REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

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

AÑO XIX - Nº 775 Bogotá, D. C., jueves, 14 de octubre de 2010 EDICIÓN DE 8 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

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 064 DE 2010 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 323 de la Carta Política.

Bogotá, octubre 12 de 2010

Doctor

BÉRNER ZAMBRANO ERAZO

Presidente

Comisión Primera

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Ponencia al Proyecto de Acto Legislativo número 064 de 2010 Cámara, *por medio del cual se modifica el artículo 323 de la Carta Política.*

Señor Presidente:

En desarrollo de la responsabilidad asignada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional permanente de la Cámara de Representantes, los abajo firmantes procedemos a rendir informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley en referencia, radicado en Secretaría General de la Cámara de Representantes a instancia de los Representantes a la Cámara *Pablo Enrique Salamanca Cortés, José Joaquín Camelo Ramos, Iván Cepeda Castro, Constantino Rodríguez Calvo, Mario Suárez Flórez, Iván Darío Sandoval Perilla, Óscar de Jesús Marín, Rubén Darío Rodríguez Góngora, Consuelo González de Perdomo* y otras firmas ilegibles.

Atentamente,

PABLO ENRIQUE SALAMANCA CORTÉS
Coordinador Ponente.

MIGUEL GOMEZ MARTINEZ
Ponente.

GERMAN NAVAS TALERO
Ponente.

HERNANDO ALFONSO PRADA GIL
Ponente.

CARLOS ARTURO CORREA MOJICA.
Ponente.

EFRAIN TORRES MONSALVO
Ponente.

GERMAN VARON COTRINO
Ponente.

ORLANDO VELANDIA SEPULVEDA
Ponente.

EFRAIN TORRES MONSALVO
Ponente.

GUSTAVO HERNAN PUENTES D.
Ponente.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Honorables Congresistas:

El presente Proyecto de Acto Legislativo propone la elección popular de alcaldes locales en el Distrito Capital.

Fundamentos de la propuesta

1. El artículo 1° de nuestra Constitución Política define a Colombia como un Estado Social de Derecho, organizado en forma **descentralizada**. No obstante ese mandato inequívoco la ciudad capital no ha implantado tal modelo a su organización institucional. Los alcaldes locales son simplemente subalternos de la Secretaría de Gobierno tanto que figuran en su nómina. Ellos son removidos discrecionalmente por el Alcalde Mayor, incluso, si la terna de candidatos que hoy postulan las Juntas Administradoras Locales no son del agrado del alcalde mayor este procede a devolverlas para que confeccionen otra de su gusto. Eso no es descentralización, es su caricatura. Es más, al Capítulo V del Decreto 1421 de 1993 lo titularon: LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL pero vaya uno a leer su desarrollo normativo y pronto se percata que quienes lo redactaron dieron rienda suelta al establecimiento y consolidación del más rígido modelo centralista y diría casi monárquico.

2. Las alcaldías locales, por supuesto, no tienen personería jurídica, solamente la tienen los Fondos de Desarrollo locales cuyos funcionarios también los nombra y remueve el alcalde mayor y son remunerados por la Secretaría de Gobierno pues figuran en su nómina. Como si fuera poco tanto centralismo, los presupuestos locales los ejecutan y autorizan funcionarios de la administración central, es decir, funcionarios de las diferentes secretarías adscritas al despacho del Alcalde Mayor a través de unas dependencias denominadas UEL (Unidades de Ejecución Locales). Las inversiones locales se ejecutan 2 o 3 años después de ser autorizadas por los alcaldes locales ya que no importa si las aprueban las Juntas Administradoras Locales, pues aquellas, finalmente, pueden ser promulgadas por decreto por el alcalde local quien a su vez, repito, es funcionario de la administración central. ¿Qué tal ese adefesio de democracia, participación ciudadana y descentralización? Sencillamente no existe y debemos crearla y en algo se avanzaría de aprobarse este proyecto.

3. Los alcaldes locales, unas veces, son sometidos a concurso y de la lista de elegibles, los ediles proceden a escoger los candidatos a la terna, para que a su vez, el alcalde mayor proceda a nombrar de allí al alcalde local. Otras veces los ediles conforman libremente la terna. Eso depende del concepto que, de autonomía territorial, tenga cada alcalde mayor. Ha habido casos en que el alcalde mayor no escoge a nadie y sencillamente encarga de alcalde local, por el tiempo que quiera, a un subalterno de su confianza. Eso es una completa y burda distorsión de toda manifestación de autogestión local o descentralización.

