgo y del Juicio. Páginas 4 - 5.

<sup>8</sup> Sentencia T-591 del 2002, tomado de [www.corteconstitucional.gov.co](http://www.corteconstitucional.gov.co).

a las necesidades, a los intereses o a los valores de la persona coaccionada (Dworkin, 1971, p. 148)”.<sup>9</sup>

Sin embargo, este sentido protector y “paternalista” por parte del Estado frente a decisiones libres y autónomas que solo competen al individuo, son violatorias de forma flagrante de derechos reconocidos no solo por Colombia, sino también a nivel internacional, como lo son la Libertad y el Libre Desarrollo de la Personalidad; pues lo que se pretende es coaccionar al individuo para que realice o se abstenga de realizar determinada actividad, en este caso el consumo de drogas y es allí en donde no se debía haber inmiscuido el legislador y el Estado, pues pone por encima del ciudadano individualmente considerado, una moral colectiva o un bienestar colectivo.

Ahora bien el retroceso provocado fue grande, pues con lo concebido en el año 2009 se deja de lado y sin efecto alguno la voz que en el año 94 proclamó la Corte Constitucional, abriendo un camino hacia la incertidumbre entre lo que prescribe el legislador y lo que posibilita en un momento dado el órgano supremo constitucional.

Es así que no podemos alimentar una tendencia de etiquetamiento de quien consume drogas pues como se pronunció el 8 de julio de 2009 la Corte Suprema de Justicia, con ponencia del Magistrado Yesid Ramírez Bastidas, señaló consideraciones importantes en cuanto a la calidad que debe ostentar quien consume drogas y el manejo no criminalizado que se le puede otorgar, entre las que se encuentran:

• “... puede afirmarse que al concepto de dosis personal se liga el de ‘aprovisionamiento’, el cual se evidencia en dependientes (habituales, disfuncionales, destructivos) o experimentadores y ocasionales<sup>9</sup> apenas en proceso de iniciación en ese mundo, a quienes como ‘consumidores hormiga’ se les sorprende llevando consigo marihuana, cocaína (derivados) o cualquier otra droga que produzca dependencia física, psíquica y fenómenos de tolerancia, en cantidades escasas que sobrepasen los topes legalmente permitidos, eventos en los que antes que producir un daño o peligro de menoscabo al bien jurídico socio colectivo de la salud pública de que trata el Título XIII de la Ley 599 de 2000, lo que se pone de presente es un comportamiento ‘autodestructivo’ o de ‘autolesión’ el cual incumbe los ámbitos exclusivos de la libertad

<sup>9</sup> El principio de impunidad del consumidor implica defender la no incriminación de todas las conductas relacionadas con la droga, no sólo la tenencia o posesión, que tengan como exclusivo objeto el autoconsumo de la misma por el agente. (...) La impunidad no alcanza sólo al toxicómano o adicto a la droga, que v. gr., cultiva o posee droga para su consumo, sino también al consumidor ocasional, es decir, al que no presenta dependencia ni física ni psíquica y consume esporádicamente droga. La no exigibilidad de responsabilidad criminal en estos casos deriva de la falta de tipicidad del consumo, como acto final o fin objetivo en sí mismo considerado. JAVIER IGNACIO PRIETO RODRÍGUEZ, *El delito de tráfico y el consumo de drogas en el ordenamiento jurídico penal español*. Barcelona. Editorial Bosch, 1986. Página 221.

de esa persona, es decir, a un fenómeno singular carente de antijuridicidad material (ausencia de lesividad) y que, por ende, no es punible...”<sup>10</sup>.

• “Es un fenómeno social incontestable que el consumo de marihuana y sustancias estupefacientes genera en la persona problemas de adicción y esclavitud que lo convierten en un enfermo compulsivo (en variedad de intensidades) merecedor de recibir tratamientos médicos terapéuticos antes que un castigo, pena o reducción a un establecimiento carcelario”<sup>11</sup>.

• “En esa mirada valorativa es como se entiende que en los eventos de llevar consigo dosis personal o de aprovisionamiento de sustancias estupefacientes, se trata de comportamientos intraneus en un todo individuales que no afectan la ajenidad singular o colectiva de una comunidad concreta, y no se puede pregonar entonces antijuridicidad material pues, por exclusión de efectos, la ausencia de lesividad social resalta, amén que pueden converger figuras de exoneración de responsabilidad delictiva como la atipicidad (PRIETO RODRÍGUEZ), estado de necesidad (ANTONIO BERTAIN), causal de inculpabilidad, ya como trastorno mental que implica inimputabilidad o como no exigibilidad de otra conducta por el acoso de la dependencia (BACIGALUPO), y por ende, no se torna jurídico imponer una pena sino, por el contrario, absolver, como aquí se debe proceder”<sup>12</sup>.

En conclusión quien consume drogas de forma habitual o esporádica, no puede considerarse como un delincuente o una persona que se debe aislar de la sociedad porque en realidad se trata es de un ser humano enfermo, con un tipo de sintomatología que lo hace ser dependiente a diferentes tipos de estupefacientes y que por ende merece de toda la atención en salud por parte del Estado, consideración que se sustenta en lo anteriormente expuestos que resalta la Corte Constitucional.

Sosteniendo así a modo de conclusión que **La Dosis Mínima destinada al consumo personal NO constituye comportamiento punible**, que deba ser perseguido y sancionado por la ley penal, pues se trata tan solo de una serie de expresiones de la libertad y el libre desarrollo de la personalidad del ser humano, quien de forma libre, autónoma y consciente decide para su vida el consumo o no de drogas; esto no causa por lo tanto una afectación tal a la sociedad que la pone en peligro y por ende deba ser penalizado.

#### 4. Nuevos y mejores argumentos

Hoy contamos con argumentos fortalecidos para poder defender lo que en su momento planteó la Corte en el año 1994, pues no solo estudios e investigaciones por parte de organizaciones como las Naciones Unidas o el Observatorio Europeo de

<sup>10</sup> Sentencia 31531 del 8 de julio de 2009 de la Corte Suprema de Justicia de Colombia. Página 23.

<sup>11</sup> Sentencia 31531 del 8 de julio de 2009 de la Corte Suprema de Justicia de Colombia. Página 26.

<sup>12</sup> Sentencia 31531 del 8 de julio de 2009 de la Corte Suprema de Justicia de Colombia. Páginas 32 y 33.

las Drogas y las Toxicomanías defienden esta posibilidad para procurar el fortalecimiento y protección de los derechos humanos (libre desarrollo de la personalidad).

En el texto *Innovaciones Legislativas en Políticas de Drogas*<sup>13</sup>, escrito por Martin Jelsma de Transnational Institute, señala que:

*“Las pruebas disponibles sugieren que las legislaciones que moderan la penalización, acompañadas de medidas que ayuden a redirigir los recursos de las actividades de represión y encarcelamiento hacia la prevención, el tratamiento y la reducción de los daños, son más eficaces para limitar los problemas relacionados con las drogas”*<sup>14</sup>.

El Eje de toda esta nueva concepción del consumo de drogas en el mundo, se encuentra en Europa, en donde el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (OEDT), resalta que<sup>15</sup>:

*“el análisis de las estrategias nacionales en materia de drogas, la literatura jurídica, las leyes y las prácticas judiciales indica que en varios países la acción pública se basa en:*

1. *Mayor hincapié en el tratamiento que en el castigo penal.*
2. *Sensación de desproporción entre penas privativas de libertad y el consumo ilícito de drogas.*
3. *Percepción de que en comparación con otras drogas, el cannabis es menos peligroso para la salud”.*

Así es como por ejemplo en países como Portugal el sistema de descriminalización es totalmente exitoso<sup>16</sup>, pues el sistema de reducción de los daños, consiste principalmente en políticas y prácticas concebidas para limitar las consecuencias socio-sanitarias negativas que sufren los consumidores de drogas, sus familias y el conjunto de la sociedad sin poner fin necesariamente al consumo de drogas<sup>17</sup>.

Es allí en donde se debe centrar el Estado colombiano, en ejemplos de fortalecimiento en programas y no en penas, en respeto por las diferencias y las opciones de vida de cada individuo sin sacrificar su individualidad y su desarrollo personal por un etiquetamiento social. Las estadísticas y los ejemplos de muchos países alrededor del mundo muestran que es más rentable y aceptable procurar minimizar el daño ocasionado por las drogas, que seguir penalizando y persiguiendo a quienes la consumen como si fuesen los más grandes delincuentes, en lugar de velar o hacer énfasis en reducir la delincuencia y la corrupción, se deben destinar recursos a programas de socialización y salud, que en establecimientos carcelarios que cada vez exceden su capacidad.

La Convención de 1961, eje central del modelo internacional de fiscalización de los estupefacientes, ya amparaba el principio en el que *“cuando las personas que hagan uso indebido de estupefacientes hayan cometido delitos, las partes podrán en vez de declararlas culpables o de sancionarlas penalmente, someterlas a medidas de tratamiento, educación, pos tratamiento, rehabilitación y readaptación social”*<sup>18</sup> (artículo 36 parágrafo 1b).

