REPUBLICA DE COLOMBIA

# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
**www.imprenta.gov.co**

ISSN 0123 - 9066

AÑO XVI - Nº 443 | Bogotá, D. C., martes 11 de septiembre de 2007 | EDICION DE 8 PAGINAS

DIRECTORES: EMILIO RAMON OTERO DAJUD, SECRETARIO GENERAL DEL SENADO, www.secretariasenado.gov.co; ANGELINO LIZCANO RIVERA, SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA, www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

# CAMARA DE REPRESENTANTES

## PROYECTOS DE LEY

**PROYECTO DE LEY NUMERO 122 DE 2007 CAMARA**

*por medio de la cual se modifica la Ley 232 de 1995 sobre el funcionamiento de los establecimientos comerciales.*

Bogotá, D. C., septiembre 4 de 2007

Doctor

ANGELINO LIZCANO RIVERA

Secretario General

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

En nuestra condición de congresistas y en uso del derecho que consagra el artículo 154 de la Constitución Política y 140 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos poner a consideración del honorable Congreso, el presente proyecto de ley, ***por medio de la cual se modifica la Ley 232 de 1995 sobre el funcionamiento de los establecimientos comerciales.***

Cordialmente,

*David Luna Sánchez, Simón Gaviria Muñoz, José Fernando Castro Caycedo, Germán Navas Talero, Germán Varón Cotrino, Lucero Cortés Méndez, Germán Olano Becerra,* Representantes a la Cámara.

PROYECTO DE LEY NUMERO 122 DE 2007 CAMARA

*por medio de la cual se modifica la Ley 232 de 1995 sobre el funcionamiento de los establecimientos comerciales.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Ninguna autoridad podrá exigir licencia o permiso de funcionamiento para la apertura de los establecimientos comerciales definidos en el artículo 515 del Código de Comercio, o para continuar su actividad si ya la estuvieren ejerciendo, ni exigir el cumplimiento de requisito alguno, que no esté expresamente ordenado por el legislador.

Artículo 2°. No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, es obligatorio para el ejercicio del comercio que los establecimientos de comercio reúnan los siguientes requisitos:

a) Cumplir con todas las normas referentes al uso del suelo de los respectivos Planes de Ordenamiento Territorial de cada municipio o Distrito Especial así como lo estipulado en los decretos 1052 de 1998 y 564 de 2006; ubicación y destinación expedida por la autoridad competente del respectivo municipio, así como lo referente a la licencia de construcción, obra nueva, ampliación, adecuación, modificación, restauración, demolición, cerramiento, reforzamiento estructural y/o reconocimiento para la actividad desarrollada;

b) Intensidad auditiva;

c) Horario;

d) Cumplir con las condiciones sanitarias descritas por la Ley 9ª de 1979 y demás normas vigentes sobre la materia;

e) Para aquellos establecimientos donde se ejecuten públicamente obras musicales causantes de pago por derechos de autor, se les exigirá los comprobantes de pago expedidos por la autoridad legalmente reconocida, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 23 de 1982 y demás normas complementarias;

f) Tener matrícula mercantil vigente de la Cámara de Comercio de la respectiva jurisdicción;

g) Comunicar en las respectivas Alcaldías, en las oficinas de planeación o quien haga sus veces de la entidad territorial correspondiente, la apertura del establecimiento. De esta información se llevará un registro público. Tal comunicación contendrá como mínimo la plena identificación del inmueble, el respectivo uso del suelo, la identificación plena de todas las personas que se lucrarán del ejercicio de la actividad comercial a la manera de socios, inversionistas, comuneros u otros y la descripción específica de todas y cada una de las actividades que se desarrollarán en el establecimiento, así como los servicios que se prestarán y/o bienes que se expenderán;

h) Obtener el Concepto Técnico de Bomberos o el documento que haga las veces de este en cuanto a medidas de seguridad.

Parágrafo. La Cámara de Comercio correspondiente al municipio o distrito, al momento de la inscripción del comerciante o del registro de los establecimientos de comercio, deberá informar sobre los usos de suelo permitidos en las direcciones señaladas por el comerciante para la ubicación de sus establecimientos de comercio, de conformidad con lo dispuesto por el respectivo Plan de Ordenamiento Territorial y las normas que lo reglamenten y modifiquen.

Artículo 3°. En cualquier tiempo las autoridades policivas podrán verificar el estricto cumplimiento de los requisitos señalados en el artículo anterior.

Artículo 4°. *Procedimiento para verificación del cumplimiento de las normas de uso de suelo.* El alcalde, quien haga sus veces, o el funcionario que reciba la delegación, siguiendo el procedimiento señalado en el Libro Primero del Código Contencioso Administrativo cuando este no contravenga lo dis-

puesto por esta norma, actuará con quien no cumpla los requisitos previstos en el literal a) artículo 2° de esta ley, de la siguiente manera:

a) Conocido el hecho por queja o de manera oficiosa, la autoridad competente tendrá un término de tres (3) días hábiles para requerir por escrito, personalmente o por medio de correo certificado, el cumplimiento de la norma del uso del suelo;

b) Una vez requerido, el presunto infractor tendrá un término de 5 días hábiles para que ejerza su derecho de defensa presentando, a más de sus argumentos, las licencias, autorizaciones o conceptos que considere necesarios para demostrar el cumplimiento de las normas de uso de suelo;

c) Vencido el anterior plazo, la autoridad competente tendrá un término perentorio de cinco (5) días hábiles para decidir de fondo sobre la materia. El incumplimiento de esta obligación dará lugar a falta disciplinaria grave;

d) Verificado el incumplimiento de la norma de uso del suelo, o la destinación a uso diferente del permitido, la autoridad competente impondrá el cierre definitivo del establecimiento, en atención a la imposibilidad de subsanar esta falta. El cierre cobijará todas las actividades prohibidas por la norma de uso del suelo y solo se levantará una vez verificada la destinación del inmueble a usos autorizados o permitidos;

e) Adicionalmente al cierre definitivo, el incumplimiento acarreará la imposición de multa de la que será solidariamente responsable el propietario o poseedor del inmueble donde funciona el establecimiento de comercio y el arrendador, tenedor, usuario o usufructuario. Para la graduación de la multa se tendrán en cuenta entre otros los siguientes criterios: la gravedad de la falta, la afectación a la convivencia social, al orden público, la violación del cierre definitivo, la reincidencia en la violación de las normas urbanísticas y el área comercial del establecimiento de conformidad con el siguiente cuadro:

| | |
|---|---|
| Establecimientos con áreas totales entre cero (0) y veinte (20) metros cuadrados. | Multas entre uno (1) y cinco (5) salarios mínimos mensuales vigentes. |
| Establecimientos con áreas totales desde veintiún (21) y sesenta (60) metros cuadrados. | Multas entre cinco (6) salarios mínimos mensuales vigentes y hasta por diez (10) salarios mínimos mensuales vigentes. |
| Establecimientos con áreas totales desde sesenta y uno (61) y cien (100) metros cuadrados. | Multas entre once (11) salarios mínimos mensuales vigentes y hasta por veinte (20) salarios mínimos mensuales vigentes. |
| Establecimientos con áreas totales o superiores a ciento un (101) metros cuadrados. | Multas entre veintiún (21) salarios mínimos mensuales vigentes y hasta por cincuenta (50) salarios mínimos mensuales vigentes. |

Parágrafo. La sanción de cierre definitivo, impuesta por violación a las normas de uso del suelo, destinación indebida, así como lo referente al incumplimiento a la licencia de construcción, obra nueva, ampliación, adecuación, modificación, restauración, demolición, cerramiento, reforzamiento estructural y/o reconocimiento del mismo serán apelables en el efecto devolutivo.

