



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - Nº 678

Bogotá, D. C., jueves, 13 de septiembre de 2018

EDICIÓN DE 27 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 112 DE 2018 CÁMARA

*por medio de la cual se modifica el Código de Policía y Convivencia y el Código de la Infancia y la Adolescencia en materia de consumo, porte y distribución de sustancias psicoactivas en lugares con presencia de menores de edad y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto establecer parámetros de convivencia y vigilancia del consumo, porte y distribución de sustancias psicoactivas en lugares de afluencia de menores de edad como entornos escolares y espacio público.

#### CAPÍTULO I

##### Entornos Escolares

Artículo 2°. Modifíquense el numeral 4 del párrafo 2° y adiciónense dos párrafos nuevos del artículo 34 de la Ley 1801 de 2016, “*por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia*”, en los siguientes términos:

**Artículo 34. Comportamientos que afectan la convivencia en los establecimientos educativos relacionados con consumo de sustancias.** Los siguientes comportamientos afectan la convivencia en los establecimientos educativos y, por lo tanto, no deben efectuarse:

1. Consumir bebidas alcohólicas, drogas o sustancias prohibidas, dentro de la institución o centro educativo.
2. Tener, almacenar, facilitar, distribuir, o expender bebidas alcohólicas, drogas o sus-

tancias prohibidas dentro de la institución o centro educativo, incluso la dosis personal.

3. Consumir bebidas alcohólicas, sustancias psicoactivas **–incluso la dosis personal–** en el espacio público o lugares abiertos al público ubicados dentro del área circundante a la institución o centro educativo de conformidad con el perímetro establecido en el artículo 83 de la presente ley.
4. Tener, almacenar, facilitar, distribuir, o expender bebidas alcohólicas, sustancias prohibidas en el espacio público o lugares abiertos al público dentro del perímetro circundante de conformidad con lo establecido en el artículo 84 de la presente ley.

(...)

Parágrafo 2°. La persona mayor de edad que incurra en uno o más de los comportamientos antes señalados, será objeto de la aplicación de las siguientes medidas correctivas, sin perjuicio de lo establecido en los reglamentos internos de cada establecimiento educativo:

Comportamientos	Medida correctiva a aplicar
Numeral 1	Multa General tipo 3; Destrucción de bien
Numeral 2	Multa General tipo 4; Destrucción de bien.
Numeral 3	Multa General tipo 34; Destrucción de bien. <b><u>Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.</u></b>
Numeral 4	Multa General tipo 4; Destrucción de bien; Suspensión temporal de actividad. <b><u>Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.</u></b>
Numeral 5	Multa General tipo 2; Reparación de daños materiales de muebles o inmuebles

**Parágrafo 3°. Quien reincida en alguno de los comportamientos prohibidos en el presente artículo será objeto de suspensión definitiva**

**de la actividad económica que desempeñe. Tratándose de compañías con presencia de marca en la calle, estas serán las responsables del pago de la multa y las demás medidas correctivas previstas en el presente artículo.**

**Parágrafo 4°. Corresponderá a los Concejos Distritales o Municipales, por iniciativa de los Alcaldes, la restricción del consumo de sustancias psicoactivas en lugares públicos. Dicha reglamentación deberá realizarse dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley.**

**Parágrafo 5°. El Consejo Nacional de Estupefacientes y el Ministerio de Salud definirán semestralmente las sustancias psicoactivas que creen dependencia e impacten la salud, así como sus dosis mínimas permitidas.**

**CAPÍTULO II**

**Espacio Público**

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 38 de la Ley 1801 de 2016, “por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”, en los siguientes términos:

**Artículo 38. Comportamientos que afectan la integridad de niños, niñas y adolescentes.** Los siguientes comportamientos afectan la integridad de los niños, niñas y adolescentes y, por lo tanto, no deben realizarse. Su incumplimiento da lugar a medidas correctivas, sin perjuicio de lo establecido por la normatividad vigente sobre la materia y de la responsabilidad penal a que haya lugar:

1. Permitir, auspiciar, tolerar, inducir o constreñir el ingreso de los niños, niñas y adolescentes a los lugares donde:

(...)

- e) Se realicen actividades de diversión destinadas al consumo de bebidas alcohólicas y consumo de cigarrillo, tabaco y sus derivados y sustancias psicoactivas **–incluso la dosis personal–**;

(...)

5. Facilitar, distribuir, ofrecer, comercializar, prestar o alquilar, cualquiera de los siguientes elementos, sustancias o bebidas, a niños, niñas o adolescentes:

(...)

- b) Bebidas alcohólicas, cigarrillo, tabaco y sus derivados, sustancias psicoactivas **–incluso la dosis personal–** o cualquier sustancia que afecte su salud;

(...)

6. Inducir a niños, niñas o adolescentes a:

- a) Consumir bebidas alcohólicas, cigarrillo, tabaco y sus derivados, sustancias psicoactivas o cualquier sustancia que afecte su salud;

Parágrafo 6°. A quien incurra en uno o más de los comportamientos antes señalados, se le aplicarán las siguientes medidas correctivas:

Comportamientos	Medida correctiva a aplicar
Numeral 1	Multa General tipo 4. Suspensión temporal de actividad; Destrucción de bien. <b><u>Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia</u></b>
Numeral 2	Multa General tipo 4. Suspensión temporal de actividad.
Numeral 3	Multa General tipo 4. Destrucción de bien.
Numeral 4	Multa General tipo 1.
Numeral 5	Multa General tipo 4. Suspensión temporal de actividad. Destrucción de bien. <b><u>Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.</u></b>
Numeral 6	Multa General tipo 4. Suspensión temporal de actividad. Destrucción de bien. <b><u>Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.</u></b>
Numeral 7	Multa General tipo 2.
Numeral 8	Suspensión definitiva de actividad.
Numeral 9	Multa General tipo 4.
Numeral 10	Suspensión temporal de actividad.
Numeral 11	Multa General tipo 4.

(...)

Parágrafo 8°. Quien en el término de un año, contado a partir de la aplicación de la medida reincida en alguno de los comportamientos prohibidos en el presente capítulo que dan lugar a la medida de suspensión temporal, será objeto de suspensión definitiva de la actividad **y tendrá arresto por 24 horas.**

Artículo 4°. Modifíquese los numerales 7, 8 y el parágrafo 2° y adiciónese un nuevo parágrafo al artículo 140 de la Ley 1801 de 2016, “por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”, en los siguientes términos:

**Artículo 140. Comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público.** Los siguientes comportamientos son contrarios al cuidado e integridad del espacio público y, por lo tanto, no deben efectuarse:

(...)