Estos son algunos de los argumentos que refuerzan e impulsan cada vez más la defensa por procurar una aceptación del consumo de drogas, pues se invierte más en la persecución al año en un país como Colombia, sin tener una reducción considerable en la comercialización, la delincuencia que se genera alrededor de este negocio de tráfico de estupefacientes y mucho menos en el consumo por parte de la población, por lo tanto se trata de una lucha que no produce o cumple con las expectativas; por ello es mejor crear herramientas que ayuden a cambiar la cultura de persecución, por la de “reconstrucción o reconcepción”, un cambio en las estrategias mundiales, en donde se fortalezcan los procesos de educación, salud y libertad, para poder enfocar recursos a combatir la delincuencia y el narcotráfico, pero no el individuo que por circunstancias propias decide libremente ser consumidor de drogas y por ende no puede ser excluido socialmente, sino que debe proporcionársele todas las condiciones mínimas y necesarias para su salud y desarrollo social.

Algunas razones por las que se debe cambiar la concepción sobre el manejo de las drogas tanto en quien consume como en quienes las producen, se puede reflejar en estadísticas e informaciones recolectadas tanto por el Observatorio Colombiano de Drogas, como en los informes mundiales de consumo de drogas de la ONU, de todos ellos se puede extraer como en un artículo periodístico

<sup>13</sup> Informe de apoyo para la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia. El texto original en inglés ha sido editado por David Aronson. La traducción al español es de Beatriz Martínez Ruiz. Martin Jelsma aportó un primer texto de apoyo a la Comisión en abril de 2008 con el título “El estado actual del debate sobre políticas de drogas: tendencias de la última década en la Unión Europea y las Naciones Unidas”, disponible en <[www.drogasedemocracia.org](http://www.drogasedemocracia.org)>.

<sup>14</sup> Jelsma, Martin. *Innovaciones Legislativas en Políticas de Drogas “Iniciativa latinoamericana sobre drogas y democracia”*. Transnational Institute. Página 3. Disponible en [www.drogasydemocracia.org](http://www.drogasydemocracia.org).

<sup>15</sup> Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías, *Illicit drug use in the EU: legislative approaches*, EMC-DA Thematic Papers, Lisboa 2005. Tomado de Jelsma, Martin. *Innovaciones Legislativas en Políticas de Drogas “Iniciativa Latinoamericana sobre Drogas y Democracia”*. Transnational Institute. Página 3.

<sup>16</sup> Ley 30 de 2000 de Portugal, sobre Despenalización del Consumo de Drogas, creando así la Comisión para la Disuasión de la Drogadicción.

<sup>17</sup> Jelsma, Martin. *Innovaciones Legislativas en Políticas de Drogas “Iniciativa Latinoamericana sobre Drogas y Democracia”*. Transnational Institute. Página 5 y ss.

<sup>18</sup> Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes. Enmendada por el Protocolo de 1972 de Modificación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes. Tomado de: [http://www.incb.org/pdf/s/conv/convention\\_1961\\_es.pdf](http://www.incb.org/pdf/s/conv/convention_1961_es.pdf).

del año 2009, que en Colombia “el 13,4% de los jóvenes universitarios reconoce haber consumido alguna droga sintética en el último año”<sup>19</sup>.

También se encuentra entonces que en un reciente estudio, realizado por un grupo de investigación de la Facultad de Medicina de la Universidad Pontificia Bolivariana, vuelve a poner sobre la mesa la situación<sup>20</sup>:

“Según los resultados, obtenidos tras entrevistar a 789 personas en 17 centros nocturnos de la ciudad, un 24 por ciento de ellos tienen entre sus razones para salir de rumba el consumir lo que los investigadores denominaron sustancias recreativas.

“Las denominamos así porque se consumen en los sitios de recreo: bares, discotecas... sitios de rumba. También se conocen como drogas de rumba”, explica la bacterióloga y una de las líderes de la investigación, Lina María Martínez<sup>21</sup>.

Retomando, en esa denominación se incluyen sustancias psicoactivas, alcohol, tabaco, pero también drogas de diseño, metanfetaminas, compuestos hipnóticos y sedantes, cocaína, heroína, entre otros.

#### Las cifras

Así las cosas, según la investigación, de cada lo personas encuestadas, 2,4 salen a rumbeo con un propósito: emborracharse o drogarse con alguna sustancia, legal o ilegal”.

Estas estadísticas son claros ejemplos que realmente el cambio debe hacerse ahora, que no se debe seguir resguardando al legislador en un ánimo protector sin tener en cuenta la salud del enfermo dependiente y su socialización con una comunidad que por falta de educación u observación por parte del Estado, ve cada vez más normal y frecuente el uso de sustancias psicoactivas o estupefacientes.

Cabe señalar también que se cuenta ahora con concepto de una u otra forma favorable de la Corte Suprema de Justicia, que en agosto del presente año pone de manifiesto una vez más, que el cambio suscitado en el 2009, crea tan solo una confusión y una violación directa a principios constitucionales e internacionales que de una u otra forma han sido

reconocidos y protegidos siempre por el Estado colombiano; En la sentencia del 17 de agosto del año 2011 la Corte Suprema de Justicia la sala de casación penal con el Magistrado Ponente, doctor Fernando Alberto Castro Caballero, considera que:

“Es claro cómo la prohibición del artículo 49 superior se ve materializada y encuentra su desarrollo en la sanción penal para todo tipo de porte de sustancias alucinógenas prohibidas, sin distinción de si su destino es para el propio consumo o para el tráfico y distribución. Aceptar dicha conclusión sería tanto como avalar un procedimiento de carácter sancionatorio para el enfermo que padece de adicción a sustancias alucinógenas. u por vía de la pena. el Estado exigirle al individuo el cuidado de su propia salud. privándolo de su derecho a la libertad de locomoción cuando ha decidido abandonar la preservación de su salud física y mental, optando por el consumo de drogas...”<sup>22</sup>.

Además señala la Corte más adelante que:

...aún con la PROHIBICIÓN constitucional del porte y consumo de estupefacientes, el concepto de dosis personal no ha desaparecido del ordenamiento jurídico, pues el literal j) del artículo 2° de la Ley 30 de 1986<sup>23</sup>, no ha sido derogado, a pesar de las varias normas que se han expedido en orden a tener por lícito el consumo de drogas y ahora con la Ley del 2009 por penalizarlo...”.

Todo lo anterior llevó a la Sala Penal de la Corte Suprema a concluir que, lo que se está presentando es un “choque” o contradicción normativa, pues de un lado se tiene el artículo 49 el cual prohíbe rotundamente el porte y consumo de drogas o estupefacientes (dosis personal), y por el otro lado el artículo 16 que consagra el derecho al libre desarrollo de la personalidad, el cual se defiende de forma vehemente por la Corte Constitucional en la sentencia del año 94 declarando contrario a la Constitución el artículo 51 de la Ley 30 de 1986, en donde se sancionaba penalmente a personas adictas a las drogas que se enuncian en el artículo 376 del Código Penal<sup>24</sup>.

La Corte entonces recurre a los lineamientos dados por la Corte Constitucional para resolver el conflicto normativo, señalando así que<sup>25</sup>:

<sup>19</sup> www.elspectador.com/noticias/nacional/articulo174370-colombia-pais-mas-consumo-de-droga-el-area-andina-estadisticas+de+consumo+de+drogas+en+colombia&cd=148hl=es&ct=clnk&gl=co&scxjrce=www.google.com.co.Consultado el 16 de agosto de 2011.

<sup>20</sup> Tomado de: [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:9Lb4DfaalRgJ:www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/E/el\\_consumo\\_de\\_drogas\\_esta\\_disparado/el\\_consumo\\_de\\_drogas\\_esta\\_disparado.asp+estadisticas+de+consumo+de+drogas-en+colombia&cd=21&hl=es&ct=clnk&gl=co&source=www.google.com.co](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:9Lb4DfaalRgJ:www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/E/el_consumo_de_drogas_esta_disparado/el_consumo_de_drogas_esta_disparado.asp+estadisticas+de+consumo+de+drogas-en+colombia&cd=21&hl=es&ct=clnk&gl=co&source=www.google.com.co). Consultado el: 12 de agosto de 2011.

<sup>21</sup> Su otra compañera fue la farmacóloga Gloria Martínez. Ambas son docentes en la Facultad de Medicina de esta universidad. Del equipo de investigación también hicieron parte la profesora María Rodríguez y los estudiantes Diana Castrillón, Cristian Benítez, Sergio Mira y Catalina Franco.

<sup>22</sup> Sentencia 35978 del 17 de agosto de 2011. Corte Suprema de Justicia de Colombia. Página 17.

<sup>23</sup> El literal j) del artículo 2° de la Ley 30 de 1986, define la dosis personal como “aquella cantidad de estupefacientes que una persona porta o conserva para su propio consumo. Es dosis para uso personal la cantidad de marihuana que no exceda de veinte (20) gramos; la de marihuana hachís la que no exceda de cinco (5) gramos; de cocaína o cualquier sustancia a base de cocaína la que no exceda de un (1) gramo, y de metacualona la que no exceda de dos (2) gramos. No es dosis para uso personal, el estupefaciente que la persona lleve consigo, cuando tenga como fin su distribución o venta, cualquiera que sea su cantidad”.

<sup>24</sup> Sentencia 35978 del 17 de agosto de 2011. Corte Suprema de Justicia de Colombia. Página 17.

<sup>25</sup> Sentencia 35978 del 17 de agosto de 2011. Corte Suprema de Justicia de Colombia. Páginas 17-18.