Artículo 5°. El alcalde, quien haga sus veces, o el funcionario que reciba la delegación, siguiendo el procedimiento señalado en el Libro Primero del Código Contencioso Administrativo, actuará con quien no cumpla los requisitos previstos en los literales b), c), d), e), f), g) y h) del artículo 2° de esta ley, de la siguiente manera:

a) Requerirlo por escrito para que en un término de 30 días calendario cumpla con los requisitos que hagan falta;

b) Imposición de Multa. Para la graduación de la multa se tendrán en cuenta entre otros los siguientes criterios: la gravedad de la falta, la afectación a la convivencia social, al orden público, la violación del sellamiento, la reincidencia en la violación de las normas urbanísticas y el área comercial del establecimiento de conformidad con el siguiente cuadro:

| | |
|---|---|
| Establecimientos con áreas totales entre cero (0) y veinte (20) metros cuadrados. | Multas entre uno (1) y cinco (5) salarios mínimos mensuales vigentes. |
| Establecimientos con áreas totales desde veintiún (21) y sesenta (60) metros cuadrados. | Multas entre cinco (6) salarios mínimos mensuales vigentes y hasta por diez (10) salarios mínimos mensuales vigentes. |
| Establecimientos con áreas totales desde sesenta y uno (61) y cien (100) metros cuadrados. | Multas entre once (11) salarios mínimos mensuales vigentes y hasta por veinte (20) salarios mínimos mensuales vigentes. |
| Establecimientos con áreas totales o superiores a ciento un (101) metros cuadrados. | Multas entre veintiún (21) salarios mínimos mensuales vigentes y hasta por cincuenta (50) salarios mínimos mensuales vigentes. |

c) Ordenar la suspensión de las actividades comerciales desarrolladas en el establecimiento, por un término hasta de 2 meses, para que cumpla con los requisitos de la ley;

d) Ordenar el cierre definitivo del establecimiento de comercio, si transcurridos 2 meses de haber sido sancionado con las medidas de suspensión, continúa sin observar las disposiciones contenidas en la presente ley.

Artículo 6°. El incumplimiento al cierre, la violación de los sellos o de los cerramientos acarreará multa de acuerdo al área comercial del establecimiento de conformidad con el siguiente cuadro:

| | |
|---|---|
| Establecimientos con áreas totales entre cero (0) y veinte (20) metros cuadrados. | Multas entre uno (1) y cinco (5) salarios mínimos mensuales vigentes. |
| Establecimientos con áreas totales desde veintiún (21) y sesenta (60) metros cuadrados. | Multas entre cinco (6) salarios mínimos mensuales vigentes y hasta por diez (10) salarios mínimos mensuales vigentes. |
| Establecimientos con áreas totales desde sesenta y uno (61) y cien (100) metros cuadrados. | Multas entre once (11) salarios mínimos mensuales vigentes y hasta por veinte (20) salarios mínimos mensuales vigentes. |
| Establecimientos con áreas totales o superiores a ciento un (101) metros cuadrados. | Multas entre veintiún (21) salarios mínimos mensuales vigentes y hasta por cincuenta (50) salarios mínimos mensuales vigentes. |

Artículo 7°. Los cambios de razón social, nombre del establecimiento o propietarios no suspenderán o afectarán los procedimientos administrativos, los cuales continuarán en la etapa en que se encontraren en el entendido de que afectan o condicionan el ejercicio de una actividad en un inmueble específico sin importar quién sea el titular de derechos sobre el mismo, por lo tanto no será necesario abrir un nuevo proceso o trámite administrativo y los nuevos titulares de derechos sobre el respectivo establecimiento deberán hacerse parte de los procedimientos en curso. Tampoco se afectarán la ejecución de las sanciones o medidas adoptadas por las autoridades competentes por las infracciones a lo dispuesto en el artículo 2° de la presente norma.

Artículo 8°. Los servidores públicos que exijan requisitos no previstos ni autorizados por el legislador, incurrirán por ese solo hecho en falta gravísima, sancionable conforme a las disposiciones previstas en el Código Unico Disciplinario. En la misma falta incurrirá el funcionario que pretermita los términos o dilate injustificadamente los procesos y las sanciones.

Artículo 9°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Artículo transitorio. A partir de la promulgación de la presente ley y por un término no superior a seis (6) meses los comerciantes o propietarios de establecimientos de comercio que no cumplan con los requisitos del literal a) del artículo 2° y que hayan abierto al público bajo la vigencia de una norma urbanística diferente a la actualmente exigible deberán obtener el correspondiente acto de reconocimiento, el cual se expedirá señalando el uso del suelo vigente para la fecha de la apertura.

Este acto de reconocimiento no regularizará infracciones a las normas urbanísticas vigentes a la fecha de apertura del establecimiento.

De los honorables Congresistas,

*David Luna Sánchez, Simón Gaviria Muñoz, José Fernando Castro Caycedo, Germán Navas Talero, Germán Varón Cotrino, Lucero Cortés Méndez, Germán Olano Becerra,* Representantes a la Cámara.

## EXPOSICION DE MOTIVOS

I. **Antecedentes y objetivo del proyecto de ley**

En los últimos años las ciudades colombianas han tomado conciencia de la importancia de la convivencia ciudadana y del respeto por la tranquilidad de todos los habitantes.

Iniciativas tan importantes como las que se impulsaron inicialmente en Bogotá para el respeto de los peatones y del espacio público se han unido hoy en día a campañas por el desarme, por el respeto a los niños y a iniciativas a favor de la cultura y del disfrute de ciudades más amables.

Esta transformación tan importante, ha mostrado a nuestro país como un pionero en iniciativas urbanas que han cambiado la cara de nuestras ciudades y que hoy son ejemplo a seguir en otras latitudes. En este sentido, baste recordar la reciente mención de Bogotá como ciudad ejemplo de urbanismo por la ONU.

Las alcaldías de cada ciudad han jugado un papel fundamental, apoyando los cambios que hoy en día nos permiten a todos los colombianos tener ciudades que no agreden a sus habitantes con su dinámica diaria, sino que por el contrario, los hacen protagonistas de los espacios que han sido ganados a la violencia y a la indiferencia con las que antes se manejaban los asuntos públicos.