4. Los alcaldes locales no tienen compromiso social con nadie diferente a quien ayudó en su nominación. Como no son voceros o líderes de sus comunidades, poco les interesa adelantar una buena gestión para que sea reconocida. Su ambición no va más allá de quedar bien con sus empleadores y mantener durante todo el periodo su empleo. Poco interactúan con los habitantes de cada localidad, no acercan el gobierno a los vecinos, ni siquiera en el irrisorio presupuesto local que ejecutan tienen en cuenta a los ciudadanos residentes en cada localidad. En fin, la descentralización local no pasa de ser una entelequia o una abstracción o mejor, algo con qué titular el estatuto de Bogotá, que no implica el despojo de funciones del alcalde mayor en beneficio de la democracia, en síntesis: la democracia y la descentralización deben ser más formales que reales.

5. Las localidades de Engativá (10), Kennedy (8), Suba (11), Ciudad Bolívar (19) Bosa (7) tienen en promedio más de 600 mil habitantes, que es superior a la mayoría de las capitales de departamento y demás municipios de Colombia, sin embargo, dichos entes territoriales sí gozan de personería jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa. Hoy día, con cualquier presupuesto local autorizado por la Secretaría de Hacienda y el alcalde mayor no pueden construirse o repararse siquiera 50 calles enteras. El Alcalde Mayor de Bogotá dirige autónomamente recursos públicos que para el año 2009 alcanzan a los 14.7 billones de pesos[1]. De ahí, que si a un alcalde le apasiona el circo y los mimos pues todas las localidades les toca uniformarse con ese tono, sin tener en cuenta las prioridades locales y si a otro se le ocurre que no, que lo urgente es la seguridad y no la inversión social, pues los alcaldes locales deben marchar en esa dirección. Mientras tanto la descentralización esperando su turno.

6. La personería jurídica debe reconocerse a las alcaldías locales como paso necesario hacia una descentralización. De esa manera los alcaldes locales podrían ejecutar sus propios presupuestos en forma autónoma. Es razonable que los alcaldes locales elegidos puedan nombrar su equipo de colaboradores más inmediatos que les facilite desarrollar su programa de gobierno. Hay que disminuir la macrocefalia centralista. No se entiende por qué los parques, las calles locales, las dotaciones de escuelas y colegios y demás asuntos de interés comunitario deban ser atendidas por la lejana administración central. Hoy sólo se acercan los alcaldes al ciudadano pero le alejan la orientación y la ejecución de sus presupuestos de inversión. El monto de los presupuestos locales depende de la voluntad de cada alcalde ya que el Estatuto de Bogotá señala que aquellos **"pueden"** crecer en un 2% anual **(artículo 89 D. 1421/92)**, frente a esa inestabilidad financiera es imposible elaborar planes consistentes en el corto y mediano plazo. Que sea pues la Constitución Política quien defina los derechos presupuestales en cada localidad y no el capricho o la improvisación de cada alcalde y menos que este concentre la ejecución de sus presupuestos en sus subalternos, que demoran años en ejecutarlos.

Fundamentos constitucionales

Para tramitar un acto legislativo de esta envergadura, es importante hacer un minucioso y detallado análisis constitucional que determine la procedencia o improcedencia de una reforma constitucional, a continuación se detallarán las normas constitucionales concordantes con este acto legislativo.

Constitución Política de Colombia

Artículo 1°. *Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía en sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista.*

Artículo 3°. *La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, el pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes.*

Artículo 40. *Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:*

1. Elegir y ser elegido.

2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.

3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.

4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.

5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas.

6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.

7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse.

Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública.

Artículo 103. *Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará.*

El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.

Artículo 260. *Los ciudadanos eligen en forma directa Presidente y Vicepresidente de la República, Senadores, Representantes, Gobernadores, Diputados, Alcaldes, Concejales municipales y distritales, miembros de las juntas administradoras locales, y en su oportunidad, los miembros de la Asamblea Constituyente y las demás autoridades o funcionarios que la Constitución señale.*

Proposición:

De conformidad con las consideraciones anteriormente expuestas, propongo a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes que se le dé Primer Debate al **Proyecto de Acto Legislativo número 064 de 2010 Cámara,** *por medio del cual se modifica el artículo 323 de la Carta Política.*

PABLO ENRIQUE SALAMANCA CORTÉS
Coordinador Ponente.