7. Consumir bebidas alcohólicas, sustancias psicoactivas o prohibidas en estadios, coliseos, centros deportivos, parques, hospitales, centros de salud y, en general, en el espacio público, excepto en actividades autorizadas por la autoridad competente. **También, corresponderá a la Asamblea o Consejos de Administración regular la prohibición del consumo de dichas sustancias en las zonas comunes de las propiedades horizontales, en los términos de la Ley 675 de 2001.**
8. Portar sustancias prohibidas en el espacio público, especialmente dentro del perímetro de centros educativos, **centros deportivos, parques regionales, metropolitanos, zonas, vecinales y de bolsillo y zonas comunes de propiedad horizontal.**

Parágrafo 2°. Quien incurra en uno o más de los comportamientos antes señalados será objeto de la aplicación de las siguientes medidas:

Comportamientos	Medida correctiva a aplicar de manera general
Numeral 1	Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble.
Numeral 2	Multa General tipo 3.
Numeral 3	Multa General tipo 4; Reparación de daños materiales de muebles; Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmuebles;
Numeral 4	Multa General tipo 1.
Numeral 5	Multa General tipo 3; Reparación de daños materiales de muebles o inmuebles; Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble.
Numeral 6	Multa General tipo 4; Remoción de bienes
Numeral 7	Multa General tipo 3; Destrucción de bien. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia y remisión a los Centros de Atención en Drogadicción (CAD).
Numeral 8	Multa General tipo 3; Destrucción de bien. <b><u>Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.</u></b>
Numeral 9	Multa General tipo 2; Reparación de daños materiales de muebles o inmuebles; Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble.
Numeral 10	Multa General tipo 4.
Numeral 11	Multa General tipo 4; Programa o actividad pedagógica de convivencia.
Numeral 12	Multa especial por contaminación visual; Reparación de daños materiales de muebles o inmuebles; Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble; Remoción de bienes; Destrucción de bien.

(...)

**Parágrafo 5°. Corresponderá a los Concejos Distritales o Municipales, por iniciativa de los Alcaldes, establecer el perímetro y los horarios para la restricción del consumo de sustancias psicoactivas en lugares públicos. Dicha reglamentación deberá realizarse a los seis (6) meses de promulgación de la presente ley.**

### CAPÍTULO III

#### Disposiciones Comunes

**Artículo 5°.** Modifíquese el artículo 89 de la Ley 1098 de 2006, en los siguientes términos:

**Artículo 89. Funciones de la Policía Nacional para garantizar los Derechos de los Niños, las Niñas y los Adolescentes.** Sin perjuicio de las funciones atribuidas en otras leyes en relación con los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, la Policía Nacional y, en especial, la Policía de Infancia y Adolescencia, tendrán las siguientes funciones:

8. Adelantar labores de vigilancia, a fin de controlar el porte de armas de fuego o cortopunzantes, bebidas embriagantes, pólvora, estupefacientes y material pornográfico, por parte de niños, niñas o adolescentes, así como de elementos que puedan atentar contra su integridad, y proceder a su incautación. **Para lo cual, especialmente en los parques**

**públicos, deportivos, recreativos y áreas circundantes a centros educativos, deberán supervisar sistemas de cámaras de seguridad con reconocimiento biométrico facial para judicializar a los expendedores o consumidor de drogas y proteger a nuestros jóvenes.**

**Parágrafo 1°. El reconocimiento biométrico facial será aceptable como medio probatorio para imponer las medidas correctivas previstas en el Código Nacional de Policía y Convivencia y/o en los procesos penales que se adelanten por delitos contra la salud pública previstos en el Capítulo II del Título XIII del Código Penal.**

**Parágrafo 2°. El Ministerio del Interior, a través del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia (Fonsecon), garantizará la instalación y mantenimiento de cámaras de seguridad.**

Artículo 6°. Los municipios y distritos deberán crear entidades responsables de la administración, desarrollo, mantenimiento y apoyo del espacio público con especial atención al desarrollo de políticas de seguridad para parques, plazoletas y entornos de instituciones educativas de enseñanza preescolar, básica y media, para lo cual deberán coordinar con las autoridades de policía esquemas de vigilancia a través de cámaras de televisión que operarán durante las 24 horas del día con el fin de evitar el expendio y consumo, incluso de la dosis personal, de las sustancias psicoactivas que hayan sido establecidas previamente como fiscalizadas por el Ministerio de Salud y protección social o la entidad que haga sus veces y reglamentada por el Consejo Nacional de Estupefacientes.

Parágrafo. Corresponderá al Fonsecon, o a la entidad que haga sus veces, financiar el mantenimiento de las cámaras de TV y demás infraestructura de vigilancia necesaria para cumplir con el objeto del presente artículo.

Artículo 7°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

RODRIGO LARA RESTREPO  
Senador de la República

ERWIN ARIAS BOTANCUR  
Representante a la Cámara

Daniel Lopez  
Representante a la Cámara por Bogotá

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

##### 1. Objeto

Este proyecto de ley busca la protección prevalente de los derechos de los niños, mediante la imposición de medidas de carácter penales y correctivas con el fin de atacar el consumo, distribución y porte de sustancias psicoactivas (en adelante SPA) en lugares frecuentados por menores de edad y sus zonas aledañas. Igualmente,

se pretende dotar de herramientas tecnológicas a la Policía Nacional y, en especial, la Policía de Infancia y Adolescencia, para vigilar y controlar el expendio de SPA en parques públicos, centros educacionales, deportivos y recreativos.

Así las cosas, los artículos 1° al 4° modifican el Código Nacional de Policía y Convivencia, en aquellos comportamientos que afectan (i) la tranquilidad y relaciones respetuosas de las personas, (ii) la convivencia en los establecimientos educativos relacionados con consumo de sustancias, (iii) la integridad de niños, niñas y adolescentes, y (iv) el cuidado e integridad del espacio público.

Por otro lado, los artículos 5° y 6° modifican dos artículos del Título XIII, sobre los “delitos contra la salud pública”, Capítulo II, “Del tráfico de estupefacientes y otras infracciones”, del Código Penal los cuales consagran las penas para el suministro de sustancias psicoactivas a menores de edad y las circunstancias de agravación punitiva.

Por último, el artículo 7° modifica un artículo del Código de la Infancia y la Adolescencia, el cual establece responsabilidades para la Policía de Infancia y Adolescencia con respecto al control de estupefacientes para la vigilancia de los menores en espacios públicos. Sin embargo, lo que se busca con este proyecto de ley es condición necesaria pero no suficiente para evitar un mayor deterioro de la seguridad y la convivencia en los centros poblacionales de nuestro país.