Dentro de este contexto, se hace necesario dotar a las alcaldías de todas las ciudades del país con instrumentos efectivos para poder hacer frente a un espacio que aún falta por recuperar en beneficio de toda la ciudadanía, cual es, el cumplimiento de las normas por parte de los establecimientos de comercio. Estos establecimientos durante años se han burlado de la norma actual, la Ley 232 de 1995, interpretando los vacíos de la misma a su acomodo, de manera que se encuentran imperturbables a pesar de no cumplir con las condiciones de seguridad, salubridad y uso del suelo que colocan en peligro a las personas que acuden a ellos, y mantienen en zozobra a barrios enteros.

La Ley 232 de 1995, "por medio de la cual se dictan normas para el funcionamiento de los establecimientos de comercio" no otorga a las alcaldías las herramientas para actuar eficazmente al exigir el cumplimiento de las condiciones de funcionamiento de un establecimiento de comercio. El procedimiento establecido en ella se ve dilatado durante años por la continua interposición de recursos inocuos, que no tienen otro fin que desgastar a la Administración. Finalmente, cuando se logra llegar a la última etapa de un proceso, y se desea proceder al cierre de un establecimiento que no cumple con los requisitos de la norma, el comerciante cambia la razón social del mismo o lo vende, y la Administración se ve obligada a empezar nuevamente toda la actuación.

Lo anterior ha llevado a que mientras nuestras ciudades avanzan sin precedentes en el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, grandes esfuerzos se ven desperdiciados por la proliferación de establecimientos comerciales en zonas designadas como exclusivamente residenciales, que generan ruido más allá de los niveles permitidos, y se abren establecimientos que no cumplen con las normas de seguridad y salubridad poniendo en riesgo a la población que acude a ellos. Estas circunstancias nos regresan a un estado de caos y agraden al ciudadano.

Corresponde al Congreso de la República tomar las medidas necesarias para que la función de policía concedida a los alcaldes en el artículo 315 de la Constitución Política sea efectiva. Por esta razón, se propone una reforma a la Ley 232 de 1995 para que se consagre un procedimiento eficaz y se den los instrumentos necesarios que permitan exigir el cumplimiento de todas las normas que debe cumplir la actividad de un establecimiento de comercio.

Debe aclararse que esta facultad reguladora de las actividades comerciales no atenta contra la iniciativa privada y la libertad de empresa consagradas en el artículo 333 constitucional, pues dentro de nuestro Estado Social de Derecho, estas prerrogativas pueden ser limitadas por la ley y deben observar los límites del bien común, como lo establece el artículo mencionado. En estos mismos términos se ha pronunciado la Corte Constitucional al sostener que "*es la misma Constitución Política la que prescribe que por medio de la ley se definirán los límites para el ejercicio de la libertad económica y la iniciativa privada y en segundo lugar, el reconocimiento de la libertad de empresa se hace conforme al respeto del bien común y sus límites son el resultado de la protección de las condiciones mínimas de seguridad, tranquilidad, salubridad y moralidad públicas dentro de las cuales se puede ejercer el libre comercio"*[1].

II. **Iniciativa Legislativa. Viabilidad constitucional del proyecto**

El proyecto es de origen parlamentario, el contenido del mismo no genera vicios en cuanto a la facultad de iniciativa legislativa, toda vez que al revisar el contenido jurídico esencial del mismo no se advierte que exista un origen reservado o de iniciativa privativa del Gobierno, en los términos del artículo 154 constitucional. Por esta razón por la cual cumple con el requisito de la viabilidad constitucional.

III. **Aspectos fundamentales del proyecto**

a) El artículo 1° de la Ley 232 de 1995 no requiere modificación puesto que establece que las autoridades no podrán solicitar licencias ni permisos de funcionamiento diferentes a aquellos contemplados en las normas. Las licencias de funcionamiento se encuentran ya derogadas, y con esta norma se busca evitar el abuso de las autoridades y la creación de nuevos trámites que sean gravosos para los ciudadanos;

b) Con el fin de hacer efectivo el artículo 1° de la Ley 232 de 1995 se propone una modificación al artículo 2° de la norma, en el que se adicionan algunos requisitos que deben tener los establecimientos de comercio para su funcionamiento, así:

– En el literal a) del artículo en mención se hace aun más explícita la obligación derivada de las normas generales de planeamiento urbano[2] de contar con la licencia de construcción, obra nueva, ampliación, adecuación, modificación, restauración, demolición, cerramiento, reforzamiento estructural y/o reconocimiento para la actividad desarrollada, lo que permitirá viabilizar y controlar el uso del suelo establecido en el respectivo Plan de Ordenamiento Territorial. Lo anterior en desarrollo de lo establecido en el artículo 99 de la Ley 388 de 1997 que establece:

"*1. Para adelantar obras de construcción, ampliación, modificación y demolición de edificaciones, de urbanización y parcelación en terrenos urbanos, de expansión urbana y rurales, se requiere licencia expedida por los municipios, los distritos especiales, el Distrito Capital, el departamento especial de San Andrés y Providencia o los curadores urbanos, según sea del caso. (...)*

*2. Dichas licencias se otorgarán con sujeción al Plan de Ordenamiento Territorial, planes parciales y a las normas urbanísticas que los desarrollan y complementan y de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993 y en su reglamento, (...)".*

– En el literal g) se establece que las alcaldías u Oficinas de Planeación del municipio o Distrito deberán llevar un registro de las personas que se lucrarán con la actividad del establecimiento.

– En el literal h) se exige el documento de la entidad de bomberos o quien haga sus veces, para garantizar el cumplimiento de las medidas de seguridad.

– Se introduce en el parágrafo que la Cámara de Comercio deberá informar al momento de la inscripción del comerciante o del registro de los establecimientos de comercio sobre los usos de suelo permitidos en las direcciones señaladas por el comerciante para la ubicación de sus establecimientos de comercio, de conformidad con lo dispuesto por el respectivo Plan de Ordenamiento Territorial y las normas que lo reglamenten y modifiquen.

Las medidas mencionadas permitirán a las autoridades un mayor control de la actividad que se desarrolla en el establecimiento, para que esta se ajuste a las normas de uso del suelo, de seguridad y de sanidad necesarias. Así mismo, se ofrecen mayores garantías de información a los particulares que deseen colocar un establecimiento comercial, para que conozcan desde un principio el uso del suelo del sector y así se puedan ajustar a las normas que lo regulan, evitando procesos posteriores;

c) El artículo 3° no se modifica;

d) El artículo 4° del proyecto se adiciona a la norma actual. En este se consagra un procedimiento específico para la verificación del cumplimiento de lo contemplado en el literal a) del artículo 2° de la norma, es decir, las normas sobre el uso del suelo, destinación indebida, incumplimiento a la licencia de construcción, obra nueva, ampliación, adecuación, modificación, restauración, demolición, cerramiento, reforzamiento estructural y/o reconocimiento del mismo.