“...la propia Corte Constitucional, señaló que ‘se soluciona el conflicto de normas mediante un análisis razonable que puede llegar a hacer compatibles ambas disposiciones, mediante la aplicación preferente de la norma que encarne un mayor contenido axiológico y que, al mismo tiempo, no sacrifique el núcleo esencial de la otra disposición’<sup>26</sup>. Y también ‘las posibles incompatibilidades entre las disposiciones del mismo rango se resuelven, en principio, con la aplicación de las reglas de la lógica jurídica tradicional, salvo expresa disposición constitucional en contrario’<sup>27</sup>.

Entonces siguiendo este precepto dado por la Corte Constitucional en cuanto a cómo se debe resolver un problema de contradicción normativa, señala la Corte Suprema de Justicia lo siguiente:

*“En aplicación de lo anterior, para la Sala la norma superior que prohíbe el consumo y porte de estupefacientes como dosis personal interpretada junto con aquel precepto legal que establece pena de prisión para esta clase de comportamientos (artículo 376 del Código Penal), implica la anulación del derecho fundamental que consagra el artículo 16 constitucional, pues se reprime y sanciona con el castigo más severo (pena de prisión), la decisión de la persona de abandonar el cuidado de su salud individual, elección que corresponde a su fuero interno y no trasciende en el menoscabo de los derechos de los otros miembros de la sociedad, más allá de un mero reproche moral que de ninguna manera puede soportar la imposición de una pena”<sup>28</sup>.*

Todas las razones expuestas tanto por la Corte Constitucional en el 94 como por la Corte Suprema de Justicia en el presente año 2011, son argumentos que continúan aún vigentes ante una clara tendencia del Estado colombiano de respetar y defender las libertades individuales, de allí que cualquier norma, así sea también de rango constitucional, que pretenda sancionar el ejercicio de ese derecho por conductas que puedan resultar moralmente reprochables, es contraria a la Constitución e impone del operador judicial interpretar el ordenamiento jurídico conforme a esta tendencia<sup>29</sup>.

Concluye entonces la Corte diciendo:

*“... a pesar de la reforma constitucional a través del Acto Legislativo número 02 de 2009 y de la modificación del artículo 376 del Código Penal mediante el artículo 11 de la Ley de Seguridad Ciudadana, es posible tener por impunes las conductas de los individuos dirigidas al consumo de estupefacientes en las dosis fijadas en el literal j) del artículo 2º de la Ley 30 de 1986, o en cantidades ligeramente superiores a esos topes, esto último de acuerdo con el desarrollo de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia sobre el tema. (...)*

<sup>26</sup> Sentencia C-059 de 1993.

<sup>27</sup> Sentencia C-593 de 1995.

<sup>28</sup> Sentencia 35978 del 17 de agosto de 2011. Corte Suprema de Justicia de Colombia. Página 18.

<sup>29</sup> Sentencia 35978 del 17 de agosto de 2011. Corte Suprema de Justicia de Colombia. Página 18.

*(...) Lo anterior, en razón al respeto al derecho al libre desarrollo de la personalidad, y a la ausencia de lesividad de conductas de porte de estupefacientes encaminadas al consumo del adicto dentro de los límites de la dosis personal, pues estas no trascienden a la afectación, siquiera abstracta, del bien jurídico de la salud pública, el cual es el que principalmente protege el tipo penal descrito en el artículo 376 del Código Penal”<sup>30</sup>.*

Este es uno de los más claros y contundentes argumentos para defender una nueva concepción y estructuración al manejo que se le da en Colombia a las drogas o estupefacientes y sobre todo a quien las consume.

##### 5. Necesidad de rectificar el rumbo

Luego de 2 años de haberse expedido el Acto Legislativo número 2 del 2009, muchos preguntarán por qué hasta ahora se propone un nuevo cambio, por qué esperar tanto tiempo para proponer volver a lo que en el 94 propuso la Corte Constitucional.

La respuesta esta tal vez en que, en dos años se puede observar si realmente funciona o no una política prohibicionista, restrictiva de derechos y que tan solo busca la criminalización del consumo de drogas, determinando a quienes lo hacen como un “mal social”. Así entonces podemos encontrar informes como el del observatorio Europeo o el secretariado de la iniciativa latinoamericana sobre drogas y democracia, que reflejan el momento real y el efecto de estas políticas públicas en la “lucha contra las drogas”.

En Colombia en este tiempo está demostrado que la lucha contra las drogas y la estigmatización creada en torno a quienes las consumen, tan solo ha traído una crisis carcelaria, pues los establecimientos penitenciarios exceden su capacidad y generan problemas de salubridad, de protección y no cumplen con el objetivo real de resocialización el cual ahora se ha convertido tan solo en una utopía; también una destinación excesiva de los recursos del estado en fumigación de cultivos de drogas, que seguramente afectan gravemente el medio ambiente, ha provocado un déficit en la lucha contra la delincuencia organizada y la guerra que se gesta entre quienes trafican con drogas, así como en la educación y fortalecimiento de sistemas de salud que procuren no solo por reducir el número de personas que consumen, sino su adecuado tratamiento dentro del sistema de seguridad social en el país.

Todo este fenómeno de desviación de esfuerzos o mejor, de pérdida de esfuerzos en la lucha contra las drogas, se viene presentando desde el inicio de la aplicación del Plan Colombia, pues aún cuando este se encontraba en debates en el Congreso de los Estados Unidos, el senador Wellstone de Minnesota, demostró mediante estudios de la Rand Corporation, que era 23 veces más efectivo para

<sup>30</sup> Sentencia 35978 del 17 de agosto de 2011. Corte Suprema de Justicia de Colombia. Página 19.

disminuir el consumo de drogas, invertir en el tratamiento médico psiquiátrico a los consumidores, que en represión en países productores<sup>31</sup>.

Señala además el autor Javier Giraldo en su artículo “Droga y Conflicto Social en Colombia” del año 2004, que *“si la droga no fuera prohibida, su precio se derrumbaría inmediatamente, y una vez eliminada su altísima rentabilidad, su producción y comercialización quedarían sin estímulo... Esto lo ha entendido por ejemplo el ex embajador en Colombia Keith Morris (1990-1994), quien hoy trata de convencer a muchos gobiernos de que abandonen el “prohibicionismo” y diseñen una política de “regulación” del comercio de las drogas”*<sup>32</sup>.

Retorna así mismo en su texto la carta que en el 6 de junio de 1998, 800 intelectuales y hombres de estado le dirigieron al Secretario de la ONU Kofi Annan, en la que afirmaban que *“la guerra contra las drogas” está causando más perjuicios que el mismo abuso de las drogas, querer frenar el abuso de la droga prohibiendo la droga, solamente ha llevado a crear una industria ilegal que cuesta 400 mil millones de dólares, que representa alrededor del 8% del comercio internacional... siguen especificando en la carta que esta industria ha fortalecido el crimen organizado, ha corrompido a los gobiernos en todos los niveles, ha erosionado la seguridad interna, ha estimulado la violencia y ha distorsionado tanto los mercados económicos como los valores morales*<sup>33</sup>. (Entre los firmantes de dicha carta, se encontraba Javier Pérez de Cuellar – quinto Secretario General de la ONU entre 1982 y 1991, George Shultz – Secretario de Estado de los Estados Unidos de 1982 a 1989, Milton Friedmann – destacado economista, intelectual y profesor de la Universidad de Chicago, y Adolfo Pérez Esquivel – escultor, arquitecto y pacifista argentino, premio nobel de la paz por su compromiso con la defensa de los Derechos Humanos en Iberoamérica).

También en diferentes estudios, uno de ellos realizado en marzo de 2005 por la Oficina Nacional de la Política de Control de Drogas cuya sigla en inglés es (ONDCP) se reportó que a pesar de haberse superado la marca de fumigaciones aéreas sobre los 1.300 km<sup>2</sup> en Colombia en el 2004, el área cultivada permaneció estadísticamente invariable con 1.140 km<sup>2</sup><sup>34</sup>. Siendo este un claro

ejemplo de que los esfuerzos realizados por el gobierno, la política antidroga fracasó por dos puntos fundamentales<sup>35</sup>:

1. Porque la producción es suficiente y sostenida para suplir las demandas globales.

2. Los precios de la coca y sus derivados se han mantenido en el tiempo y la disminución de los mismos es mínima.

Estos puntos de partida nos permiten entender una realidad social, personal, familiar, económica y política que se debe afrontar y procurar su minimización del daño y tal como se evidencia las estadísticas y los informes rendidos por diferentes organismos internacionales como la ONU, es más adecuado ***procurar la protección por los Derechos Humanos, velar por la salvaguarda de los derechos de cada individuo*** y desde allí desarticular toda una organización que por circunstancias jurídicas se ha convertido en un mecanismo de corrupción, en un foco de delito, de violación presente de un sin número de reglas, en una problemática a nivel económico pues cada año implica una inversión por parte del Estado de tal magnitud que se desvían recursos que podrían estarse invirtiendo en sistemas de prevención del consumo y no sólo de erradicación.

Estas políticas de prevención se deben encaminar a la búsqueda de minimizar o buscar evitar el consumo de drogas por parte de un sector vulnerable de la sociedad, pero la pregunta real en este caso es entonces determinar qué se busca o espera realmente prevenir, y es de allí que se puede evocar el documento “La Política Nacional de Reducción del Consumo de SPA al alcance de tod@s: una herramienta para socializar y construir”, en donde suponen varias finalidades, como por ejemplo, buscar que el consumo de drogas no ocurra, que no hayan consecuencias negativas o no hayan tantas consecuencias por el consumo de drogas y finalmente que las personas que han abandonado el consumo no re-incidan en él, como planteamientos base para delimitar entonces que debemos entender y asumir como políticas claras y efectivas de prevención, por ello se debe centrar estas en aquellas que buscan reducir el riesgo de iniciar o escalar en el consumo una vez se ha iniciado (prevención primaria, universal y selectiva)<sup>36</sup>.