MIGUEL GOMEZ MARTINEZ
Ponente.

GERMAN NAVAS TALERO
Ponente.

HERNANDO ALFONSO PRADA GIL
Ponente.

CARLOS ARTURO CORREA MOJICA.
Ponente.

EFRAIN TORRES MONSALVO
Ponente.

GERMAN VARON COTRINO
Ponente.

ORLANDO VELANDIA SEPULVEDA
Ponente.

GUSTAVO HERNAN PUENTES D.
Ponente.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 064 DE 2010 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 323 de la Carta Política.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 323 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 323. El Concejo distrital se compondrá de un concejal por cada ciento cincuenta mil habitantes o fracción mayor de setenta y cinco mil que tenga su territorio.

En cada una de las localidades **habrá un alcalde local** y una junta administradora elegidos popularmente para períodos de cuatro (4) años. Las juntas administradoras estarán integradas por no menos de siete ediles, según lo determine el concejo distrital y en atención a la población respectiva.

La elección del Alcalde Mayor, de Concejales distritales, **de Alcaldes locales** y de Ediles se hará en un mismo día para periodos de cuatro 4 años.

Siempre que se presente falta absoluta a más de dieciocho (18) meses de la terminación del período, se elegirá alcalde mayor **o alcalde local para el tiempo** que reste. En caso de que faltare menos de dieciocho (18) meses, el Presidente de la República designará al Alcalde mayor para lo que reste del período, **a su vez, el alcalde mayor designará al alcalde local que faltare** respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el alcalde elegido.

Las alcaldías locales tendrán personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y su participación en los ingresos corrientes del distrito crecerán anualmente en 2% hasta completar el 20%.

En los casos taxativamente señalados por la ley, el Presidente de la República suspenderá o destituirá al alcalde mayor.

Los concejales y los ediles no podrán hacer parte de las juntas directivas de las entidades descentralizadas.

Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 04 DE 2010 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 232 de 1995, y se adoptan otras disposiciones.

Bogotá, 12 de octubre de 2010

Honorable Representante

Doctor

BÉRNER ZAMBRANO ERAZO

Presidente Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

E.S.D.

Referencia: Informe de Ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 04 de 2010 Cámara.

Respetado Señor Presidente:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, Reglamento Interno del Congreso, procedemos a rendir informe de ponencia del Proyecto de Ley 04 de 2010 Cámara, para primer debate.

Este Proyecto de Ley fue presentado el día 20 de julio de 2010 ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes, por parte de la honorable Senadora Alexandra Moreno Piraquive, el honorable Senador Manuel Virgüez P., el honorable Senador Carlos Alberto Baena López y la honorable Representante Gloria Stella Díaz Ortiz.

La presente ponencia desarrolla el contexto, contenido, justificación e impactos del proyecto y finaliza con la proposición de la misma. El documento está suscrito por la totalidad de los ponentes asignados.

1. Objeto del Proyecto

El proyecto propone la adopción de medidas que sujeten el funcionamiento de establecimientos comerciales al plan de ordenamiento territorial de los municipios y distritos del país.

2. Justificación del Proyecto

La Ley 232 de 1995 significó un gran avance para las actividades comerciales en el país, dado que, por un lado, eliminó trámites para la obtención de la licencia de funcionamiento y por otro, dejó establecidos controles posteriores por parte de las autoridades competentes.

Sin embargo, el hecho de que el artículo 1° de la Ley 232 de 1995, disponga que "*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 estén expresamente ordenado por el legislador*" limita los avances anunciados.

Relación de efectos

• Tendencia de comportamiento a la apertura generalizada de establecimientos comerciales sin el cumplimiento de requisitos mínimos.

• Apertura de actividades comerciales sin el lleno de requisitos legales.

• La exigibilidad de tales requisitos se ha traducido en la práctica en interminables procesos administrativos, como resultado de la interposición de múltiples recursos por parte de los propietarios, eludiendo en muchos casos, el cumplimiento de las normas urbanísticas.

• Afectación directa sobre la situación laboral y de ingresos a unas personas.

• Perjuicios considerables y permanentes a los habitantes de zonas y sectores residenciales que vieron los alrededores inundados de establecimientos mayoritariamente bares, discotecas, tabernas, entre otros similares.

• Amenaza sobre la tranquilidad, la calidad de vida e inclusive, la dignidad humana de los residentes, amas de casa, adultos, jóvenes, niños, al ocasionar problemas y conflictos en las zonas residenciales, además de propiciar transformaciones en los usos y las construcciones.