## **2. Derechos prevalentes de los menores y su protección constitucional**

La Constitución Política en el artículo 44 señala que todos los derechos de los niños son fundamentales y prevalecen sobre los demás, por tanto, corresponde a la “familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos”.

Esta disposición normativa consagra el marco de protección de garantías de los derechos de los niños, además de leyes y tratados internacionales ratificados por Colombia, algunos de los cuales están integrados a la Constitución por el bloque de constitucionalidad.

Por ejemplo, la Declaración de los Derechos de Niño (1959), ratificada por Colombia por medio de la Ley 12 de 1991, establece que “el niño es reconocido universalmente como un ser humano que debe ser capaz de desarrollarse física, mental, social, moral y espiritualmente con libertad y dignidad” (Principio II de la Declaración de los Derechos del Niño, Naciones Unidas, 1959). La Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de

San Salvador); la Asamblea General de la OEA, Resolución 1709; la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Informe Anual 1991, el Tercer Informe sobre la situación de Derechos Humanos en Colombia (1999), la Recomendación sobre la Erradicación del Reclutamiento y la Participación de Niños en Conflictos Armados; el Informe Anual 2001; Corte Interamericana de Derechos Humanos; Organización Internacional del Trabajo; Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja; que hacen parte del bloque de constitucionalidad (en sentido lato o estricto), son la base estructural del desarrollo normativo que se pretende resguardara través del presente proyecto de ley.

La Convención de los Derechos del Niño consagra en el numeral primero del artículo 3° que “En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño”.

Por lo precedente, las autoridades deben guiar sus decisiones en procura de garantizar el interés superior del menor, constituyendo así, una función hermenéutica y la finalidad de toda política pública del Estado.

Tal como se mencionó anteriormente, existen una infinidad de normas, tanto constitucionales como tratados de derechos humanos que propugnan por la especial protección del desarrollo de los menores. Especialmente, el Código de la Infancia y la Adolescencia, prevé que, en virtud del principio de corresponsabilidad, entendida como “la concurrencia de actores y acciones conducentes a garantizar el ejercicio de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes. La familia, la sociedad y el Estado son corresponsables en su atención, cuidado y protección” (Artículo 10 del Código de la Infancia y la Adolescencia), se debe velar por la protección integral del menor. Asimismo, se consagran varios derechos y libertades del menor, entre los cuales se encuentra el derecho a la integridad personal, debiendo “ser protegidos contra todas las acciones o conductas que causen muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico” (Artículo 18 Código Infancia y Adolescencia).

Por otra parte, la jurisprudencia constitucional ha resaltado que la protección constitucional de los menores abarca los siguientes elementos: “(1) que sus derechos son fundamentales; (2) que sus derechos son prevalentes; (3) la norma superior eleva a un nivel constitucional la protección de los niños frente a diferentes formas de agresión, como pueden ser el abandono, la violencia física o moral, el secuestro, la venta, el abuso sexual, la explotación laboral y económica y los trabajos riesgosos; (4) El ámbito normativo constitucional

*de protección se amplía con las normas internacionales que por disposición de la propia Carta ingresan al régimen de derechos de los niños; (5) Igualmente los infantes y adolescentes en nuestro país, dada su debilidad e indefensión con ocasión de su corta edad, vulnerabilidad y dependencia, han sido considerados sujetos de especial protección constitucional, lo que se traduce en el deber imperativo del Estado de garantizar su bienestar; (6), debe entenderse que los derechos constitucionales consagrados en el artículo 44 C. P., en favor de los niños, se refieren plenamente a toda persona menor de dieciocho años”.*

Aunado a lo precedente, la Corte ha manifestado que la especial protección de los menores deviene del respeto a su dignidad humana, a su indefensión y vulnerabilidad, por causa del proceso de desarrollo de sus facultades y atributos personales, y del imperativo del Estado de asegurar un futuro promisorio para la comunidad, garantizando la vida, integridad personal, la salud, la educación y el bienestar de los menores.

Por lo anterior, el interés del Estado no solo radica en proteger al menor por su desvalimiento y falta de capacidad para obligarse, sino como un sujeto nuclear y fundacional de la sociedad.

De conformidad con la Sentencia T-510 de 2003, existen múltiples reglas de origen legal, jurisprudencial y constitucional a las que se puede acudir para aplicar en un caso, resultando relevantes esto es, (i) la garantía de desarrollo integral del menor, la cual debe procurar abordar distintas perspectivas (física, psicológica, afectiva, intelectual, ético y la plena evolución de su personalidad); (ii) perseguir la garantía de las condiciones para el pleno ejercicio de los derechos fundamentales del menor en la que se debe procurar el cumplimiento del catálogo amplio de prerrogativas teniendo en cuenta las disposiciones internacionales y las del orden nacional. A la vez, (iii) la protección del menor frente a **riesgos prohibidos**, la cual procura que se resguarde a los niños de toda clase de abuso y arbitrariedad que atente contra su desarrollo integral, tales como alcoholismo, drogadicción, prostitución, explotación económica, violencia física o moral y todas aquellas situaciones que impongan el irrespeto de su dignidad humana.

Además, se tiene el (iv) equilibrio con los derechos de los padres, (v) provisión de un ambiente familiar apto para el desarrollo del menor. En este criterio el menor debe tener una familia en la que los padres o acudientes cumplan con todos los deberes que su posición les encomiende; (vi) necesidades de razones poderosas que justifiquen la intervención del Estado en las relaciones paterno/materno –filiales.

Ahora, dentro del componente de derechos en cabeza de los menores se tiene en nuestro sistema, como se indicó, los previstos en el artículo 44 de la Carta, que consagra la vida, la integridad física, la salud, la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre, nacionalidad, a tener una familia y a no ser separado de ella, el cuidado y el amor, la educación, la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión.

Así mismo, el aparte superior referido prevé que los niños serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económico y trabajos riesgosos y además gozarán de todos aquellos reconocidos en la Constitución, en las leyes y en los tratados celebrados por Colombia y que son ratificados por el Congreso.

En este sentido, el Código Nacional de Policía y Convivencia, el Código de la Infancia y la Adolescencia al igual que el Código Penal, consagran diferentes reglamentaciones con el fin de proteger a los menores de edad y garantizar sus derechos, entre otras, pretenden evitar el consumo, el porte y la inducción al consumo de drogas o sustancias psicoactivas. Sin embargo, el aumento en tasas de consumo y de criminalidad en menores de edad deviene de una problemática educativa, que a su vez conlleva un problema de seguridad ciudadana y de salud pública, que tiene impacto local como en lo nacional.