Teniendo en cuenta estos planteamientos, es necesario precisar que la presente iniciativa legislativa reconoce y reorienta del problema de las drogas dirigiendo la acción estatal hacia la articulación concreta para enfrentar esta problemática con el claro objetivo de lograr el reconocimiento de la dignidad humana de todas las personas para la construcción de un país de derechos.

<sup>31</sup> Giraldo, Javier. “Drogas y Conflicto Social en Colombia”. Artículo escrito para la revista CHOISIR, de los jesuitas suizos. N° 513. Año 2004. Tomado de: [www.javiergiraldo.org/spip.php?article85](http://www.javiergiraldo.org/spip.php?article85).

<sup>32</sup> “Giraldo, Javier. “Drogas y Conflicto Social en Colombia”. Artículo escrito para la revista CHOISIR, de los jesuitas suizos. N° 513. Año 2004. Tomado de: [www.javiergiraldo.org/spip.php?article85](http://www.javiergiraldo.org/spip.php?article85).

<sup>33</sup> Giraldo, Javier. “Drogas y Conflicto Social en Colombia”. Artículo escrito para la revista CHOISIR, de los jesuitas suizos. N° 513. Año 2004. Tomado de: [www.javiergiraldo.org/spip.php?article85](http://www.javiergiraldo.org/spip.php?article85).

<sup>34</sup> Tomado de: [es.wikipedia.org/.../Producción\\_de\\_coca\\_en\\_Colombia](http://es.wikipedia.org/.../Producción_de_coca_en_Colombia).

<sup>35</sup> Alvarado, Mario (Asesor Académico Indepaz). “Erradicación manual forzada: otra estrategia fallida”. Comisión Interamericana sobre Drogas y Democracia. “Drogas y Democracia: hacia un cambio de paradigma”. Página 24.

<sup>36</sup> Inés Elvira Mejía Motta, “La Política Nacional de Reducción del Consumo de SPA al alcance de tod@s: una herramienta para socializar y construir”, Ministerio de la Protección Social Dirección General de Salud Pública páginas 23-24.

Estamos seguros que este Congreso de la República no va a ser inferior a su responsabilidad histórica y continuará asumiendo con honestidad, responsabilidad e integridad, acciones que conduzcan a restablecer, garantizar y proteger los derechos de todas y todos los ciudadanos-as, sin caer en protagonismos mediáticos y discusiones inocuas que no resuelven la problemática de las drogas.

De los honorables Congressistas,



ALBA LUZ PINILLA PEDRAZA  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

Iván Cepeda Castro

Guillermo Rivera

Nelson Aron Castillo

RAYMUNDO ELÍAS



Alfonso Prado

Arceles Hanc Robledo

Gloria Inés Ramírez Ríos

CARLOS AMAYA

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 26 de enero del año 2012 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 181, con su correspondiente exposición de motivos, por honorable Representante *Alba Luz Pinilla* y otros honorables Representantes.

El Secretario General,

*Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.*

## ACTAS DE COMISIÓN

COMISIÓN TERCERA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
ACTA NÚMERO 16 DE 2011  
(diciembre 5)  
Legislatura 2011-2012

En la ciudad de Bogotá, D. C, siendo las 11:22 a. m., del día lunes 5 de diciembre de 2011, se reunieron en su salón de sesiones, los integrantes de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, bajo la presidencia del honorable Representante Orlando Clavijo Clavijo.

**El Subsecretario por orden de la Presidencia procedió a llamar a lista por segunda vez y contestaron los siguientes honorables Representantes:**

Acuña Díaz Laureano Augusto (Conservador-Atlántico)

Arango Torres JaIr (Cambio Radical-Vaupés)

Carebilla Cuéllar Manuel Antonio (Cambio Radical-Amazonas)

Castillo García Nancy Denise (Liberal-Valle del Cauca)

Clavijo Clavijo Orlando (Conservador-Cundinamarca)

Crissien Borrero Eduardo (La U-Atlántico)

Cuenca Chaux Carlos Alberto (Cambio Radical-Guainía)

Chacón Camargo Alejandro Carlos (Liberal-Norte de Santander)

Méndez Bechara Raymundo Elías (La U-Córdoba)

Mesa Botero Jorge Hernán (Conservador-Caldas)

Orozco Vivas Felipe Fabián (La U-Cauca)

Pérez Santos Eduardo Enrique (Pin-Sucre)

Ramírez Valencia León Darío (La U-Antioquia)

Serrano Morales Luis Antonio (La U-Caquetá)

Taborda Castro Libardo Antonio (La U-Quindío).

En total quince (15) honorables Representantes, en consecuencia se registra quórum decisorio.

**En el transcurso de la sesión se hicieron presentes los honorables Representantes:**

Anaya Anaya Mónica del Carmen (Liberal-Magdalena)

Arenas Prada Miguel Jesús (Liberal-Santander)

Cabrera Báez Ángel Custodio (La U-Bogotá)

Camelo Ramos José Joaquín (Liberal-Cundinamarca)

Gaviria Muñoz Simón (Liberal-Bogotá)

León León Buenaventura (Conservador-Cundinamarca)

Rodríguez Contreras Jaime (La U-Meta)

Tamayo Tamayo Gerardo (La U-Santander).

En total ocho (8) honorables Representantes.

**Presentaron excusa los honorables Representantes:**

Amin Saleme Fabio Raúl (Liberal-Córdoba)

Arrechea Banguera Heriberto (Mío-Valle del Cauca)

Barguil Assis David Alejandro (Conservador-Córdoba)



Bogotá D.C. diciembre 6 de 2011.

Doctora:  
ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA  
Secretaria General Comisión Tercera  
H. Cámara de Representantes.

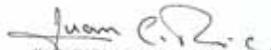
Apreciada doctora Elizabeth,

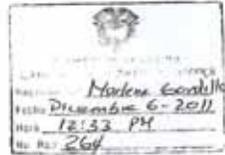
Por instrucciones del señor Representante y mediante el presente escrito, me permito informarle que por circunstancias de incapacidad física resultado de una intervención quirúrgica, al Representante a la Cámara HERIBERTO ESCOBAR GONZÁLEZ le fue imposible asistir a las sesiones de la Comisión celebradas durante los días lunes 28, martes 29 y miércoles 30 de noviembre, así como el pasado lunes 5 de diciembre por lo que presento ante usted excusa (la cual anexo) en los términos del artículo 90 de la Ley 5ª de 1992.

Por lo anterior, me permito solicitarle respetuosamente, se sirva dar trámite a la presente para lo que corresponda.

Cordialmente,

Por poder,

  
JUAN CARLOS RUIZ CAMACHO  
Asesor UTL Representante a la Cámara  
HERIBERTO ESCOBAR GONZÁLEZ.



Bogotá D.C. Diciembre 05 de 2011

Doctora:  
ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA  
Secretaria Comisión Tercera  
CAMARA DE REPRESENTANTES  
E. S. D.

Ref. Excusa sesión lunes 05 de Diciembre de 2011

Honorable Representante:

Con base en el Artículo 90 num.3 de la Ley 5ª de 1992, respetuosamente y por instrucciones del H. Representante HERNANDO JOSÉ PADAUI me dirijo a ustedes para solicitar se sirva excusarlo por su inasistencia a la sesión de la Comisión del día 05 de Diciembre del presente año. Toda vez que se encuentre incapacitado.

Agradeciendo su valiosa gestión.

Cordialmente,

  
REGINA SEQUEA MANCHEGO  
Asistente



La Secretaria por orden de la Presidencia procedió a leer el Orden del Día.

### ORDEN DEL DÍA

De la Sesión Ordinaria del día 5 de diciembre de 2011

Hora: 11:15 a. m.

I

**Llamado a lista y verificación del quórum**

II

**Estudio, discusión y votación en primer debate del siguiente proyecto de ley:**

*Número 006 de 2011 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 138 de la Ley 488 de 1998 por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las entidades territoriales.*

*Autor: honorable Senador Juan Lozano Ramírez.  
Recibido en la Comisión: julio 27 de 2011  
Publicación del proyecto en la Gaceta del Congreso número 530 de 2011.*

*Ponente: honorable Representante Felipe Fabián Orozco Vivas.*

*Publicación Ponencia Gaceta del Congreso número 919 de 2011.*

III

**Anuncio de proyectos para primer debate**

IV

**Lo que propongan los honorables Representantes a la Cámara**

Leído el Orden del Día, señor Presidente.

**Hace uso de la palabra el señor Presidente, honorable Representante Orlando Clavijo Clavijo:**

En discusión el orden del día, sigue la discusión, anuncio que va a cerrarse, queda cerrada, ¿lo aprueban?

**Subsecretario:**

Ha sido aprobado el orden del día, señor Presidente.

**Hace uso de la palabra el señor Presidente, honorable Representante Orlando Clavijo Clavijo:**

Siendo aprobado el orden del día, siguiente punto del orden del día.