El procedimiento contempla términos perentorios para la presentación de documentos por parte del responsable del establecimiento y para que la autoridad competente se pronuncie sobre el caso, con el fin de garantizar la celeridad y oportunidad del proceso.

Adicionalmente, se prevé la sanción de cierre definitivo del establecimiento que no cumpla con las normas en esta materia, ya que esta es una infracción que no es subsanable y su violación vulnera también otras normas urbanísticas como la Ley 388 de 1997 y los respectivos Planes de Ordenamiento Territorial del municipio o distrito.

Se trata de un cambio fundamental en comparación con lo contemplado en la Ley 232 de 1995 para la violación del uso del suelo. En el artículo 4°

1 CORTE CONSTITUCIONAL, Magistrado Ponente Jaime Córdoba Triviño, C-492 de 2002, 26 de junio de 2002.

2 Entre otras la Ley 388, la Ley 400 y los Decretos 33 de 1998, 34 de 1999, 2809 de 2000 y 564 de 2006.

de la ley actual existe un único procedimiento para hacer exigibles todos los requisitos necesarios para el ejercicio del comercio consagrados en el artículo 2°. Este procedimiento tiene varias etapas: imposición de multas, orden de suspensión de actividades por 2 meses y finalmente cierre definitivo del establecimiento si una vez transcurrido este tiempo no se cumple el requisito faltante.

El Consejo de Estado reconoció en una importante sentencia que este procedimiento carece de sentido cuando se trata de la vulneración de normas de uso del suelo, pues esta infracción no es subsanable. Incluso, el procedimiento gradual implica un gravamen adicional injustificado para los responsables del establecimiento, dado que se ven afectados por las multas y por la suspensión de las actividades, cuando de todas maneras la actuación terminará en el cierre definitivo:

*"La Sala también ha considerado que el procedimiento secuencial y gradual que contempla el artículo 4º de la Ley 232 de 1995 únicamente es aplicable a los casos en que sea jurídicamente factible que el interesado cumpla los requisitos para cuya observancia la autoridad policiva impone la medida ante la cual se ha mostrado renuente.* ***No así cuando el requisito es de imposible cumplimiento****, como ocurrió en el presente caso, en que la autoridad policiva ordenó el cierre del establecimiento* ***ante la imposibilidad de que su actividad se conformara a los usos del suelo permitidos.*** *(...)*

*En la oportunidad en cita (sentencia de 22 de noviembre de 2002 C. P. Dr. Manuel Urueta Ayola), la Sección desestimó cargos análogos a los que formuló el actor en este proceso en contra del acto de cierre definitivo del establecimiento, con los razonamientos que por su pertinencia para el caso presente, se transcriben. Dijo entonces la Sala: "(...),* ***responde a principios de claridad y eficiencia de las actuaciones administrativas y, por ello, al de la buena fe, toda vez que si está acreditado que un requisito determinado es imposible de cumplir, es contrario a la rectitud y a la lealtad que debe regir toda relación jurídica, exigir escalonadamente comportamientos que de antemano se sabe que no van a poder ser cumplidos por la otra parte****, en este caso, por el investigado y que, por lo mismo, va a ser acreedor, sucesivamente, de sanciones cada vez más gravosas y que inevitablemente se llegará a la de mayor gravedad. En ese orden de ideas, entre los requisitos que señala el artículo 2º de la misma ley, aludido en la norma transcrita, se encuentra el previsto en su literal a), consistente en cumplir con todas las normas referentes al uso del suelo, intensidad auditiva, horario, ubicación y destinación expedidas por la autoridad competente del respectivo municipio"*[3] (negrillas fuera del texto).

Con la reforma propuesta se busca entonces crear un procedimiento directo y eficaz para el caso específico de la vulneración de normas de uso del suelo.

El proyecto contempla que la vulneración de las normas de uso del suelo se sancionará también con una multa, pues esta es una manera de retribuir a la comunidad los perjuicios que se generan por la operación de establecimientos de comercio en abierta contravención con las normas. No se debe olvidar que esto genera desvalorización de las zonas, problemas de movilidad y delincuencia.

Es importante resaltar que el proyecto adiciona un parágrafo al artículo en mención en el que consagra que el recurso de apelación que se interponga contra la decisión en primera instancia se concederá en el efecto devolutivo. Lo anterior encuentra su razón de ser en el hecho de que las infracciones que se han mencionado son fácilmente comprobables y no son subsanables, pues con el incumplimiento de las normas de uso de suelo o de las licencias mencionadas, se atenta directamente contra el orden jurídico.

La apelación concedida en el efecto devolutivo garantiza el derecho de defensa, a la vez que permite a las autoridades hacer efectiva la sanción de cierre del establecimiento. Actualmente los responsables de los establecimientos que vulneran las normas de uso de suelo desgastan a la Administración en procesos extensos y continúan ejerciendo su actividad ilegal, recibiendo un beneficio económico injustificado, mientras dura el trámite de la apelación.

Las reformas planteadas a la Ley 232 de 1995 con respecto a la violación de las normas de uso de suelo encuentran su razón de ser en la trascendencia de la planeación urbana para todas las ciudades, como requisito indispensable para el desarrollo y el disfrute pleno por parte de los ciudadanos. El Consejo de Estado ha establecido que es tal la importancia de las normas sobre uso del suelo que estas son de interés general, y no se generan derechos adquiridos sobre inmuebles o actividades que se ejerzan en contravención de las mismas:

*"La Sección ha precisado claramente que* ***las normas sobre uso del suelo son de orden público y de efecto general inmediato****,* ***lo que explica que no sea dable a sus destinatarios aducir derechos adquiridos a intento de enervar su aplicación****. También ha señalado que al exigir su observancia las autoridades de policía no imponen una sanción sino que llevan su deber de vigilar que se cumpla la normativa sobre usos del suelo. (...)*

*Las razones expuestas desvirtúan que los actos acusados hubiesen violado derechos adquiridos, pues como lo ha precisado la Sala, a la luz del artículo 58 de la Constitución Política solo tienen ese carácter los obtenidos 'con arreglo a las leyes civiles'. Debe además tenerse en cuenta que los actos administrativos que confieren licencias en materia urbanística y de uso de suelo se subordinan al interés general que inspira los cambios en los regímenes urbanísticos, pues es sabido que* ***en la aplicación de las normas sobre ordenamiento territorial y urbano prevalece el interés público o social ya que se expiden por motivos de interés general*** *con miras a que la ordenación y planificación del desarrollo urbano y el crecimiento armónico de las ciudades, garanticen a sus habitantes una adecuada calidad de vida"*[4] (negrillas fuera del texto);

e) El artículo 5° del proyecto modifica el literal b) del artículo 4° de la norma actual y establece criterios más claros y objetivos para la aplicación de la multa a los establecimientos de comercio que no cumplan con los demás requisitos de funcionamiento (diferentes a las normas sobre uso de suelo y licencias) establecidos en el artículo 2° del proyecto. Con el procedimiento consagrado en este artículo se busca dar al responsable del establecimiento el tiempo necesario para subsanar la infracción en la que se encuentra incurso, para evitar la suspensión del funcionamiento del establecimiento y su eventual cierre definitivo;

f) El proyecto adiciona un artículo 6° a la norma actual, en el cual se establece una sanción de multa para quien incumpla la orden de cierre o vulnere los sellos o los cerramientos. Con lo anterior se busca garantizar el respeto de las decisiones proferidas por las autoridades competentes pues actualmente sucede que la orden es desacatada por los responsables del establecimiento quienes continúan lucrándose con la actividad. Es necesario que el legislador genere mecanismos que permitan regresar a una cultura de respeto de las normas.