Por esta razón, para enfrentar el problema del microtráfico y la comercialización de sustancias psicoactivas, se requiere que, en virtud del principio de corresponsabilidad, el Estado, la sociedad civil y la familia, intenten integrar esfuerzos para proteger a los menores de edad. Así las cosas, este proyecto de ley intenta darle una solución a la problemática de seguridad que trae consigo el consumo y distribución de sustancias psicoactivas en menores de edad, para lo cual se propone un incremento en las medidas correctivas derivadas de conductas relacionadas con esto, nuevamente, relacionados con menores de edad, un aumento en las penas consagradas en el Código Penal para la inducción, administración y distribución de sustancias psicoactivas en los menores de edad.

### 3. Motivación

Uno de los retos más importantes del posconflicto es garantizar que la seguridad ciudadana no se deteriore y que la juventud pueda encontrar oportunidades para desarrollarse integralmente de manera que no caigan en la delincuencia. Tras la superación de las guerras civiles en Centroamérica, las pandillas reemplazaron a los grupos armados y se convirtieron en una fuente de criminalidad que, por lo dispersa y poco predecible, ha sido imposible de erradicar para las autoridades de sus respectivos países.

En los últimos meses hemos visto en Colombia una desmejora de la seguridad ciudadana que debemos enfrentar decidida y oportunamente para evitar que situaciones como la centroamericana hagan metástasis en nuestras ciudades. Para tal efecto es necesario tomar medidas que permitan evitar que nuestros jóvenes caigan en el consumo de sustancias psicoactivas y que, con ello, puedan entrar al mundo del crimen.

Al mismo tiempo, las estadísticas de los últimos años demuestran un marcado aumento en el consumo de sustancias psicoactivas, en adelante SPA. Si bien no se ha demostrado una relación causal entre el consumo de SPA y la criminalidad, la correlación entre ambos fenómenos es más que evidente.

Por su parte el narcomenudeo, que puede caracterizarse como la venta de las SPA a los consumidores finales, aparece como el momento final de la cadena de producción, distribución y comercialización del narcotráfico, donde las organizaciones mafiosas logran su objetivo en términos monetarios.

De esta manera, atacar el narcomenudeo cobra vital importancia, no solo porque evita el éxito de las organizaciones dedicadas al narcotráfico, sino porque evita que jóvenes consumidores caigan en la criminalidad, no solo de seguridad y convivencia, sino de salud pública.

Por los anteriores motivos, es importante que se diseñen estrategias tanto para evitar el acceso de vendedores de SPA, a niños, niñas y adolescentes y también evitar que estos sean testigos del consumo de sustancias en los parques donde juegan o en las escuelas y colegios en que se educan, puesto que pueden verse tentados a emular tales conductas.

En virtud de lo anterior, este proyecto de ley busca dar herramientas a la Policía Nacional para que controle de manera efectiva los entornos en los que se mueven los niños, en particular, parques y centros recreativos, instituciones educativas y sus alrededores. Estas herramientas de vigilancia, control y represión del narcomenudeo, son necesarias para combatir a las estructuras narcotraficantes y para evitar la descomposición social en nuestros centros poblacionales pero no son suficientes para lograr dicho cometido, por lo cual no deben complementarse con programas en pro de la niñez y la juventud, en un esquema de corresponsabilidad Estado-Escuela-Familia, y con medidas para reprimir y judicializar a todos los actores de las demás etapas del tráfico de SPA.

Por esta razón, a continuación, (i) se explicará brevemente la correlación existente entre delincuencia y drogadicción en el caso de los consumidores y se argumentará las razones por las cuales el aumento en el uso de SPA conlleva al incremento de la inseguridad que hemos vivido en los últimos; (ii) se caracterizará el

narcomenudeo a partir de documentos publicados por el Ministerio de Justicia y el Derecho, el Departamento de Planeación Nacional y la Policía Nacional, con el fin de mostrar cómo el aumento del consumo ha fortalecido a las bandas criminales dedicadas al narcotráfico y cómo estas representan una importante amenaza tanto al Estado como a la sociedad colombiana.

#### (i) Consumo de Drogas y Criminalidad

Si bien no es posible establecer una relación causal entre el consumo de SPA y la comisión de delitos por parte de las personas, la correlación ha sido identificada por innumerables estudios desde diferentes enfoques y con diferentes metodologías. De acuerdo con Esbec y Echuburúa (2016): *“la relación entre el consumo abusivo de alcohol y de otras drogas con la delincuencia en general (delitos contra la propiedad) y con la criminalidad violenta está claramente establecida”*. Esbec, Enrique y Echeburúa, (2016).

Aunque estos investigadores reconocen que no todos los consumidores de SPA se convierten en delincuentes, recogen diferentes estudios en los cuales se asocia el consumo de sustancias con comportamiento criminal. De esta manera, citan a Vicens *et al.*, (2011), quienes establecen que el 75% de los presos de las cárceles españolas han tenido problemas de drogas, a Swanson *et al.* (1990), quienes en otro estudio encuentran que de las personas que cometieron actos violentos habían consumido cannabis el 19,3%, alcohol el 24,6% y otras drogas el 34,7%.

Por las anteriores razones, Esbec y Echuburúa sostienen que:

“La relación causal entre el consumo de drogas y la delincuencia es compleja y no siempre unidireccional. Así, es importante diferenciar entre el «drogadicto-delincuente» (intoxicación, abstinencia, adicción), que delinque directamente por los efectos de la droga (supuesto farmacológico), o por su carencia (delincuencia funcional) del «delincuente-drogadicto», que frecuentemente presenta un trastorno antisocial o narcisista de base y cuenta con un amplio historial criminológico, en el que el consumo de drogas es un hecho tangencial”. (Esbec y Echuburúa, p. 50).

Investigaciones en los países anglosajones han demostrado resultados similares. Los estudios de Chaiken y Chaiken (1990), Wilson (1990), Nash Parker y Auerhahn (1998) o Markowitz (2001) han sido incapaces de encontrar una relación de causalidad simple entre el consumo de SPA y la delincuencia por lo que todos hablan de correlación. Sin embargo, la relación entre un comportamiento y otro es evidente, y en determinadas circunstancias es muy probable que terminen por exacerbarse mutuamente.

Dichas circunstancias, de las que todos los autores dan alguna versión, tienen que ver con el

exceso de tiempo libre de los adolescentes, de la carencia de redes de apoyo familiar y social y, del deterioro de las condiciones económicas tanto de la familia como de la comunidad en que viven.