**Subsecretario:**

Sí, señor Presidente, siguiente punto:

*Estudio, discusión y votación en primer debate del proyecto de ley número 006 de 2011 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 138 de la Ley 488 de 1998 por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las entidades territoriales.*

*Presidente, la Secretaría se permite certificar que la proposición con que termina el informe de ponencia fue aprobada en la sesión del día 29 de noviembre. Está en discusión el articulado señor Presidente.*

**Hace uso de la palabra el señor Presidente, honorable Representante Orlando Clavijo Clavijo:**

En la sesión pasada presenté un impedimento, fue negado pero, sin embargo, me voy a ausentar de la sesión por prevención; me ausento de la sesión y le pido el favor al Vicepresidente que la retome y la dirija, dejando también constancia de que el Representante Libardo Taborda acaba de radicar su impedimento. También deja constancia la Representante Nancy Denise que se retira de la sesión.

**Subsecretario:**

Señor Presidente, deja constancia que se retira del recinto la doctora Nancy Denise Castillo, el

doctor Libardo, el doctor Orlando Clavijo, el doctor Luis Antonio Serrano y el doctor Pérez. Y hay solicitud de votación nominal por parte del Representante Chacón.

**Hace uso de la palabra el señor Vicepresidente, honorable Representante León Darío Ramírez Valencia:**

Tiene el uso de la palabra el honorable Representante Felipe Fabián Orozco.

**Intervención honorable Representante Felipe Fabián Orozco Vivas:**

Gracias Presidente. Un saludo muy especial a la Mesa Directiva y a los honorables colegas. Pienso que estos impedimentos que se han presentado harían, incluso, que quienes tenemos un vehículo particular tendríamos también que declararnos impedidos, para que este proceso en el que se va a permitir la chatarrización de los vehículos particulares se lleve a cabo.

Como bien lo ha repetido, esta iniciativa del doctor Juan Lozano, en un oportuno momento, dado que la movilidad del país y el medio ambiente del país se ven perjudicados, parece que no va a tener ese resultado que queremos. Yo me ratifico que ni los que poseemos vehículos particulares y los que se han retirado de la sesión que tienen vehículos de servicio público, estaríamos en ningún momento impedidos para votar este proyecto de ley, que lo que va a hacer es un beneficio para esos más de 100 mil vehículos que hay tirados en los parqueaderos, en las zonas verdes y que están perjudicando sensiblemente el medio ambiente; especialmente porque su proceso de biodegradación no se lleva a cabo en el tiempo que queremos y lo que está haciendo es perjudicando a toda la gente. Ojalá tomemos una decisión clara a este respecto y que podamos sacar adelante este proyecto de ley tan importante para el país.

**Hace uso de la palabra el señor Vicepresidente, honorable Representante León Darío Ramírez Valencia:**

Señor Secretario.

**Subsecretario:**

Señor Presidente, la Secretaría se permite dar la siguiente constancia: En la sesión del 29 de noviembre de 2011, presentaron impedimento los honorables Representantes Gerardo Tamayo Tamayo, Orlando Clavijo Clavijo, Luis Antonio Serrano, Nancy Denise Castillo y Eduardo Pérez; estos impedimentos fueron negados por la Comisión señor Presidente.

**Hace uso de la palabra el señor Vicepresidente, honorable Representante León Darío Ramírez Valencia:**

Creo que es procedente informarle a los honorables Representantes que los impedimentos fueron negados en la pasada sesión o sea que no hay ningún impedimento, no hay ninguna dificultad; consideramos que si el ponente, doctor Felipe Fabián, procedemos a ver si solicitamos la presencia de los honorables Representantes, puesto que los

impedimentos fueron negados y queda constancia en el Acta de que dichos impedimentos fueron negados.

**Intervención honorable Representante Alejandro Carlos Chacón Camargo:**

¿Presidente, esa constancia la deja el Secretario de la Comisión? Que nos certifique como notario de la Comisión que ya fueron negados.

**Subsecretario:**

Sí, honorable Representante, en este momento acabé de informar que fueron negadas en la sesión del 29 de noviembre todos los impedimentos. En el día de hoy me acaba de radicar un impedimento el honorable Representante Libardo Taborda Castro.

**Intervención honorable Representante Alejandro Carlos Chacón Camargo:**

Entonces, Secretario ¿ese tiene que votarse?

**Subsecretario:**

Así es honorable Representante.

**Hace uso de la palabra el señor Vicepresidente, honorable Representante León Darío Ramírez Valencia:**

Doctor Ángel Custodio.

**Intervención honorable Representante Ángel Custodio Cabrera Báez:**

Es que estamos aquí como en un tema extraño. Entonces, mientras vamos en los próximos minutos configurando el quórum, vayamos avanzando con algunas inquietudes del articulado del proyecto de ley; pero como el señor ponente salió a dialogar con los otros congresistas, entonces no sé cuál va a ser el procedimiento Presidente.

**Hace uso de la palabra el señor Vicepresidente, honorable Representante León Darío Ramírez Valencia:**

Honorable Representante Chacón.

**Intervención honorable Representante Alejandro Carlos Chacón Camargo:**

Además, en vista de que hay unos impedimentos que no fueron aprobados, pero que estuvieron, verificar, si además como se han retirado aquellas personas que estaban impedidas o que consideran que están impedidos a pesar de que la Comisión les ha negado el impedimento, es muy importante saber si hicieron parte también del quórum para poder establecer la posibilidad o no, de tener los votos decisivos para la votación de este proyecto de ley.

**Hace uso de la palabra el señor Vicepresidente, honorable Representante León Darío Ramírez Valencia:**

Es necesario verificar con la Secretaría. Señor Secretario, de acuerdo a la inquietud del honorable Representante Chacón, si quienes fueron o manifestaron su impedimento que fue negado por la Comisión, si ellos participaron en la votación para la aprobación de la ponencia del susodicho proyecto.

**Subsecretario:**

No, señor Presidente, ellos se habían retirado del recinto en el momento que se sometieron a aprobación dichos impedimentos.

**Hace uso de la palabra el señor Vicepresidente, honorable Representante León Darío Ramírez Valencia:**

Tiene la palabra el Representante Chacón, posteriormente el Representante Ángel Custodio y el ponente Felipe Fabián.

**Intervención honorable Representante Alejandro Carlos Chacón Camargo:**

Señor Presidente, permídoneme, es para el quórum actual, como ellos se retiraron, entonces para que no sea precisamente como consecuencia de eso, para la posibilidad o no de aprobación del proyecto de ley actual.

**Subsecretario:**

Señor Presidente, me acaban de radicar el impedimento del doctor Libardo Taborda, si usted me permite le doy lectura.

**Hace uso de la palabra el señor Vicepresidente, honorable Representante León Darío Ramírez Valencia:**

Permita lectura, señor Secretario.

**Subsecretario:**

Dice así: Por tratarse de un asunto de su competencia, propongo a su consideración el impedimento para participar en el debate del Proyecto de ley número 006 de 2011.

Manifiesto que tengo vehículos como socio de una empresa de transporte público en el departamento del Quindío toda vez que puede desprender un conflicto interés, me declaro impedido para conocer y aprobar el Proyecto de ley número 006 de 2011, lo anterior con fundamento en el impuesto en el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, el cual redacta.

Artículo 286 y aplicación, “todo congresista cuando sienta interés directo en la decisión o que le afecte de alguna manera o a su cónyuge o al compañero o compañera permanente o alguno de sus parientes dentro del 4º grado de consanguinidad o segundo de afinidad o primero civil, o a su socio o socios de derecho o de hechos, deberá declararse impedido de participar en los debates o votaciones respectiva”.

Firma el Representante *Libardo Taborda Santos*.

**Hace uso de la palabra el señor Vicepresidente, honorable Representante León Darío Ramírez Valencia:**

Hay un impedimento que es válido, supuestamente porque él es transportador, pero no hay quórum decisorio. ¿Qué hacemos, honorable Representante Felipe Fabián, ponente?

**Intervención honorable Representante Felipe Fabián Orozco Vivas:**

Gracias Presidente. Hemos tomado la decisión que en el artículo 3º, donde se habla de la posibilidad de desintegración de los vehículos de servicio público cuando cumplan 20 años para que sea causal de terminación de la matrícula, eliminarlo para que no aparezca en ningún momento que haya un beneficio para los vehículos de servicio público y así no tenga ningún impedimento, porque todo el contexto de este proyecto de ley estaría encaminado a los vehículos de servicio particular. Con eso se solucionaría totalmente el inconveniente.

Yo quiero hacer un llamado a los compañeros, a los colegas para que hagan un nuevo análisis a este respecto, cuando suprimamos pues este parágrafo del artículo 3º y que no se genere ningún problema, esta sería una solución.

**Hace uso de la palabra el señor Vicepresidente, honorable Representante León Darío Ramírez Valencia:**

Sería eliminar, que no incluyera sino a los vehículos de servicio particular.

**Intervención honorable Representante Felipe Fabián Orozco Vivas:**

Que no quede para nada vehículos de servicio público. Todos sabemos que la Ley 688 de 2011 ya reglamentó lo que tiene que ver con los vehículos de servicio público, se le había colocado este aparte allí para que lo que hay hoy por resolución quedara con fuerza de ley, pero ya hablamos con los asesores del doctor Juan Lozano, con el doctor Juan Lozano y no hay ningún inconveniente en que este aparte lo suprimamos y no figuren vehículos de servicio público en ninguno de los artículos de este proyecto de ley.

**Hace uso de la palabra el señor Vicepresidente, honorable Representante León Darío Ramírez Valencia:**

Muy bien, doctor Felipe Fabián. Su apreciación doctor Ángel custodio.