Debe resaltarse que se han fijado los criterios que deben tener en cuenta las autoridades para fijar el monto de las multas. Uno de los factores a considerar es el tamaño del establecimiento pues con esto se busca que la sanción corresponda a un criterio de proporcionalidad;

g) El proyecto adiciona un artículo 7° a la Ley 232 de 1995, en el cual se establece que los procedimientos administrativos que se adelanten para hacer exigible el cumplimiento de los requisitos de funcionamiento de los establecimientos de comercio, afectan el ejercicio y la actividad en un inmueble específico sin importar quién sea el titular de derechos sobre el mismo. Lo anterior significa que es la actividad misma la que se persigue con el proceso y por esta razón, los cambios de razón social, nombre del establecimiento o cambios de propietarios no suspenderán o afectarán dichos procedimientos. Estos cambios tampoco afectarán la ejecución de las sanciones o medidas adoptadas por las autoridades competentes.

Este artículo es de gran importancia ya que permite terminar con la práctica que en la actualidad imposibilita cualquier acción eficaz de las autoridades administrativas. Esta práctica consiste en desgastar a la Administración dilatando el proceso al máximo, y finalmente cuando se va a proceder a la imposición de una sanción por el incumplimiento de las normas, el dueño del establecimiento lo vende o simplemente cambia su razón social. Con esta acción, la Administración se ve forzada a volver a iniciar todo el proceso, solo para encontrarse con el mismo obstáculo una y otra vez, mientras que la actividad se sigue ejerciendo en forma ilegal o incumpliendo los requisitos establecidos. Esto se ha convertido en una burla a las autoridades y a los demás ciudadanos, quienes se encuentran desarmados para hacer valer sus derechos y reivindicar una sanción por la vulneración del orden jurídico.

3 CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección primera, Consejero ponente: CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE, Bogotá, 27 de junio de 2003. Radicación número: 11001-03-24-000-1999-00865-01 (7262).

4 **CONSEJO DE ESTADO, ibídem.**

La Corte Constitucional ha considerado que la actividad económica debe estar regulada y controlada para que su ejercicio no vulnere el bien común. El legislador debe entonces dotar a las autoridades competentes de los instrumentos necesarios para que su labor sea efectiva, garantizando así el respeto del orden jurídico.

*"(...)* ***Los controles sobre el ejercicio de la actividad comercial tienen una relación estrecha con la protección del bien común. Por ello, corresponde al Estado reglamentar la forma como los particulares ofrecen la prestación de bienes y servicios al público para así, garantizar condiciones mínimas de seguridad, salubridad, tranquilidad y moralidad públicas. Los límites al ejercicio de la libertad económica no pueden entenderse como un abuso del poder de policía sino como el cumplimiento del deber del Estado de garantizar la plena vigencia y efectividad de los derechos de las personas.*** *En este punto, la definición de orden público como medio para el desarrollo pleno de los Derechos Humanos revela la importancia y necesidad del control de la actividad de los particulares. Las medidas de control al funcionamiento de los establecimientos abiertos al público cumplen con el fin de garantizar el bien común en el intercambio de bienes y servicios para la satisfacción de las necesidades de las personas.* ***El exigirle a los particulares, medidas de salubridad, pago de obligaciones tributarias, funcionamiento bajo las reglas de planeación, cumplimiento de horarios, ubicación e intensidad auditiva, se revelan como medios idóneos para el adecuado desarrollo de la actividad económica de los establecimientos abiertos al público****. Son reglas mínimas para la prestación de servicios"*[5] (subrayas fuera del texto);

h) Finalmente, el artículo 8° del proyecto retoma lo ya contemplado en el artículo 5° de la norma actual en cuanto a la sanción de falta disciplinaria gravísima en la que incurrirán los servidores públicos que exijan requisitos no previstos por el legislador. Adicionalmente contempla que incurrirán en esta misma falta los funcionarios que no respeten los términos o dilaten injustificadamente los procesos y las sanciones;

i) El proyecto adiciona un artículo transitorio dirigido a los establecimientos que cumplieron al momento de su apertura con las normas de uso de suelo vigentes, siendo este uso desconocido por una norma posterior. Estas personas tienen un derecho adquirido que es necesario respetar, pero también es cierto que es indispensable regularizar su situación frente al ordenamiento legal vigente por medio de un acto de reconocimiento expedido por la autoridad competente. Lo anterior sin permitir que por esta vía se legalicen las infracciones a las normas urbanísticas vigentes al momento de la apertura del establecimiento.

IV. **El poder de policía de las alcaldías**

Por último, este proyecto de ley tiene como objetivo rescatar y hacer aplicable uno de los más importantes principios del derecho administrativo, el poder de policía con que cuentan las alcaldías para el adecuado ejercicio de sus funciones:

Tradicionalmente el derecho administrativo y la jurisprudencia han definido el poder de policía de la siguiente forma:

*"El poder de policía es una de las manifestaciones asociadas al vocablo policía, que se caracteriza por su naturaleza puramente normativa, y por la facultad legítima de regulación de la libertad con actos de carácter general e impersonal, y con fines de convivencia social, en ámbitos ordinarios y dentro de los términos de la salubridad, moralidad, seguridad y tranquilidad públicas que lo componen. En el ejercicio del poder de policía y a través de la ley y del reglamento superior se delimitan derechos constitucionales de manera general y abstracta y se establecen las reglas legales que permiten su específica y concreta limitación para garantizar los elementos que componen la noción de orden público policivo, mientras que a través de la función de policía se hacen cumplir jurídicamente y a través de actos administrativos concretos, las disposiciones establecidas en las hipótesis legales, en virtud del ejercicio del poder de policía"*[6].

En este orden de ideas, la función de policía implica la atribución y el ejercicio de competencias concretas asignadas de ordinario y mediante el ejercicio del poder de policía a las autoridades administrativas de policía; en últimas, esta es la gestión administrativa en la que se concreta el poder de policía y debe ser ejercida dentro de los marcos generales impuestos por la ley en el orden nacional. Su ejercicio compete exclusivamente al Presidente de la República, a nivel nacional, según el artículo 189 numeral 4 de la Carta, y en las entidades territoriales a los gobernadores y los alcaldes quienes ejercen la función de policía, dentro del marco constitucional, legal y reglamentario.