Con todo, es importante destacar la tipificación de Goldstein (1995), citado por Esbec y Echuburúa con respecto a los tipos de crimen más comunes relacionados con el consumo de drogas, los cuales se transcriben a continuación:

Los delitos más frecuentes cometidos por la población drogodependiente son los siguientes (Goldstein, 1995):

- a) Delitos debidos a los efectos farmacológicos directos o indirectos de la sustancia. Así, la cocaína es un activador del Sistema Límbico que está relacionado con la impulsividad o agresividad y el alcohol inhibe las áreas cerebrales de autocontrol (frenos inhibitorios, según la terminología jurídica al uso). Aquí se dan la mayoría de delitos violentos e imprudentes, pero también hay casos de delitos por omisión, como ocurre con los opiáceos o con el cannabis (Bravo de Medina, Echuburúa y Aizpiri, 2010).
- b) Delincuencia funcional o instrumental, generalmente contra la propiedad, cuya finalidad es obtener el dinero suficiente para sufragarse el consumo.
- c) Delitos de narcotráfico a pequeña escala, cuyo objetivo es autoabastecerse de droga, pagar deudas y hacer frente a estados de penuria económica o de clara necesidad.
- d) Delitos de narcotráfico a gran escala, que incluyen además casos de blanqueo de capitales, delitos fiscales, tráfico y posesión ilegal de armas, coacciones, homicidios, estafas,

etc. De esta forma, la violencia puede ser una condición para resolver los conflictos jerárquicos entre quienes distribuyen las drogas, para dirimir las disputas de territorio entre bandas rivales o para llevar a cabo actos de venganza contra los “traidores” o los “chivatos”. (Esbec y Echuburúa, p. 49).

Es importante notar cómo los incisos *c)* y *d)* arriba citados, resultan doblemente gravosos y describen de manera muy precisa lo que ocurrió con los habitantes de algunos barrios de Brooklyn, Nueva York (Curtis, 2008) durante la época de la epidemia del *crack*, donde los adictos pasaron a ser vendedores de la droga primero, para luego algunos terminar conformando mafias dedicadas al negocio del narcotráfico.

Según un estudio del año 2010 del Observatorio del delito de la Policía Nacional, “*la problemática más frecuente de los NNA (Niños, Niñas y Adolescentes), infractores y aprehendidos por hechos punibles se concentra en el tráfico y porte de sustancias estupefacientes, los delitos de hurto en todas las modalidades, el porte ilegal de armas de fuego y las lesiones personales. Para el año 2010 las aprehensiones a menores de edad se concentraron en delitos como el tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, con 8.093 (35% de participación); hurto a personas, con 7.057 (31%), y fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones con 2.245 (10%)*” (Dirección de Investigación Criminal e Interpol. Observatorio del delito –Dijin–. Policía Nacional. Bogotá, D. C., 2010.). A continuación, se describen los delitos, de conformidad con el Código Penal Colombiano, en los que mayor participación tienen los niños, niñas y adolescentes:

DESCRIPCIÓN DEL DELITO	2010				
	NIÑOS		ADOLESCENTES		
	FEMENINO	MASCULINO	FEMENINO	MASCULINO	TOTAL
Artículo 376. Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes	8	23	705	7.357	8.093
Artículo 239. Hurto personas	6	18	579	6.454	7.057
Artículo 365. Fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones	1	3	137	2.104	2.245
Artículo 111. Lesiones personales	0	2	181	951	1.134
Artículo 239. Hurto entidades comerciales	2	5	217	521	745
Artículo 265. Daño en bien ajeno.	0	7	37	485	529
Artículo 103. Homicidio	0	0	17	319	336

Delitos de mayor participación en aprehensión de niños, niñas y adolescentes.

Fuente: Centro de Investigaciones Criminológicas (Dijin).

Como resulta evidente de los datos aportados por la Policía Nacional, el comercio y consumo de SPA son el núcleo de las actividades delictivas de los jóvenes en Colombia. Si consideramos las estadísticas nacionales a la luz de la tipificación de Goldstein, citada más

arriba, resulta evidente que las SPA son la puerta de entrada a la criminalidad de nuestros niños, niñas y adolescentes.

Desde el año 2010, con el aumento del consumo de drogas por parte de los menores de edad, también ha aumentado exponencialmente

el microtráfico, especialmente en lugares aledaños a centros educativos y recreacionales en donde habitualmente hay menores de edad.

Por ejemplo, en la ciudad de Bogotá, se ha dicho de las SPA en “los parques y colegios se convirtieron recientemente en su principal escenario, es allí donde día a día buscan enviciar a los jóvenes y luego reclutarlos para sus actividades delictivas” (Molano, 2016). Es sabido de algunos *modus operandi* que consisten en que:

“los jibaros (encargados de la venta al menudeo) son los que regalan primero las papeletas a ciertos jóvenes, los envician, les piden favores y finalmente, los involucran en pequeñas acciones de hurto o venta en el mismo parque o dentro del colegio. Todo este pequeño andamiaje que llega al barrio, realmente pertenece a una gran estructura criminal.”(Molano, 2016).

Según una encuesta del 2013 de Chau, el consumo de drogas en las instituciones educativas estaba en el 29,3 por ciento (Molano, 2016). Se sabe que los colegios públicos son uno de los principales objetivos de grupos delincuenciales. Molano cita otra encuesta:

La encuesta de Clima Escolar y Victimización 2013 de la Secretaría de Educación aplicada a 118 mil estudiantes, se evidencian resultados realmente alarmantes; El 17% de los jóvenes de colegios públicos y privado afirmaron que se venden drogas en el colegio y el 28% de ellos ratifican que venden en los entornos cercanos. Lo preocupante es que en el 30% de los colegios públicos se manifestó que sí se vendían drogas y una tercera parte de los estudiantes manifestaron que habían visto a algún compañero de su curso consumiendo (Molano, 2016).

Por otra parte, los barrios en los que los jóvenes más infringen la ley, son aquellos marginados, con alto índice de violencia intrafamiliar y con expendios habituales de SPA, lo que facilita el acceso y consumo de las mismas drogas (Palacios, et. al (2007).

En algunos casos, los adolescentes que consumen SPA pertenecientes a familias con baja capacidad económica, delinquen para conseguirlas. Se ha comprobado que algunas de las causas por las cuales los niños y adolescentes consumen SPA, entre otras, son:

Pobre motivación y bajo rendimiento escolar, desescolarización, mal manejo y poca supervisión del tiempo libre, pares negativos, falta de metas y proyectos de vida, alta permanencia en la calle, baja autoestima y estimulación negativa, poco control de impulsos, maltrato de cualquier tipo y limitaciones físicas o mentales (Observatorio Policía Nacional, 2010).