**Intervención honorable Representante Ángel Custodio Cabrera Báez:**

Es que en la sesión anterior no había tenido oportunidad, doctor Felipe Fabián, para algunas inquietudes frente al proyecto de ley. Son 2 cositas:

1. Desde el punto de vista constitucional en lo que tiene que ver con deudas de impuestos, uno no puede en una ley archivar los anteriores años, eso hay que revisarlo constitucionalmente. Acuértese que nosotros hemos hecho formas de pago, intereses y demás, inclusive sanciones, intereses, pero en materia de impuestos no se puede de la noche a la mañana uno decir no paguen tributo, es inconstitucional doctor Felipe, de manera que una revisión.

2. Me parece, usted como Ponente, mirar el tema de que la reglamentación no la haga el Ministerio del Medio Ambiente, sino la autoridad que tiene que ver con los vehículos en el país que es el Ministerio de Transporte; pero no sé ¿por qué colocaron el medio ambiente? Por efectos de que toda la autoridad única de transporte está en la Superintendencia. Y lo otro en los registros únicos RUNT no sé cómo es que se llama, no recuerdo, todo es manejado con el transporte; entonces ¿no entiendo el tema del Medio Ambiente? Pero si hay alguna otra opinión no la veo. Simplemente en ese sentido yo creo que el objeto del proyecto de ley pues es buscar que todos estos vehículos que están por ahí, es buscar su saneación, Presidente.

**Hace uso de la palabra el señor Vicepresidente, honorable Representante León Darío Ramírez Valencia:**

Solicito al honorable Representante ponente Felipe Fabián, para dar respuesta a la inquietud del Representante Ángel Custodio. Por parte de la secretaría, leer un concepto que emite el Consejo de Estado, a ver si vamos dando claridad a la sesión del día de hoy.

**Subsecretario:**

Señor Presidente, honorables Representantes, en la Secretaría reposa un concepto del Consejo de Estado, precisamente una consulta que se hizo en esa ocasión con la Comisión de Acusación de la época donde pasó un caso parecido, varios Representantes se declararon impedidos y obviamente se desconfiguró el quórum decisorio. Le vamos a dar lectura para que ustedes miren el alcance de esta situación.

**Secretaria:**

Buenos días, es una consulta que hizo al Consejo de Estado el entonces Presidente Basilio Villamizar y la hizo en los siguientes términos:

¿Qué clase de quórum y mayoría debe aplicarse para que la Plenaria de la Cámara de Representantes se pronuncie sobre el proyecto resolución calificatoria aprobada por la Comisión de Investigación y Acusación, en el evento en que un gran número de miembros de la Cámara de Representantes se declaren impedidos para decidir sobre el proyecto aprobado por la Comisión de Investigación y Acusación, dentro de un proceso judicial especial que se siga contra los altos funcionarios del Estado, y dichos impedimentos sean aceptados por la Corporación, ¿cuál sería el quórum necesario que habilite a la Plenaria para adoptar dicha decisión?, que analógicamente sería el caso para esta sesión. Después de unas consideraciones, unos antecedentes de la sala hacen una apreciación específica y es así:

Así las cosas, considera la Sala que de darse la hipótesis planteada en la consulta en el sentido de que un gran número de Representantes se decla-

ren impedidos, debe tenerse en cuenta que exista siempre como mínimo el quórum ordinario para decidir, constatado ello la decisión se tomará con base en la mayoría de los miembros que queden habilitados para votar en la Sesión Plenaria respectiva por no haberse declarado impedido, ya que ni en la Constitución, ni la ley previeron el impedimento como causal de disolución del quórum. A lo anterior se aúna el hecho de que de conformidad con las normas que rigen en el Estado de Derecho no puede haber denegación de justicia, esto es la posibilidad de que por la vía del impedimento la Corporación deje de tomar una determinación en la que está implícito no sólo el interés de la sociedad sino el del propio acusado.

Esta es la respuesta a la consulta hecha en el caso de que se declaren impedidos y cuál sería el quórum para tomar decisiones. Doctor Chacón, esa es la decisión, ¿le vuelvo a repetir la decisión de la sala?

**Intervención honorable Representante Alejandro Carlos Chacón Camargo:**

No, ya me la había leído el doctor Jair. Muy gentil, doctora Elizabeth.

**Hace uso de la palabra el señor Vicepresidente, honorable Representante León Darío Ramírez Valencia:**

Según el concepto emitido por el Consejo de Estado, al retirarse, quienes quedamos no nos declaramos impedidos es la ordinaria para decidir, o sea que estamos 12.7 podemos tomar decisiones, esa es la interpretación que se le da, entonces o sea que si hay algo que contrarié el concepto del Consejo de Estado.

Bueno yo sé que no es vinculante, pero entonces al menos para dilucidar, para desenredar la madeja.

**Secretaria:**

En el caso en que un gran número de Representantes se declaren impedidos, debe tenerse en cuenta que exista siempre como mínimo el quórum ordinario para decidir.

Son 15, constatado ello la decisión se tomará con base en la mayoría de los miembros que queden habilitados; es decir, que hay el quórum ordinario para decidir que son 15, esos 15 ya están, de esos 15 se declaran impedidos los que se declararon, 5 o 6, dice: se tomará con base en la mayoría de los miembros que queden, habilitados para votar en la Sesión Plenaria respectiva, por no haberse declarado impedido ya que ni la Constitución y la ley previeron y al impedimento como causal de disolución del quórum.

**Hace uso de la palabra el señor Vicepresidente, honorable Representante León Darío Ramírez Valencia:**

Tiene la palabra el honorable Representante Tito.

**Intervención honorable Representante Eduardo Tito Crissien Borrero:**

Doctor Felipe Fabián, yo creo que esta norma no es muy clara, este concepto no es muy claro, creo que incluiríamos en una aprobación irregular o por pura de reglamento del proyecto de ley tan importante como lo ha trabajado el doctor Felipe Fabián y yo sugeriría mejor un aplazamiento del proyecto a aprobarlo con un quórum que no es el reglamentario. Sinceramente es preferible a mejor esperar a mañana o a la semana entrante y aprobarlo con un quórum reglamentario para evitar tropiezos en el desarrollo de aprobación de esta ley.

**Hace uso de la palabra el señor Vicepresidente, honorable Representante León Darío Ramírez Valencia:**

Muy bien honorable Representante. El Representante Ángel Custodio y posteriormente Felipe Fabián.

**Intervención honorable Representante Ángel Custodio Cabrera Báez:**

Uno lee el concepto del Consejo de Estado y en principio uno diría, bueno entonces si queda un sólo Congresista acá ¿cómo vamos a votar un proyecto de ley con un solo Congresista?, me parece que no es el objetivo de la decisión democrática que se debe tener para cualquier decisión legislativa, además ocurrió un hecho aquí, es que los impedimentos fueron negados. Entonces, en teoría los Congresistas están habilitados, eso es diferente, digamos, entendiendo un poco lo del Consejo de Estado es en el sentido de que efectivamente se acepten los impedimentos, aquí no, aquí se negaron los impedimentos, entonces la mayoría está habilitada si no ingresan a votar significa que simple y llanamente no hay quórum. Punto.

Lo que haría en la línea del doctor Tito Crissien es que con el ponente o el autor reúnan a los Congresistas y busquen un acercamiento, una posibilidad, pero en la cuestión jurídica que acabo de decir es muy claro y yo particularmente no me someto. Es que está habilitado el quórum, porque se negaron los impedimentos, si se aceptan los impedimentos si puede haber esa posibilidad de que no hay nadie legalmente, pero aquí legalmente la Comisión dijo si hay quórum y, entonces, al pedir el quórum por secretaría no existe, por lo tanto no podemos decidir sobre algo que no hay mayorías calificadas, esa es mi posición y creo que me mantengo ahí. Gracias.

**Secretaria:**

Mayorías ordinarias Representante, calificadas dijo y es ordinarias.

**Intervención honorable Representante Ángel Custodio Cabrera Báez:**

Discúlpeme, señora Secretaria, usted es la jurista de esta Comisión.

**Hace uso de la palabra el señor Vicepresidente, honorable Representante León Darío Ramírez Valencia:**

Tiene la palabra el doctor Felipe Fabián.

**Intervención honorable Representante Felipe Fabián Orozco Vivas:**

Gracias, Presidente. Yo quiero volver a recordar un poco de donde nace esta iniciativa que el Senador Juan Lozano ha presentado al Congreso de la República. 7.600.000 vehículos en Colombia de los cuales el 24% ya tiene 16 o más años de vida útil, cuando el Senador Lozano era Ministro del Medio Ambiente, quiso él regular de alguna forma la emisión de gases de aquellos vehículos que tenían tanto tiempo rodando, no sólo en Bogotá, sino en todo el país; que hoy con los gases del efecto invernadero, la distribución de la capa de ozono, el deshielo de los polos, el cambio de las corrientes marinas, hace que se agrave la situación y que esto del cambio climático agobie a todos los colombianos, de ahí nace la iniciativa.