En conclusión, el poder de policía tiene como finalidad establecer la regulación jurídica necesaria para la convivencia social dentro de un marco de seguridad, tranquilidad y coexistencia pacífica, siendo este el principal propósito que se persigue con el proyecto de reforma a la Ley 232 de 1995.

De los honorables Congresistas,

*David Luna Sánchez, Simón Gaviria Muñoz, José Fernando Castro Caycedo, Germán Navas Talero, Germán Varón Cotrino, Lucero Cortés Méndez, Germán Olano Becerra,* Representantes a la Cámara.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 7 de septiembre del año 2007 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 122 con su correspondiente exposición de motivos, por los honorables Representantes *David Luna Sánchez, Simón Gaviria M.* y otros.

El Secretario General,

*Angelino Lizcano Rivera.*

5 **CORTE CONSTITUCIONAL, Ob. Cit.**

6 CORTE CONSTITUCIONAL, Magistrado Ponente Julio César Ortiz. Sentencia C-366 de 1996, 14 de agosto de 1996.

# P O N E N C I A S

## PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 005 DE 2007 CAMARA

*por la cual se dictan medidas relativas a la protección social de las parejas del mismo sexo.*

Bogotá, D. C., agosto 29 de 2007

Doctor

JORGE ENRIQUE ROZO

Presidente

Honorable Comisión Séptima

Cámara de Representantes

E. S. M.

Por medio de la presente nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 005 de 2007 Cámara, ***por la cual se dictan medidas relativas a la protección social de las parejas del mismo sexo.***

El presente proyecto de ley contiene dos importantes medidas en materia de protección social para las parejas conformadas por personas del mismo sexo. En primer lugar, se permite a estas parejas conformar sociedades patrimoniales, con las mismas condiciones y requisitos previstos en las disposiciones vigentes para los compañeros permanentes. En segundo lugar, se autoriza el acceso de estas parejas al Sistema de Seguridad Social, en las mismas condiciones establecidas para los compañeros permanentes, en la forma en que se explica más adelante.

Las dos medidas que se sugieren están claramente enmarcadas en la protección social, entendida esta no sólo como el conjunto de instituciones y recursos destinados a prevenir y mitigar las contingencias a las que están sometidas las personas (seguridad social), sino también como los instrumentos jurídicos que permiten a las personas protegerse contractualmente de estos riesgos, al menor costo para el erario público (sociedades patrimoniales). Y es que la

experiencia en esta materia indica que una protección jurídica adecuada a las personas que conviven en pareja mejora las condiciones de vida de las parejas, redunda en menores conflictos sociales y reduce la posibilidad de acudir a la asistencia social.

Por otra parte, estos mecanismos de protección no están atados al concepto de familia ni derivan de él. La protección social se confiere en primera instancia al individuo como una responsabilidad económica propia del Estado Social del Derecho; en tal sentido se encuentra clasificada dentro de los derechos económicos sociales y culturales de la Constitución Política y en ciertos casos asociada a derechos fundamentales.

El hecho de que la protección social se organice ocasionalmente en torno al concepto de familia se explica en la medida en que esto facilita su prestación, y debe entenderse en el contexto de la protección integral que la Constitución confiere a la familia. Sin embargo, esta vinculación no es absoluta ni excluyente de otras formas de organización. Bien puede el legislador, dentro de su libertad de configuración de los mecanismos de protección social, definir que estos se confieren solamente a los individuos (como sucede en el régimen subsidiado de salud) o que se confieren a parejas o grupos de personas, sin que estén vinculados a un grupo familiar.

Las consideraciones previas aplican de manera idéntica a las sociedades patrimoniales. El legislador del Código Civil dispuso que los matrimonios tuvieran un régimen de bienes denominado "sociedad conyugal". El legislador de 1990 consideró pertinente crear un régimen de bienes para los compañeros permanentes denominado "sociedad patrimonial", que no está vinculado al matrimonio ni al concepto civil de familia. El legislador presente bien puede ocuparse de regular las consecuencias económicas derivadas de la convivencia entre personas del mismo sexo.

También cabe señalar que la Iglesia Católica colombiana ha propuesto que el legislador se ocupe de la regulación de los efectos de las relaciones de parejas del mismo sexo, sin asimilarlas a la institución matrimonial. En ese sentido, Monseñor Augusto Castro declaró en una entrevista con la revista *Cambio* el 11 de julio de 2005:

*"La Iglesia no está escondiendo nada. Ese es un hecho que está en la sociedad. No se lo inventó la Iglesia, no se lo inventó el Estado. Siempre ha existido. Ahora, los homosexuales piden no ser una pareja salvaje, piden una reglamentación para obtener beneficios, y eso le toca al Estado. Lo que la Iglesia pide es que en esa reglamentación no se afecte a la familia tradicional como núcleo de la sociedad".*

A continuación se discute por separado cada uno de los aspectos del proyecto y se presenta su justificación socioeconómica y constitucional.

2. **Seguridad social**

En materia de seguridad social, la propuesta contenida en el proyecto consiste en que las parejas conformadas por personas del mismo sexo puedan acceder a la seguridad social *"con los mismos requisitos y condiciones previstos en las disposiciones vigentes para los compañeros permanentes".*

En la actualidad, las parejas del mismo sexo carecen de derechos en materia de afiliación a la seguridad social. Si bien es cierto que las personas que conforman parejas heterosexuales y parejas del mismo sexo deben obligatoriamente afiliarse por separado a la seguridad social cuando ambos son trabajadores activos, el tratamiento que reciben las parejas cuando uno de los dos miembros está desempleado es diferente.

Cuando uno de los miembros de una pareja heterosexual queda desempleado, puede continuar recibiendo servicios de salud en calidad de beneficiario de su pareja. También puede ser beneficiario de la pensión de sobrevivientes, en caso de muerte de su pareja. En las parejas del mismo sexo, el miembro de la pareja que queda desempleado solamente seguirá recibiendo beneficios de salud si sigue cotizando o si se inscribe en el régimen subsidiado. A la muerte de su compañero(a), el sobreviviente no recibe la pensión de sobrevivientes, a pesar de que hubiera convivido con el causante y haberle acompañado al momento de su muerte.

El proyecto pretende remediar esta situación de inequidad y permitir a las personas que conforman parejas del mismo sexo acceder a la seguridad social en las mismas condiciones que los compañeros permanentes, sin asimilar estas parejas al matrimonio o a las uniones maritales de hecho.

El efecto práctico de la medida consistiría entonces en que las personas integrantes de la pareja del mismo sexo que no tengan la calidad de trabajadores dependientes o independientes podrán afiliarse al régimen contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud, como beneficiarios de su pareja cotizante. Así mismo, las parejas del mismo sexo serán beneficiarias de las pensiones de sobrevivientes de su pareja cotizante, en caso de que esta fallezca.