## (ii) El narcotráfico a nivel, el narcomenudeo y el aumento de consumo de SPA en Colombia

El narcotráfico es un negocio que puede entenderse como un sistema de producción capitalista integrado por subsistemas de producción, distribución, comercialización y el flujo de capitales (Cortés, *et. al.* 2012, p. 137) del cual el narcomenudeo correspondería al subsistema de comercialización.

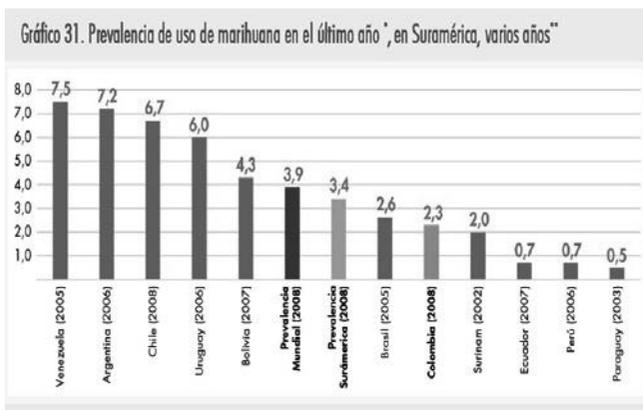
De acuerdo con Planeación Nacional (2017), el mercado nacional de SPA se caracteriza por tres eslabones básicos. En primer lugar, se encuentra el mayorista que corresponde a una *red narcotraficante*, que les vende las SPA a *estructuras criminales* encargadas de su distribución, quienes a su vez trasladan estas sustancias a las organizaciones encargadas de vender las dosis a los consumidores.

El narcomenudeo se refiere, precisamente, a esta venta de pequeñas dosis a los consumidores y representa la última etapa de la cadena de acuerdo con Cortés y Parra (2011):

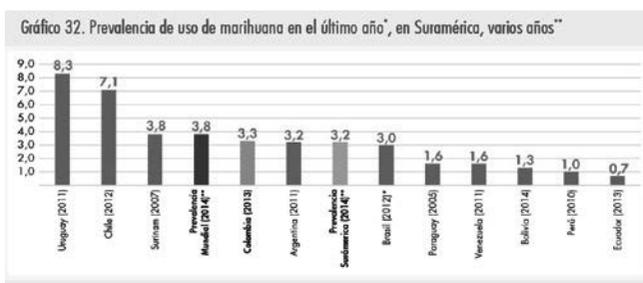
“Narcomenudeo es un neologismo que representa los hechos concretos, perceptibles y verificables que se desarrollan durante el mercado ilícito de productos estupefacientes (básicos –*estimulantes, alucinógenos y narcóticos*– y sustitutos), por esta razón se constituye en problema público, además, porque tiene interdependencia con los conflictos sociales, la violencia y la criminalidad”. (Cortés y Parra, p. 42).

De acuerdo con estos autores, el narcomenudeo se caracteriza por un *punto de venta*, que puede darse en un lugar público o privado donde un agente de las organizaciones criminales vende pequeñas dosis al comprador; la *monetización*, que representa el momento en que las SPA son intercambiadas por dinero (o bien por bienes y servicios) y que está estrechamente ligada con el subsistema de lavado de activos. Finalmente, el *consumo* que es el que genera la demanda del producto y que se desarrolla en espacios de uso público, abiertos y privados.

Si bien el consumo de cocaína y bazuco se ha mantenido estable, ha habido un aumento significativo en el uso de la marihuana en el último año. Según el último reporte del Observatorio de Drogas de Colombia, hubo un aumento en los reportes del consumo del 2,12 en el 2008 al 3,27 en el 2013. De esta manera, Colombia pasó de estar en el sexto al cuarto lugar de consumo de *cannabis* en Sudamérica, como lo muestran las siguientes tablas tomadas del estudio *Narcomenudeo en Colombia: una transformación de la economía criminal* (DNP, 2017).



Fuente: UNODC (2009). Elaboración: DNP.  
 \* Personas entre los 12 y los 64 años que consumieron marihuana por lo menos una vez en los últimos doce meses.  
 \*\* Estos datos eran los más recientes al momento de realizar la comparación con respecto a 2008.



Fuente: CICAD (2015). \*INPAD (2012). \*\*UNODC (2016). Elaboración: DNP.  
 \* Personas entre los 12 y los 64 años que consumieron marihuana por lo menos una vez en los últimos doce meses.  
 \*\* Estos datos eran los más recientes al momento de realizar la comparación con respecto a 2014.

Gráfico tomado de: *Narcomenudeo en Colombia: una transformación de la economía criminal* (DNP, 2017).

El aumento en el consumo implica necesariamente un crecimiento del negocio que puede reflejarse bien en la entrada de nuevos actores ilegales al mercado o en el crecimiento y fortalecimiento de las estructuras criminales existentes, ambos hechos pueden desembocar en mayor violencia en la medida en que, en las estructuras capitalistas que persiguen la maximización de beneficios, buscan eliminar la competencia. Así las cosas, atacar frontalmente al narcomenudeo se convierte, por sí mismo, en una prioridad si queremos evitar incrementos en los niveles de violencia en nuestro país.

Si bien es imposible saber qué pueda ocurrir con el mercado de estas sustancias a futuro, sería de esperar que el demostrado aumento en el consumo de marihuana lleve a una mayor consolidación de las estructuras dedicadas al narcomenudeo y que las amenazas a la seguridad nacional y ciudadana que estas generan (que se expondrán más adelante), traigan consigo aumentos en el consumo de las demás sustancias. Sin embargo, antes de pasar a ese punto es importante tener en cuenta el tamaño del mercado colombiano de SPA en comparación con el de otros países.

Según Planeación Nacional, “para el 2015 se estimó que el tamaño total del mercado colombiano de drogas ilegales estuvo entre un rango de máximo \$5,98 billones –por incautaciones que representan el 5% del total de la droga circulante para consumo interno– y un mínimo \$2,99 billones –por incautaciones equivalen al 10%–” (DNP, 2017 p. 116). Estos valores representan entre 0,3 y 0,7 del PIB, cifras similares e incluso superiores a las que tiene la UNODC para países consumidores como consta en la siguiente tabla elaborada por el DNP.