Se hizo una visita en muchos municipios del país donde hay cementerios de carros, están los cadáveres, ahí, de carros, pero no se pueden retirar porque no existe una normatividad para los vehículos particulares, la hay para los vehículos de servicio público, Ley 688 de este año 2011, pero no se puede facilitar este proceso a aquellos dueños de vehículos particulares, hoy esos dueños prefieren comprar otro carro y dejar tirado el vehículo que tiene más de 16 años o que tuvo algún accidente, en cualquier zona verde de su municipio por que le sale más caro la reparación, ponerlo en funcionamiento y llevarlo a chatarrizar que comprar un vehículo nuevo. Hoy se exigen en Colombia que debe pagarse el SOAT, que debe ponerse al día el vehículo, en promedio de esos casi 100 mil vehículos que hay en Colombia es de más de 15 años tirados a los largo de las vías o en las zonas verdes, por eso se pretende con este proyecto de ley por un tiempo de 2 años tener una amnistía frente al pago que estos vehículos deben hacer y frente a la obligatoriedad que hay de llevar el vehículo funcionando hasta el sitio donde se chatarrizaría.

Hoy, hay problemas muy delicados por que varios vehículos de estos que no tienen biodegradación de la materia, arrojan gases como el amianto o monóxido de carbono que ocasionan graves problemas a toda la gente que pasa por lugares cercanos a donde están arrojados los vehículos. Lo que queremos hacer es reglamentar, o lo que quiere el autor de la ley es reglamentar para los vehículos particulares esta situación y que podamos en Colombia desocupar aquellos sitios donde se encuentran tirados los vehículos y que están ocasionando un daño ambiental o aquellos vehículos que tienen más de 20 años y siguen transitando por las calles y ocasionan problemas de movilidad. Hay 2 preguntas muy oportunas que hizo el honorable colega

Ángel Custodio Cabrera, primero al respecto: que ¿por qué no es el Ministerio de Transporte el que se encarga de hacer esta evaluación?, hoy con la decisión que hubo del Ministerio de Vivienda y el Ministerio de Ambiente, se le dieron unas responsabilidades específicamente determinadas al Ministerio del Medio Ambiente y es esta la autoridad competente para reglamentar todo lo que tiene que ver con la emisión de gases y los problemas que pueda ocasionar un vehículo en esas condiciones.

Y el otro aspecto que él tocaba era, que constitucionalmente no podía el Congreso tomar una decisión frente a esa amnistía o a los impuestos. Este proyecto de ley que fue debatido con el Ministro de Hacienda. Ellos aún no han dado un concepto al respecto, pero dice también la Ley 5ª que a lo largo de la discusión de la Ley 819 también puede llegar efectivamente el concepto. Nosotros hemos recibido de Bogotá, D. C., de la Secretaría de Hacienda un informe de lo que probablemente se dejaría de percibir, pero nosotros sustentamos en que esa es una cartera irrecuperable porque aquellas personas que tienen de 16 o más años que no pagan pues nunca van a pagar esa deuda, preferirán comprar un carro nuevo porque repararlo y pagar todo ese impuesto saldría mucho más costoso. Entonces el siguiente beneficio sería precisamente que se sanearía esa deuda irrecuperable que ya no seguiría inflando los presupuestos que año a año presentan los alcaldes de uno u otro municipio de Colombia.

Pienso que estos argumentos son claros y además hemos tomado la decisión como les dije anteriormente, que en el artículo 3º vamos a eliminar la palabra servicios públicos, para que más aún no haya ninguna razón por parte de los honorables colegas de votar este proyecto que va a beneficiar la movilidad y el medio ambiente de nuestro país. Gracias Presidente.

**Hace uso de la palabra el señor Vicepresidente, honorable Representante León Darío Ramírez Valencia:**

Muy bien, señor ponente. Estamos tratando de dilucidar las dudas en el fondo del sentido del proyecto muy bien, estamos tratando de desenredar el limbo jurídico y están los honorables Representantes que presentaron el impedimento tomando la decisión para entrar nuevamente al recinto. Tiene la palabra el doctor Custodio.

**Secretaria:**

Señor Presidente, para dejar la certificación pertinente en la Secretaría que en la sesión del 29 se votó afirmativamente la proposición con que termina el informe de ponencia.

**Hace uso de la palabra el señor Vicepresidente, honorable Representante León Darío Ramírez Valencia:**

Muy bien, señora Secretaria.

**Intervención honorable Representante Ángel Custodio Cabrera Báez:**

Gracias Presidente. Doctor Felipe Fabián y los asesores del doctor Juan Lozano, listo el tema del Ministerio de Transporte en la aclaración con el Ministerio del Medio Ambiente me parece pues viable, eso sí lo podemos nosotros en una ley definir para dónde es. En el tema impositivo, usted doctor León Darío que siempre pelea por los recursos territoriales, es que aquí hay un tema causado del impuesto, de todos los impuestos de los vehículos en todos los entes territoriales, eso figura en la cartera de todas las administraciones municipales y distritales. Usted que fue alcalde doctor Felipe Fabián, repito nosotros con una ley no podemos decir de la noche a la mañana se quita esa deuda, eso no se puede hacer; lo que sí se puede hacer, es autorizar a los entes territoriales para que den de baja esas deudas incobrables, ¿por qué?; porque en teoría el patrimonio de ese vehículo ya no existe, pero puede tener otro patrimonio. Entonces, por eso ahí yo les sugiero que busquemos una salida jurídica para plenaria, o sea yo estoy de acuerdo en darle vía libre a esto y mientras el Ministerio se pronuncia, porque estamos en el trámite, la Ley 819 es muy clara “en el transcurso de los diferentes debates se puede pronunciar frente a lo que tiene que ver con exclusión de tributos, exoneraciones y demás”.

Me parece que la salida es en ese sentido, inclusive previo concepto de la Contraloría; porque es que esto hace parte hoy del patrimonio de esa deuda, hace parte del patrimonio de los entes territoriales y usted que ha peleado doctor León Darío; entonces, quedamos aquí como en el limbo. Obviamente aquí hay un procedimiento que se va a reglamentar que tiene que ser en chatarra, chatarra de lo que este ahí y habría que mirar por qué no pagaron los años anteriores esa chatarra. Es que lo que a mí me preocupa es eso, yo diría el último año doctor Felipe Fabián, pero aquí estamos hablando de la totalidad de la deuda. Entonces, es posible que alguna persona nunca pagó, y lo estemos premiando en el último año que fue que se chatarrizó el carro. Entonces es que es esa redacción del artículo que no me cuadra un poquito; digamos el objetivo está no en el sentido de limpiar eso, todo eso es perfecto. Revisemos doctor Felipe Fabián, sobre todo esa palabra, la totalidad de la deuda, que dice en la proposición, es que una cosa es, no sabemos desde cuándo fue que se chatarrizó; que está en los patios, no sé, todo ese tipo de cosas; ahora si hay infracciones de tránsito de por medio u otro tipo de sanciones. Valdría la pena mirar y redactar un poco; pero repito todo esto es con el ánimo que si quieren le damos vía libre y en la Plenaria arreglar esa situación. Eso es lo que le propongo aquí humildemente pero que quede constancia en el sentido de que puede pasar jurídicamente; por eso Bogotá se pronunció, aquí puede valer eso 30 mil, 40

mil millones de pesos y ustedes me lo van a bajar en una ley, entonces la gente protesta inmediatamente. Es como el tema de espectáculos públicos lo que pasó y por eso doctor León Darío, usted que fue Secretario de Hacienda sabe muy bien de que lo estoy hablando. Eso era doctor Felipe Fabián.

**Hace uso de la palabra el señor Vicepresidente, honorable Representante León Darío Ramírez Valencia:**

Doctor Ángel Custodio, estamos totalmente de acuerdo, porque puede ser más beneficioso chararrizar que ponerse al día con los impuestos que vienen de tiempo atrás, es bueno y estamos totalmente de acuerdo, no en contravía del proyecto. Doctor Felipe Fabián bien pueda.

**Intervención honorable Representante Felipe Fabián Orozco Vivas:**

Gracias Presidente. Es muy oportuna la observación que hace el Representante Ángel Custodio y cuando lleguemos a Plenaria nos vamos a ocupar él y yo de hacer una redacción precisa que no vaya en contra del artículo 581 de la Constitución, aquel que habla de los ingresos que tienen los municipios y que no por una decisión que tome el Congreso los vaya a perjudicar. Entonces, si puede decir que se autorizará a cada uno de los municipios para que dentro de la cartera que tienen la puedan tachar, la puedan borrar, ellos no tengan ningún inconveniente a ese respecto y de verdad se pueda conciliar la verdadera cartera que hay en los municipios de Colombia, pero eso en ningún momento riñe con el espíritu del proyecto. O sea, nosotros nos comprometemos a hacer esa modificación prácticamente que sería de forma; al respecto de que no vaya a tener ningún problema de constitucionalidad ya cuando se convierta en ley de la República. Pero quiero enfatizar en que es de beneficio total en lo ambiental y en lo de movilidad, que estos vehículos que hoy están tirados o han sido arrojados a lo largo y ancho de las vías de Colombia o en cementerios de carros que hay, se puedan definitivamente llevar al sitio de chararrización y puedan sus dueños sanear esa deuda impagable ya, porque ellos ya han adquirido otros vehículos, pero agradezco la observación que se hace. Y aclaramos que hemos presentado una proposición, donde en el artículo 3° se suprime lo que tiene que ver con vehículos de servicios públicos, para que aquellos colegas que, son varios como lo hemos visto, tengan relación con este sector pueda votar sin ningún problema y que este proyecto de ley pueda seguir su curso. Muchas gracias Presidente.