A pesar de los avances de los municipios y distritos en cuanto a infraestructura, desarrollo económico, enfocado en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, se presentan problemas que opacan dichos esfuerzos con la proliferación de establecimientos comerciales en zonas designadas como exclusivamente residenciales.

Las entidades territoriales de acuerdo con su categoría y atendiendo lo dispuesto por la ley 388 de 1997 cuentan con normas y disposiciones reguladoras del uso del suelo, sin embargo la laxitud de la norma algunos particulares abran al público establecimientos de comercio en sectores no permitidos con los consecuentes impactos negativos que ocasionan.

Así, está legalmente permitido la apertura de negocios como discotecas, bares, whiskerías, funerarias, moteles, residencias y demás, en sectores residenciales o de carácter institucional, a pesar de la incompatibilidad con el uso del suelo en el sector y con un alto impacto sobre el ordenamiento y planificación del desarrollo urbano, el crecimiento armónico de los municipios y distritos y la calidad de vida de la comunidad cercana.

Entre los factores deteriorantes de la calidad de vida, el proyecto relaciona 12 de ellos:

1. Desórdenes generados por la existencia de los centros nocturnos.

2. Inseguridad en el sector, dado que los bares y tabernas son frecuentados por gente de muchos sectores de la municipalidad y de otras ciudades.

3. Es común el enfrentamiento verbal y físico, las riñas y peleas callejeras, agresiones verbales y porte de armas.

4. Se presenta una desvalorización de las viviendas vecinas a los bares, tabernas y whiskerías.

5. Se produce contaminación auditiva, pues los niveles de ruido superan los permitidos.

6. Para los residentes es cada vez más difícil vivir en estos lugares transformados en sus usos, y algunos terminan enfrentándose a otra suerte de "desplazamiento forzado", en un éxodo a otros sectores donde puedan asegurar la calidad de vida que antes disfrutaban.

7. Las condiciones de salubridad se ven afectadas.

8. Prolifera el expendio y el consumo de drogas y licores.

9. Se generan espacios propicios para la prostitución.

10. Se presentan consecuencias negativas para la formación de la infancia, sobre todo en los aspectos psicológicos y sociales.

11. En todo el contexto descrito, hay propensión a la corrupción de menores, la descomposición y la violencia familiar, entre otros.

12. Por lo complejo de la situación, se generan hábitos de vida negativos que pueden influenciar en los niños y jóvenes, y contribuir a la deserción escolar debido a que son caldo de cultivo para una adicción temprana al consumo de sustancias alucinógenas y alcohol.

Sin lugar a dudas, el no acatamiento de las normas locales en materia de ordenamiento territorial, es debido a que en materia de funcionamiento de establecimientos comerciales, la legislación actual no contempla medidas que sujeten por ley de la República, el respeto y cumplimiento de la ciudadanía a normas municipales en esta materia.

La actual Ley 232 de 1995, por medio de la cual se dictan normas para el funcionamiento de los establecimientos comerciales, señala en su artículo primero:

"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 estén expresamente ordenado por el legislador".

La remisión al Código de Comercio Decreto 410 de 1971, establece en el artículo 515. <Definición de Establecimiento de Comercio>."Se entiende por establecimiento de comercio un conjunto de bienes organizados por el empresario para realizar los fines de la empresa. Una misma persona podrá tener varios establecimientos de comercio, y, a su vez, un solo establecimiento de comercio podrá pertenecer a varias personas, y destinarse al desarrollo de diversas actividades comerciales"[1].

3. Contenido del Proyecto

• Busca el establecimiento de un equilibrio entre descanso y calidad de vida de unos, con las posibilidades de diversión de otros.

• No limita el emprendimiento comercial o empresarial, de hecho la modificación mantiene la prohibición de exigir licencia o permiso de funcionamiento para la apertura de establecimientos públicos.

• Respeta la libertad de emprendimiento empresarial pero la sujeta a las condiciones del territorio.

• Promueve una cultura en los ciudadanos, del respeto a las condiciones establecidas en el ordenamiento territorial de cada municipio y distrito del país.

• Busca responder a las dificultades de orden social suscitadas por el desconocimiento del ordenamiento del territorio.

• Establece disposiciones para la apertura y funcionamiento de establecimientos comerciales:

• Acreditar la Existencia y Representación legal del establecimiento.