Tabla 15. Participación del mercado estimado de drogas ilegales en el PIB (Comparativo internacional)

País/Región	Año de la estimación	Porcentaje (%) del PIB
Promedio Mundial	2003	0,9
Australia	2003	Del 0,2 al 0,3
Holanda	2003	Del 0,3 al 0,4
Reino Unido	2003/2004	Del 0,4 al 0,6
Alemania	2007	Del 0,3 al 0,4
Italia	2009	Del 0,4 al 0,7
Estados Unidos	2009/2010	Del 0,4 al 0,5
Unión Europea	2013	Del 0,1 al 0,6
Colombia	2015	Del 0,3 al 0,7

Fuentes: UNODC (2005, 2011); OEDT (2016); Colombia: Cálculos DNP (2016). Elaboración DNP.

Tabla tomada de: *Narcomenudeo en Colombia: una transformación de la economía criminal* (DNP, 2017).

A las amenazas que representa ser un país productor, ahora debemos sumar las amenazas que representan la economía ilegal interna y la degradación institucional, social y de salud pública que ello implica.

(iii) El Narcomenudeo como amenaza a la seguridad pública

El aumento del mercado de estupefacientes representa serias amenazas para la seguridad nacional y para la seguridad ciudadana como es evidente tras la lectura del libro “*Narcomenudeo: entramado social por la institucionalización de una actividad económica criminal*” (Cortés et. al. 2012) publicado por la Dirección de Inteligencia de la Policía Nacional. Este estudio parte de la investigación del caso de la organización narcotraficante “*La Cordillera*”, que delinque en la ciudad de Pereira, para demostrar de manera muy precisa el accionar de este tipo de estructuras y los impactos que generan en toda la sociedad. En lo subsiguiente de esta sección se presenta un resumen del análisis presentado en la obra arriba mencionada acerca de los peligros que el narcomenudeo representa a la seguridad pública.

De acuerdo con estos autores, el proceso de comercialización de SPA y su impacto en la seguridad pública, puede dividirse en dos categorías: la seguridad nacional y la seguridad ciudadana. En cuanto a la **seguridad nacional**, esta se subdivide a su vez en seguridad nacional interna y externa. Dado el contexto del fenómeno del narcomenudeo, el análisis de los impactos que este tiene sobre la seguridad nacional externa resulta irrelevante. En contraste, el narcomenudeo representa una amenaza muy seria a los elementos constitutivos de la seguridad nacional interna: la soberanía, el régimen y el orden constitucional.

Con respecto a la **seguridad ciudadana**, esta es analizada desde sus aspectos individual y colectivo. La taxonomía del concepto de seguridad pública manejada por los autores puede comprenderse más claramente a partir del siguiente diagrama. Nótese que, en términos de seguridad, la afectación producida por el fenómeno del narcomenudeo cae bajo la responsabilidad tanto de la Policía Nacional (recuadro rojo) como de las FF. MM. (recuadro azul).

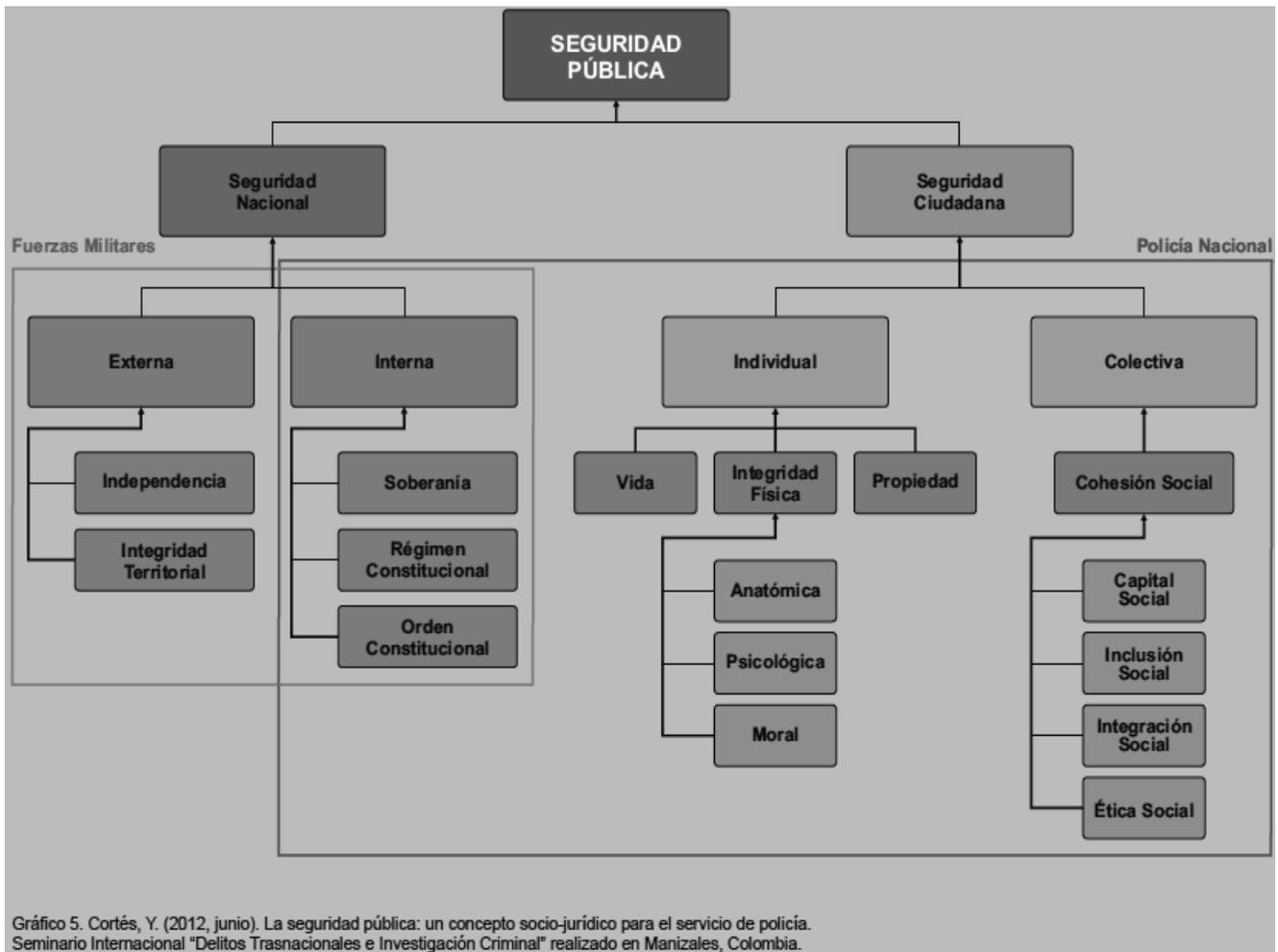


Gráfico 5. Cortés, Y. (2012, junio). La seguridad pública: un concepto socio-jurídico para el servicio de policía. Seminario Internacional "Delitos Transnacionales e Investigación Criminal" realizado en Manizales, Colombia.