**Hace uso de la palabra el señor Vicepresidente, honorable Representante León Darío Ramírez Valencia:**

Muy bien, honorable Representante Felipe Fabián. En forma muy comedida y respetuosa se so-

licita presentar la proposición o las modificaciones por escrito por lo siguiente, porque son dos temas fundamentales:

Primero. Es la lista de los deudores morosos, y segundo, que nosotros no podemos entrar a acordonar deudas; entonces, es muy bien la proposición que presenta el doctor Felipe Fabián, solicitamos pues que nos la presente por escrito para que quede constancia en el acta. El doctor Jaime Rodríguez.

**Intervención honorable Representante Jaime Rodríguez Contreras:**

Presidente, ahí hay varios temas sobre eso; los impuestos que sobrepasan los 5 años, automáticamente caducan si no ha empezado ningún proceso de jurisdicción coactiva, de cobro coactivo, entonces son situaciones cuando ya empieza un proceso de cobro coactivo tiene otra situación diferente. Nosotros no podemos por ley, ni autorizar, ni eso, a rebajar impuestos; tenemos es que revisar bien el tema para buscar una figura jurídica que le permita salir de este impase en este artículo.

Yo considero que de todas formas, como dijo el compañero Ángel Custodio, dejémoslo en vía libre con esa salvedad, para que el proyecto no se quede aquí y no alcance a dar el trámite necesario, mientras tanto ellos buscarán la manera de redactar un artículo que pueda permitir manejar toda esta situación que hemos planteado.

**Hace uso de la palabra el señor Vicepresidente, honorable Representante León Darío Ramírez Valencia:**

Es necesario clarificar, también, de 5 años hacia atrás son de dudoso recaudo; es otra inquietud para los asesores, para darle claridad al proyecto. ¿Qué otra inquietud honorables Representantes? No habiendo más inquietudes.

**Secretaria:**

Señor Presidente, han radicado en la Secretaría por parte del doctor Felipe Fabián Orozco Coordinador Ponente del proyecto, una proposición que modifica el artículo 3° que le daría como viabilidad al tema de la votación y los honorables Representantes podrían entrar a votar. Si usted me ordena le doy lectura.

**Hace uso de la palabra el señor Vicepresidente, honorable Representante León Darío Ramírez Valencia:**

Sírvase dar lectura, señora Secretaria.

**Secretaria:**

**Proposición**

Modifíquese el artículo 3° del Proyecto de ley número 006 del 2011 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 138 de la Ley 488 de 1998, el cual quedara así:

“**Artículo 3º.** Sin perjuicio de las demás causales establecidas en las normas vigentes para efectos de la cancelación de la matrícula de un vehículo automotor, también se tendrá como causal la desintegración física total del mismo tratándose de vehículos particulares, por la voluntad del propietario de someterlo a dicho proceso”.

Atentamente,

*Felipe Fabián Orozco,*  
Ponente Coordinador.

**Hace uso de la palabra el señor Vicepresidente, honorable Representante León Darío Ramírez Valencia:**

En consideración la proposición presentada por el Coordinador Ponente.

**Secretaria:**

El señor Subsecretario me recuerda, señor Presidente, que le dio lectura a un impedimento del doctor Taborda que no ha podido ser sometido a consideración.

**Hace uso de la palabra el señor Vicepresidente, honorable Representante León Darío Ramírez Valencia:**

Entonces, procedamos antes de la votación de la proposición a considerar el impedimento radicado en forma escrita por el Representante Libardo Taborda. En consideración la proposición, sírvase leer, ¿ya se leyó? En consideración la proposición de impedimento del doctor Libardo Taborda.

**Intervención honorable Representante Jaime Rodríguez Contreras:**

Es que no hay el quórum para votar la proposición.

**Hace uso de la palabra el señor Vicepresidente, honorable Representante León Darío Ramírez Valencia:**

Tiene toda la razón, Representante Jaime Rodríguez.

Falta un Representante para tomar la decisión sobre el impedimento. Estamos en el recinto 14 Representantes integrantes de la Comisión Tercera y por fuera de él están los Representantes que se declararon impedidos. ¿Cómo procedemos señora Secretaria?

**Secretaria:**

Señor Presidente, pues en vista de que no hay quórum para decidir sobre este proyecto, no vería otra posibilidad sino anunciar el proyecto y aplazarlo para el día de mañana y continuar con el Orden del Día que está en la sesión, para poder integrar nuevamente el quórum decisorio señor Presidente.

**Hace uso de la palabra el señor Vicepresidente, honorable Representante León Darío Ramírez Valencia:**

Es lo mejor, en vista de la serie de dudas que hay en la parte jurídica por sedimentar; entonces, no habiendo quórum para decidir los temas de la sesión de hoy.

**Secretaria:**

No, solamente de este proyecto de ley, señor Presidente, porque los honorables Representantes que se declararon impedidos están afuera, una vez pasemos al siguiente punto del Orden del Día retornarán aquí al recinto porque hay unas proposiciones que necesitan ser aprobadas.

**Hace uso de la palabra el señor Vicepresidente, honorable Representante León Darío Ramírez Valencia:**

Entonces, no habiendo quórum decisorio para este tema específico, se aplaza para el día de mañana y continuamos con el Orden del Día.

**Secretaria:**

Sí, señor Presidente. Tercero, anuncio de proyectos para primer debate.

**Hace uso de la palabra el señor Vicepresidente, honorable Representante León Darío Ramírez Valencia:**

Señora Secretaria, por favor anunciar proyectos para primer debate.

**Secretaria:**

Sí, señor Presidente. Por su orden y en atención al Acto Legislativo número 01 del 2003 que en su artículo 8º, ordena anunciar los proyectos previamente, anuncio:

**El Proyecto de ley número 097 del 2011 Cámara, por la cual se establece el régimen de insolvencia para la persona natural no comerciante.**

**El Proyecto de ley número 032 del 2011 Cámara, por medio de la cual se regulan los gastos por concepto de gestiones prejurídicas, cobros extraproceso o cobro persuasivo para los créditos ordinarios, microcréditos, y créditos de consumo.**

**Y el Proyecto de ley número 006 del 2011 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 138 de la Ley 488 de 1998, por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las entidades territoriales.**

Señor Presidente, el de segunda vivienda, no me han dado la orden todavía, doctor Libardo, por orden de la Presidencia para la otra semana.

Los proyectos que acabé de darles lectura, serán discutidos y votados el día de mañana martes 6 de diciembre del 2011. Sí, señor Presidente, son el 097, el 132 y el 006 del 2011. Listo señor Presidente.

**Hace uso de la palabra el señor Vicepresidente, honorable Representante León Darío Ramírez Valencia:**

Anunciados los proyectos para la próxima sesión, continuamos con el Orden del Día señora Secretaria.

**Secretaria:**

Sí, señor Presidente. Cuarto punto del orden del día, lo que propongan los honorables Representantes. Y en la Mesa está radicada una proposición suscrita por los Representantes Orlando Clavijo, León Darío Ramírez y Libardo Antonio Taborda.

**Hace uso de la palabra el señor Vicepresidente, honorable Representante León Darío Ramírez Valencia:**

Señora Secretaria, por favor lee la proposición.

**Secretaria:**

**Proposición**

“Autorícese a la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes para que sesione los departamentos de Antioquia, Cundinamarca y Quindío con el fin de hacer seguimiento a la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, Presupuesto General de la Nación y proyectos regionales, la fecha será designada por la Mesa Directiva de la Comisión.

Autorícese el desplazamiento del Secretario y Subsecretario de la Comisión.

Firman los Representantes *Orlando Clavijo, León Darío Ramírez y Libardo Taborda*. Leída la proposición señor Presidente.

**Hace uso de la palabra el señor Vicepresidente, honorable Representante León Darío Ramírez Valencia:**

En consideración la proposición que se acaba de leer, sigue en consideración, ¿aprueba la Comisión Tercera la proposición?

**Secretaria:**

Ha sido aprobada, señor Presidente.

**Hace uso de la palabra el señor Vicepresidente, honorable Representante León Darío Ramírez Valencia:**

Continuamos con el punto quinto.

**Secretaria:**

Señor Presidente, no hay más proposiciones radicadas en la Secretaría, en consecuencia el Orden del Día se ha agotado.

**Hace uso de la palabra el señor Vicepresidente, honorable Representante León Darío Ramírez Valencia:**

Agotado el Orden del Día, se levanta la sesión y citamos para mañana a la 10:00 a. m. Muchas gracias, honorables Representantes.

**Secretaria:**

Los invitamos a la novena, hoy a la 1:00 p. m., honorables Representantes, aquí en la Comisión.

Se levanta la sesión a las 12:28.

El Presidente,

*Orlando Clavijo Clavijo.*

La Secretaria,

*Elizabeth Martínez Barrera.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 07 - Viernes, 27 de enero de 2012	Págs.
CÁMARA DE REPRESENTANTES OBJECIONES PRESIDENCIALES	
Objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 024 de 2010 Cámara, 95 de 2011 Senado, por medio de la cual se adoptan medidas de carácter fiscal para propietarios o poseedores de vehículo los automotores hurtados. ....	1
Objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 066 de 2010 Cámara, 280 de 2011 Senado, por medio de la cual se establece un marco general para la libranza o descuento directo y se dictan otras disposiciones. ....	2
PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO	
Proyecto de Acto Legislativo número 181 de 2012 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 49 en sus incisos 6° y 7° de la Constitución Política. ....	5
ACTAS DE COMISIÓN	
Comisión Tercera Constitucional Permanente Legislatura 2011-2012	
Acta número 16 de 2011 (diciembre 5) .....	14