• Establece que las Cámaras de Comercio o la organización que cumpla los mismos fines, para acreditar la existencia y representación del establecimiento, deben exigir la certificación de uso del suelo permitido y/o admitido para el territorio donde pretende funcionar el establecimiento, certificación que será expedida por autoridad competente.

• Fija sanciones por incumplimiento a la norma consistente en multas de 500 a 1000 salarios mínimos legales mensuales vigentes y cierre definitivo del establecimiento.

• Establece un término transitorio de 2 años para que los establecimientos que ya estén operando cumplan la norma.

Estado de los Establecimientos Comerciales

De acuerdo con un reciente estudio realizado por la empresa "Servinformación" aplicada en 58 municipios del país con una muestra de 596.000 establecimientos, en Colombia existirían al menos:

• 135 tipos de establecimientos comerciales, para un total de 596.000 establecimientos. La tienda de barrio sigue siendo el negocio predominante, seguido por almacenes de ropa y en tercer lugar los salones de belleza.

• El estrato socioeconómico que mayor concentra establecimientos comerciales (42%) es el estrato 3, con 250.700, seguido por el estrato 2 con 154.010, sumando el total de las 58 ciudades evaluadas en el estudio.

• Por ciudades, se notan diferencias, mientras que en Bogotá priman los almacenes de ropa con 19.885 al igual que en Cali con 4.375, en Medellín lo hacen las tiendas de barrio con 8.314, en Barranquilla lo hacen los restaurantes con 1.025 y en Cartagena los cafés internet, con 434.

• En el estrato 6 de Bogotá, los establecimientos comerciales más comunes son las tiendas de ropa (643), seguidos por los restaurantes (589). Las panaderías son más abundantes en el estrato 1 (5.471).

• Las peluquerías son un negocio del estrato 3 (10.398) y la zona que menos tiene es el estrato 6, con 457 establecimientos.

El estudio muestra en relación con el tipo de establecimientos mencionados como problemáticos cuando son abiertos en zonas residenciales o institucionales: bares corresponde al 1,17% de los establecimientos. Cantinas: 1,11% de los establecimientos. Licorería: 1,25% de los establecimientos.

El presente proyecto que en principio tendría un pacto sobre el empleo y sostenibilidad económica de las familias dedicadas a estas actividades, contempla como artículo transitorio un término de dos años para hacer las adecuaciones para el cumplimiento de las disposiciones de esta ley.

4. Marco Constitucional y Legal

El marco constitucional y legal que sostiene el proyecto es ampliamente sustentado. El siguiente cuadro hace un resumen descriptivo de algunas de las referencias jurídicas.

---

[1] Decreto 410 de 1971. LIBRO TERCERO. DE LOS BIENES MERCANTILES. TÍTULO I. DEL ESTABLECIMIENTO DE COMERCIO. CAPÍTULO I. ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO Y SU PROTECCIÓN LEGAL.