Un estudio realizado por la organización *Colombia Diversa* indica que los costos de extender la afiliación de las parejas del mismo sexo a la seguridad social son mínimos[1].

Utilizando estadísticas actuales de los costos del Sistema de Seguridad Social en Colombia, el estudio proyecta que el valor presente del costo adicional que implicaría para la totalidad del sistema general de pensiones la afiliación de todas las parejas del mismo sexo oscila entre $2.800 y $3.500 millones de pesos. Este costo es irrisorio si se tiene en cuenta que el grupo potencial de beneficiarios oscilaría entre 16.000 y 20.000 parejas, en las cuales uno de los miembros se encuentra ya afiliado al Régimen Contributivo de Pensiones. También se puede señalar que la cifra total indicada es aproximadamente igual al valor actuarial de cualquiera de las pensiones más altas en Colombia (magistrados de altas cortes, congresistas, etc.).

El costo anual adicional que implicaría para el Sistema de Salud la afiliación de las parejas del mismo sexo oscila entre $14.000 y $23.000 millones de pesos, lo cual equivale a un monto entre el 0,14% y el 0,24% del costo anual del Sistema. Sin embargo, este costo potencial podría ser sustancialmente inferior si se tiene en cuenta que los costos *per cápita* en el Sistema de Salud consideran un grupo promedio de más de 2 beneficiarios por cada afiliado[2].

Desde la perspectiva constitucional, no existe restricción alguna para que el legislador permita la afiliación de parejas del mismo sexo en el Sistema de Seguridad Social. En diversas oportunidades la Corte Constitucional se ha ocupado del asunto y ha considerado que se trata una materia cuyo desarrollo compete al legislador[3].

2. **Régimen patrimonial**

En materia de régimen patrimonial, la propuesta contenida en el proyecto consiste simplemente en que las parejas conformadas por personas del mismo sexo puedan conformar sociedades patrimoniales, *"con los mismos requisitos y condiciones previstos en las disposiciones vigentes para los compañeros permanentes".* Las disposiciones legales relacionadas con esta materia son la Ley 54 de 1990 y la Ley 979 de 2005, que establecen el régimen patrimonial entre compañeros permanentes, los mecanismos para su constitución y su forma de liquidación.

Obsérvese, sin embargo, que la propuesta no asimila las parejas del mismo sexo a las uniones maritales de hecho. Simplemente remite a los "requisitos y condiciones" aplicables a las sociedades patrimoniales entre compañeros permanentes, para efectos de establecer el régimen jurídico aplicable a dichas situaciones.

En la situación actual, las parejas del mismo sexo carecen de todo estatus y protección jurídica en materia patrimonial. Por tanto, el patrimonio obtenido como fruto del trabajo y ayuda mutua pertenece bien, individualmente, a cada uno de los miembros de la pareja, bien a ambos, a título común y *pro indiviso*.

A la terminación de la relación por separación o por muerte, los miembros de la pareja pueden ser víctimas de abuso, ya sea de su compañero o compañera, que puede intentar apropiarse individualmente de los bienes comunes beneficiándose del actual vacío legislativo, o de los parientes del compañero fallecido, que consideran lícito apropiarse de los bienes formados en común por la pareja, en ausencia de normas legales sobre la materia.

---

1 **Colombia Diversa**, *Análisis de los costos potenciales de la extensión de la afiliación de parejas del mismo sexo al Sistema de Seguridad Social,* Bogotá, D. C., agosto 3 de 2004. Puede consultarse en: http://www.colombiadiversa.org/local/costosseguridadsocial.pdf

2 Ver Sentencia Su-623 de 2001.

3 **Ver por ejemplo la Sentencia SU-623 de 2001**.

Con la propuesta que se pone a consideración del honorable Congreso, se establecen reglas justas y objetivas para la división de los bienes en caso de separación, y se mantienen los derechos de los herederos, en la parte de los bienes que pertenecen al causante. Dichas reglas serían, por remisión directa del legislador, las que en cuanto a requisitos y condiciones se encuentran previstas en las disposiciones vigentes para los compañeros permanentes.

Los mecanismos alternativos que podrían organizarse de acuerdo con la legislación vigente son ineficaces y altamente costosos. Por ejemplo, si se optara por sociedades civiles o mercantiles, los costos de operación y registro y los costos tributarios hacen inviable e inadecuado el mecanismo; al momento de la separación, las sociedades así conformadas tendrían que liquidarse, con todos los costos y dificultades que ello implica. Por otra parte, la sociedad de hecho no ha demostrado ser un mecanismo eficiente para regular las relaciones patrimoniales entre parejas, como lo demuestra la experiencia previa entre compañeros permanentes, que condujo a la expedición de la Ley 54 de 1990.

La regulación de los derechos patrimoniales de las parejas del mismo sexo es el reconocimiento de una situación fáctica que existe en nuestra sociedad desde hace tiempo y que merece un tratamiento legislativo idéntico al previsto para situaciones similares, en aras de la justicia y la equidad.

Esta situación no es nueva en el derecho comparado. Algunos países, tales como Holanda, Bélgica, Canadá, España, Dinamarca, Francia, Alemania, Noruega, Portugal, Suecia, Suiza y algunos Estados federales de Argentina y Brasil, han regulado los derechos de las parejas del mismo sexo[4].

Es pertinente anotar que no hay ningún costo fiscal asociado a esta medida. El permitirle a las parejas del mismo sexo conformar patrimonios conjuntos no implica ninguna erogación para el Estado.

Por último, en la perspectiva constitucional, cabe mencionar que la Corte se pronunció mediante la Sentencia C-098 de 1996 sobre la posible extensión de derechos patrimoniales a las parejas del mismo sexo. La sentencia revisó la Ley 54 de 1990 frente a la acusación de omisión legislativa por no haberse ocupado de las parejas del mismo sexo. Si bien la Corte declaró exequible la norma acusada, también consideró constitucionalmente viable la posibilidad de que el legislador se ocupase en el futuro de la materia, regulando los efectos jurídicos de las parejas del mismo sexo. La sentencia citada, aunque fue pronunciada unánimemente por la Corte, tuvo tres aclaraciones de voto. En la primera, los Magistrados Eduardo Cifuentes y Vladimiro Naranjo manifestaron:

*"Consideramos justo y pertinente que la ley establezca un régimen patrimonial propio en relación con las uniones homosexuales, lo cual es independiente de que estas se consideren o no constitutivas de familia".*

Las otras dos aclaraciones de voto se refieren al alcance del artículo 42 de la Constitución Política y al concepto restringido de familia que, en criterio de los magistrados, contiene esta norma constitucional. Ni siquiera estas aclaraciones de voto sostienen que el legislador tenga vedado regular las parejas del mismo sexo por la vía de sus efectos patrimoniales o de seguridad social.