FUENTE	JUSTIFICACIÓN
El proyecto de ley propuesto, se compagina con los límites constitucionales y jurisprudenciales a la libertad de empresa.	"*Art. 333. Iniciativa Privada y empresa. La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.*[2] Al respecto, la Corte Constitucional ha indicado que: *"La libertad de empresa le otorga a toda persona el derecho de ejercer y desarrollar una determinada actividad económica, que, como ya se anotó, en nuestro país es la economía de mercado, libertad que al tenor del Estatuto Supremo no es absoluta, ya que el legislador está facultado para limitar o restringir su alcance cuando así lo exijan "el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación"* la empresa tiene así una función social, la cual implica ciertas obligaciones y responsabilidades. **En otra oportunidad la Corte mencionó que: "**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. Así 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". 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. Entonces *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".*[3]
La constitucionalidad de la imposición de medidas sancionatorias por parte de autoridades administrativas en ejercicio del poder de policía, por delegación de tales funciones por parte del legislador.	*6.2.2. Para la Corte Constitucional, a diferencia de lo que aduce el demandante, los preceptos atacados procuran el cumplimiento efectivo del artículo 2º de la Ley 292 de 1995 y de los derechos constitucionales involucrados, ya que no desautorizan la observancia del orden público como lo afirma el actor, sino que propugnan por su cumplimiento. De hecho, tanto el requerimiento administrativo como las multas impuestas a los infractores de manera sucesiva, son actuaciones de la administración que lejos de suponer una actitud indiferente de las autoridades a los límites de orden público propuestos por el Congreso en estas materias, van dirigidas a asegurar que los establecimientos abiertos al público cumplan esas disposiciones, so pena de un cierre definitivo.* *Por consiguiente, para la Corte, la habilitación conferida por el legislador a los alcaldes municipales y distritales permite que dichas autoridades ejerzan una función de policía que les es propia. Esto significa que la habilitación está orientada a que ellas realicen una gestión concreta y preventiva típica de la función de policía, consistente en aplicar el procedimiento y las sanciones por el incumplimiento del artículo 2° de la Ley 232 de 1995, que son garantía de la seguridad, la tranquilidad y la salubridad públicas propuesta por el legislador y amparadas por la Carta. Disposiciones que lejos de significar la afectación de esos derechos implican la puesta en marcha de mecanismos para la sanción preventiva de su quebrantamiento, por lo que no son procedentes las críticas del actor dirigidas a alegar que con los numerales acusados se promueve la vulneración del orden público".*[4]
La honorable Corte Constitucional señala: en cuanto al ordenamiento del territorio, que "las normas urbanísticas traducen la intervención administrativa para controlar el uso del suelo.	"*Aun cuando la Sala reconoce el derecho al trabajo que les asiste a los dueños de los establecimientos comerciales en cuestión, igualmente debe considerar el derecho prevalente que tiene la peticionaria a gozar de la tranquilidad e intimidad en su lugar de habitación, que se apoya en el hecho de haber sido declarado el sector donde se encuentra ubicado el conjunto habitacional, como una zona residencial. Ante la situación excepcional que se presenta en este caso, y dada la negligencia de las autoridades en hacer cumplir los reglamentos de policía, con menoscabo de los derechos de la peticionaria, la Sala tutelará los derechos a la tranquilidad y a la intimidad de la petente y ordenará a las entidades públicas contra las cuales se impetró la tutela, que procedan a impedir el funcionamiento de los establecimientos comerciales que carecen de licencia, y abstenerse de conceder nuevas licencias de funcionamiento, y de renovar las que se encuentren vencidas o las que se hallen vigentes, en cuanto su destinación no sea compatible con el uso residencial de la zona, conforme a las reglamentaciones que sobre el particular existan".*[5]

[2] *"La intervención del Estado en la economía se justifica en la medida en que a través de ella se pretende conciliar los intereses privados de quienes participan en el mercado, con el interés general de la comunidad expresado en las normas constitucionales señaladas".* CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-615 de 2002.

[3] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-492/02. Referencia: expediente D-3851. Demanda de inconstitucionalidad de los artículos 195, 208 y 219 del Decreto 1355 de 1970. M.P: Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO. Bogotá, D. C., veintiséis (26) de junio de dos mil dos (2002).

[4] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 1008 de 2008. Bogotá D.C., octubre 15 de 2008. Referencia: Expediente D-7247. Demanda de inconstitucionalidad: de los numerales 1 y 2 del artículo 4º de la Ley 232 de 1995. M.P: Mauricio González Cuervo.

[5] Sentencia No. T-112/94. M.P: Antonio Barrera Carbonell. Marzo 11 de 1994.

De acuerdo a lo expuesto el proyecto de ley no tiene ningún impedimento de orden constitucional o legal y se constituye en la respuesta al llamado que en conjunto la Corte Constitucional, las autoridades y la misma sociedad de manera organizada e independiente, han venido haciendo al Congreso para entrar a corregir esta situación conflictiva asociada al ordenamiento del territorio, generados por la proliferación de establecimientos de comercio que no se sujetan a las condiciones del uso del suelo.

5. Impacto Fiscal

De acuerdo con la obligación contenida en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, el proyecto en su exposición de motivos aclarara que el mismo no genera impacto fiscal en razón a que no ordena gasto alguno ni otorga beneficios tributarios.

6. Texto Propuesto

PROYECTO DE LEY NÚMERO 04 DE 2010 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 232 de 1995, y se adoptan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto*. La presente ley tiene como objeto adoptar medidas que sujeten el funcionamien-

to de establecimientos públicos al plan de ordenamiento territorial de los municipios y distritos del país.

Artículo 2°. La ley 232 de 1995 en su artículo 1° quedará así:

Artículo 1°. *Apertura de Establecimientos Comerciales.* 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 estén expresamente ordenado por el legislador.

Parágrafo 1°. No obstante, para efectos del cumplimiento de la presente norma, los establecimientos comerciales deberán acreditar ante las autoridades Municipales y Distritales su existencia y renovación de la matrícula mercantil.

Para acreditar la existencia, propiedad y renovación de la matrícula mercantil, la Cámara de Comercio o la organización que cumpla sus funciones, deberá exigir certificación expedida por el Curador Urbano o autoridad competente, en la que se acredite que el establecimiento cumple con el uso del suelo permitido y/o admitido en la licencia de construcción original, en el plan de ordenamiento territorial o plan básico de ordenamiento del territorio o esquema básico de ordenamiento territorial, de acuerdo con la categoría del municipio o distrito.

El incumplimiento a esta norma dará lugar a multas de 10 a 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes y cierre definitivo del establecimiento, que serán ordenados de conformidad conforme con el procedimiento establecido en el Código Nacional de Policía.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial expedirá un Decreto reglamentario en el que fijará las condiciones de cumplimiento de lo ordenado en el presente artículo, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley.

Artículo Transitorio. Los establecimientos que al momento de la entrada en vigencia de la presente Ley se encuentren abiertos al público, tendrán un término de 2 años para dar cumplimiento a lo establecido en ella.

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

7. Pliego Modificatorio

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto adoptar medidas que sujeten el funcionamiento de establecimientos públicos al plan de ordenamiento territorial de los municipios y Distritos del país.

Se cambia la redacción "**establecimientos públicos**" **por** "**establecimientos comerciales**"

Se sugiere emplear el término "establecimientos comerciales" de acuerdo con la normatividad invocada vigente y que se pretende modificar, y no el señalado "establecimientos públicos" cuya acepción es la Constitucional y del Derecho Administrativo referida a ciertos entes ubicados en la estructura administrativa del Estado.

Artículo Transitorio. Los establecimientos que al momento de la entrada en vigencia de la presente ley se encuentren abiertos al público, tendrán un término de 2 años para dar cumplimiento a lo establecido en ella.

Se cambia "un término de 2 años" por "un término de 1 año"

Se considera que este lapso es demasiado, pudiendo considerarse su reducción a un (1) año, en atención a que los requisitos legales son conocidos de forma generalizada y además la actividad comercial la han venido ejerciendo ininterrumpidamente y el lucro generado por la misma también lo es. Ello no se compadece con las comunidades y vecindarios que tales actividades han venido afectando.

8. Texto Propuesto con Modificaciones para Primer Debate.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 04 DE 2010 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 232 de 1995, y se adoptan otras disposiciones.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 04 DE 2010 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 232 de 1995, y se adoptan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto adoptar medidas que sujeten el funcionamiento de establecimientos comerciales al plan de ordenamiento territorial de los municipios y distritos del país.

Artículo 2°. La Ley 232 de 1995 en su artículo 1° quedará así:

Artículo 1°. *Apertura de Establecimientos Comerciales.* 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.

Parágrafo 1°. No obstante, para efectos del cumplimiento de la presente norma, los establecimientos comerciales deberán acreditar ante las autoridades municipales y distritales su existencia y renovación de la matrícula mercantil.

Para acreditar la existencia, propiedad y renovación de la matrícula mercantil, la Cámara de Comercio o la organización que cumpla sus funciones, deberá exigir certificación expedida por el Curador Urbano o autoridad competente, en la que se acredite que el establecimiento cumple con el uso del suelo permitido y/o admitido en la licencia de construcción original, en el plan de ordenamiento territorial o plan básico de ordenamiento del territorio o esquema básico de ordenamiento territorial, de acuerdo con la categoría del municipio o distrito.

El incumplimiento a esta norma dará lugar a multas de 10 a 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes y cierre definitivo del establecimiento, que serán ordenados de conformidad conforme con el procedimiento establecido en el Código Nacional de Policía.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial expedirá un Decreto reglamentario en el que fijará las condiciones de cumplimiento de lo *ordenado en el presente artículo, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley.*

Artículo *Transitorio.* Los establecimientos que al momento de la entrada en vigencia de la presente Ley se encuentren abiertos al público, tendrán un término de 1 año para dar cumplimiento a lo establecido en ella.

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

9. Proposición

De acuerdo con lo anterior se propone dar primer debate al Proyecto de Ley número 04 de 2010 Cámara, *por medio de la cual se modifica la Ley 232 de 1995, y se adoptan otras disposiciones.*

Muy atentamente,

CARLOS EDUARDO HERNÁNDEZ MOGOLLÓN
Coordinador Ponente

JUAN CARLOS GARCÍA GÓMEZ
Ponente

JUAN CARLOS SALAZAR URIBE
Ponente

VICTORIA EUGENIA VARGAS VIVES
Ponente

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 069 DE 2010 CÁMARA

por medio del cual se adiciona el literal f) del artículo 152 y se reforman los artículos 293, 303, 314 y 323 de la Constitución Política para permitir la reelección inmediata de Gobernadores y Alcaldes.