Este tipo de iniciativas no son nuevas en el Congreso de la República, en anteriores legislaturas se han presentado proyectos de ley que abarcan temas de esta índole, el actual proyecto de ley es respuesta al inusual e insólito archivo del Proyecto de ley 152 de 2006 Cámara, 130 de 2005 Senado, que en la legislatura pasada fue aprobado en Comisión Séptima de Senado, en la plenaria del Senado, en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes y en la plenaria de la Cámara.

Sin embargo en una circunstancia que no se había presentado con anterioridad, donde se evidenció un vacío jurídico frente al trámite de la conciliación de los textos, el Senado decidió no aprobar el acta de conciliación suscrita por los conciliadores, en el cual se acogió el texto aprobado en la Cámara, que contaba con el aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Ministerio de la Protección Social, donde se decidió el archivo de la iniciativa, que a la luz de la legalidad y constitucionalidad carece de fundamento y justificación.

El proyecto de ley responde a las actuales condiciones en el ámbito del Derecho Internacional, en donde en comunicación del 14 de mayo del Proceso número 1361 de 2005, notificada al Gobierno colombiano el 8 de junio del año en curso, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, concluyó que el Estado colombiano violó el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos[5], que estipula el derecho a la igualdad y no discriminación, al negar a un ciudadano el derecho de pensión de sobreviviente de su compañero permanente sobre la base de su orientación sexual, al respecto el comité expresó: "…*el comité observa que el Estado Parte no presenta ningún argumento que sirva para demostrar que esta distinción entre compañeros del mismo sexo, a los que no se les permite recibir prestaciones de pensión y entre compañeros heterosexuales no casados, a los que sí se les concede dichas prestaciones, es razonable y objetivo. El Estado Parte tampoco presentó ninguna prueba que revele la existencia de factores que pudieran justificar esa distinción"*[6].

Solicita el Comité que el Estado Parte reconozca las sustitución pensional y pide adoptar medidas para que no se discrimine a estas parejas en el acceso a este derecho, decisión que debe ser cumplida en 90 días y presentar informe respectivo al Comité según artículo 2° del pacto.

En aras del Cumplimiento de la decisión del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el proyecto intenta ubicar en un plano de igualdad, garantizando el cumplimiento del artículo 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, ratificado y aprobado por el Estado colombiano y según el bloque de Constitucionalidad hace parte integrante de la Carta Política Colombiana.

**Proposición:**

En virtud a las consideraciones anteriormente expuestas, solicitamos a los honorables miembros de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de ley número 005 de 2007 Cámara, ***por la cual se dictan medidas relativas a la protección social de las parejas del mismo sexo.***

Cordialmente

*Venus Albeiro Silva Gómez,* Representante a la Cámara por Bogotá; *Amanda Ricardo de Páez,* Representante a la Cámara por Cundinamarca; *María Isabel Urrutia Ocoró,* Representante a la Cámara Negritudes; *Jorge Ignacio Morales Gil,* Representante a la Cámara por Antioquia; *Iván David Hernández Guzmán,* Representante a la Cámara por Tolima.

**TEXTO PROPUESTO**

**PARA EL PROYECTO DE LEY NUMERO 005 DE 2007**

**PRIMER DEBATE EN COMISION SEPTIMA**

**DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES**

*por la cual se dictan medidas relativas a la protección social*

*de las parejas del mismo sexo.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Las parejas del mismo sexo que cumplan con los requisitos y condiciones previstas en la Ley 979 de 2005, podrán conformar sociedades patrimoniales.

Las parejas conformadas por personas del mismo sexo podrán acceder a la Seguridad Social con los mismos requisitos y condiciones previstos en las disposiciones vigentes para los compañeros permanentes y compañeras per-

4 **Dado que en Colombia, los derechos de parejas del mismo sexo han sido desconocidos sistemáticamente, actualmente el Estado Colom**biano se encuentra demandado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y ante el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

5 **El Comité de Derechos Humanos, actuando en virtud del parágrafo 4° del artículo 5° del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de** los Derechos Civiles y Políticos, considera que los hechos que se le exponen ponen de manifiesto una violación por parte de Colombia del artículo 26 del pacto.

De conformidad con lo dispuesto en el apartado a) del parágrafo 3° del artículo 2° del Pacto, el comité llega a la conclusión de que el autor, como víctima de una violación del artículo 26 tiene derecho a un recurso efectivo, incluso a que se vuelva a examinar su solicitud pensional sin discriminación fundada en motivos de sexo y orientación sexual. El Estado Parte tiene obligación de adoptar medidas para impedir que se cometan violaciones análogas del pacto en el futuro. 14 de mayo de 2007 Ginebra, Suiza, dictamen Comunicación número 1362 de 2005, Comité de Derechos Humanos. Naciones Unidas.

6 **14 de mayo de 2007 Ginebra, Suiza, dictamen Comunicación número 1362 de 2005, Comité de Derechos Humanos. Naciones Unidas,** Examen de la comunicación en cuanto al fondo 7.2

manentes, incluidos los mecanismos de demostración previstos en el artículo 2º de la Ley 979 de 2005.

En el caso del Sistema General de Seguridad Social en Salud, sin perjuicio de los hijos con derecho a ser inscritos en el Régimen Contributivo de conformidad con la normatividad vigente, la protección en calidad de beneficiario se extenderá solamente al miembro de la pareja.

Paragrafo 1º. En caso de que el compañero o compañera cotizante del mismo sexo haya tenido anteriormente cónyugue o compañero(a) heterosexual reconocido(a) de acuerdo a las normas vigentes, sólo se tendrá en cuenta esta circunstancia para lo relacionado con los derechos de Pensión de Sustitución o Sobrevivientes y se aplicará lo establecido en las leyes correspondientes.

Parágrafo 2º. El régimen de inhabilidades e incompatibilidades establecido en las normas vigentes regirá y se aplicará de igual forma para las parejas del mismo sexo.

Artículo 2º. La presente ley rige a partir de su fecha de promulgación.

*Venus Albeiro Silva Gómez,* Coordinador de Ponentes, Representante a la Cámara por Bogotá; *Amanda Ricardo de Páez,* Representante a la Cámara por Cundinamarca; *María Isabel Urrutia Ocoró,* Representante a la Cámara Negritudes; *Jorge Ignacio Morales Gil,* Representante a la Cámara por Antioquia; *Iván David Hernández Guzmán,* Representante a la Cámara por Tolima.

## CONTENIDO

Gaceta número 443 -Martes 11 de septiembre de 2007

CAMARA DE REPRESENTANTES Págs.

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 122 de 2007 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 232 de 1995 sobre el funcionamiento de los establecimientos comerciales. ..... 1

PONENCIAS

Ponencia para primer debate y Texto propuesto al Proyecto de ley número 005 de 2007 Cámara, por la cual se dictan medidas relativas a la protección social de las parejas del mismo sexo..... 5

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2007