Bogotá, D. C., octubre 12 de 2010

Señor

BÉRNER LEÓN ZAMBRANO ERAZO

Presidente Comisión Primera

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de Ponencia Primer Debate Proyecto de Acto Legislativo número 069 de 2010 Cámara

Señor Presidente:

De acuerdo con el encargo conferido por usted, se procede a la presentación del informe de ponencia referido al proyecto de acto legislativo de la referencia, por medio del cual se adiciona el literal f) del artículo 152 y se reforman los artículos 293, 303, 314 y 323 de la Constitución Política para permitir la reelección inmediata de Gobernadores y Alcaldes, el cual fue presentado por el Gobierno Nacional por conducto del Ministerio del Interior y de Justicia.

La propuesta de permitir la reelección inmediata de Gobernadores y Alcaldes, sustentada en la adopción reciente de esa figura para el Ejecutivo Nacional, desconoce, precisamente, la inconveniencia de la extensión de una experiencia tan nociva para el país, considerando que su propia aprobación se logró a través de la comisión de varios delitos en los que estuvieron involucrados como autores tanto parlamentarios como ministros y otros altos dignatarios de ese Ejecutivo Nacional.

Si desde la propia reforma constitucional el Gobierno de entonces tuvo que recurrir al cohecho, admitido por una de sus beneficiarias, ello no habla propiamente de las bondades del proyecto. Si además se examina el uso abusivo que el Ejecutivo hizo de sus prerrogativas, a pesar de la existencia de la ley de garantías, estigmatizando, acosando y amedrentando a la oposición, nada bueno puede esperarse de una herramienta pensada para democracias maduras y sociedades que conviven en paz.

En un Estado como el colombiano, cuyas autoridades territoriales están en una significativa proporción vinculadas a procesos penales y disciplinarios por malversación de fondos y actos de corrupción, no resulta difícil pensar en el uso que se daría a los recursos del erario para asegurarse la reelección. Si precisamente este Gobierno acaba de proponer una profunda reforma al régimen de regalías, por la experiencia probada de su apropiación delincuencial en el orden territorial, resulta contradictorio que a esas autoridades se las premie con la posibilidad de seguirse apropiando de esos recursos para su propio beneficio.

Si en verdad se quiere garantizar la continuidad de buenos gobiernos locales, que los puede haber, el instrumento no consiste en extender el mandato en forma personalizada a los gobernadores y alcaldes, sino en fortalecer la aparición de nuevos liderazgos en el ámbito territorial, que, si lo tienen a bien, pueden construirse sobre propuestas de mantenimiento de las ejecutorias de los mandatarios actuales.

En tal sentido, al margen de si se comparte o no una determinada visión sobre el desarrollo urbano, en la pasada campaña presidencial se mencionaba insistentemente en los medios de comunicación el avance logrado por el Distrito Capital por parte de varios alcaldes que le dieron continuidad a unas mismas políticas. Ese resultado se habría logrado sin reelección inmediata y sin que esos mandatarios pertenecieran siquiera al mismo partido político, demostrando que no es necesaria la reelección para dar continuidad y evitando el riesgo de la utilización de los recursos públicos para mantenerse en el poder.

Basten las consideraciones anteriores para proponer el Archivo del proyecto de acto legislativo 069 de 2010 Cámara.

De los honorable Representantes,

Carlos Germán Navas Talero,

Representante a la Cámara.

CONTENIDO

Gaceta número 775 - Jueves, 14 de octubre de 2010

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

PONENCIAS

Ponencia para primer debate y Texto propuesto al Proyecto de Acto Legislativo número 064 de 2010 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 323 de la Carta Política. 1

Informe de ponencia para primer debate, Texto propuesto al Proyecto de ley número 04 de 2010 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 232 de 1995, y se adoptan otras disposiciones. 4

Informe de ponencia primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 069 de 2010 Cámara, por medio del cual se adiciona el literal f) del artículo 152 y se reforman los artículos 293, 303, 314 y 323 de la Constitución Política para permitir la reelección inmediata de Gobernadores y Alcaldes. 8

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2010