Diagrama tomado de Cortés *et. al.* p. 120.

**a) Seguridad nacional**

Según el estudio, la *soberanía* del Estado se ve afectada porque las organizaciones dedicadas al narcomenudeo minan la confianza de los ciudadanos no solamente frente a sus pares, sino frente a la comunidad y al Estado, con el fin de constituirse a sí mismas como la autoridad efectiva sobre el territorio, constituyéndose en verdaderas repúblicas paralelas. De esta manera:

“Las reglas de comportamiento (*horarios, fronteras imaginarias*), los mecanismos de violencia y criminalidad para mantener el orden social por parte de la organización criminal, “*La Cordillera*” *manda en el barrio*, imponen cuotas extorsivas a manera de tributo, cooptación de negocios legales con enfoque monopolístico; impiden o restringen el acceso de servidores públicos a determinados barrios (*facilitan el acceso de manera condicionada*), limitan el acceso de los servidores que prestan servicios públicos (*recolección de basuras, agua, energía eléctrica y teléfonos*). “*La Cordillera*”  *cree que tiene el control de todo, algunos ciudadanos consideran la venta de estupefacientes como un trabajo, coacción de “La Cordillera” para que no se cometan delitos cerca de los puntos de venta y no se agrede al comprador/consumidor; impiden la denuncia para evitar el ingreso y la actuación de las autoridades del Estado en el territorio*”. (Cortés *et. al.* 2012 p. 239).

Por su parte, el *régimen constitucional* resulta afectado, porque se promueve el desacato de

las normas más básicas del Estado y porque los ciudadanos identifican a los actores estatales, pero no acatan su autoridad: “*el actor criminal busca la interdicción del ordenamiento jurídico para reemplazarlo de facto a través del establecimiento de reglas y mecanismos que faciliten la implantación de un nuevo orden social y subvertir el orden económico en lo local*” (Cortés *et. al.* 2012 p. 239).

Este accionar conlleva violaciones a la dignidad humana y a derechos como el de expresión, la locomoción y el libre desarrollo de la personalidad, entre otros. Con respecto al cumplimiento del ordenamiento jurídico estas organizaciones presentan amenazas contra la *validez de la norma*, porque no le temen a la judicialización, por su capacidad para corromper agentes del Estado y por su capacidad para organizar y realizar asonadas para limitar la acción efectiva de agentes del Estado y la acción policial. Asimismo, las organizaciones dedicadas al narcomenudeo amenazan la *legalidad de la norma*, no solo por desregular un mercado sino por querer “*igualar a la fuerza pública*”, y aspirar a gobernar un territorio con fines de maximización de beneficios (Cortés *et. al.* 2012 p. 239).

Por último, el *orden constitucional* se ve igualmente afectado por los peligros que este fenómeno representa para el aparato de represión del Estado, particularmente para la Policía Nacional, en tanto que impide que esta lleve a cabo su misión constitucional mediante amenazas a la

integridad policial, a la estabilidad institucional y a su seguridad operativa.

#### b) Seguridad ciudadana

También resulta amenazada la seguridad ciudadana tanto en lo individual como en lo colectivo. El proceso de institucionalización expansivo por parte de las bandas dedicadas al narcomenudeo implica un cambio en el comportamiento de los ciudadanos que se logra mediante el uso de la violencia que amenaza la vida, bien por la comisión de homicidios y porque dicha coacción puede llevar al suicidio a algunas personas –*dimensión interna*–.

La integridad física de los ciudadanos se ve amenazada en los aspectos anatómico, psicológico y moral. En el anatómico, a causa de las agresiones físicas, la drogadicción, las lesiones personales, la inducción al consumo de SPA, el secuestro y el acceso carnal violento, generalmente contra las mujeres (Cortés *et. al.* 2012 p. 244).

En el aspecto psicológico las amenazas son aún más numerosas y más complejas y de acuerdo con Cortés *et al.* incluyen:

“enfrentamientos (*balaceras, balas perdidas*), miedo (*al negocio ilegal, a la actitud de los integrantes de la organización por ser testigos –víctimas o por referencia– de los delitos, a los lugares de venta, a que le ocurra algo a los integrantes de la familia, a ser agredido físicamente*), el consumo de estupefacientes, el porte de armas por los delincuentes, la violencia simbólica y no verbal (*señas, grafitis, mirada de los vendedores y consumidores*) e interpersonal (*agresión física*), ver episodios de consumo o la persona bajo los efectos de sustancias estupefacientes, los escándalos callejeros generados por las riñas, baja autoestima, intranquilidad y temor a las represalias. La marca “La Cordillera” representa peligro, sensación de inseguridad, percepción de corrupción y temor al desplazamiento intraurbano” (Cortés *et. al.* 2012 p. 244).

La afectación moral de los individuos que viven en las zonas controladas por bandas dedicadas al narcomenudeo también se ve afectada porque la institucionalización del nuevo orden social delincencial implica un cambio de valores y una aceptación ideológica de la axiología coaccionada por dichas bandas. Así, las amenazas contra la moral mencionadas por los autores son las siguientes:

“el constreñimiento de la organización, aceptación consentida o coaccionada de las reglas de control territorial (*ley del silencio, no transitar en algunos sitios, cumplir horarios*), modificar los comportamientos, amenaza que genera sensación de peligro, pérdida de valores y desarrollo de antivalores (*los valores impuestos por “La Cordillera”*) y favorecimiento o vinculación a la actividad económica criminal” (Cortés *et. al.* 2012 p. 244).

Naturalmente, cuando una comunidad es afectada por una organización de este tipo que subvierte todo el orden social para generar una nueva institucionalidad en función de una maximización de utilidades, la propia noción de propiedad privada resulta trastocada. En dicho sentido, tanto las propiedades como las actividades económicas de los ciudadanos resultan instrumentalizados por estas bandas para financiar su actividad criminal y para que los ciudadanos se vinculen de manera directa o indirecta en la actividad criminal. Así, entre las amenazas al patrimonio más comunes se encuentran:

“el hurto (*bajo los efectos o para financiar el consumo de sustancias estupefacientes*), expropiación ilegal forzosa de bienes, desregularización de los mercados, la extorsión (*exigencia de cuotas de seguridad a transportadores, residentes y comerciantes*), amenaza contra los empleados de empresas privadas que proveen comestibles, mensajeros y taxistas, obligar a alquilar predios, la invasión de terrenos, así mismo, la presencia de los vendedores y consumidores de estupefacientes afecta la llegada de los clientes a las tiendas”. (Cortés *et. al.* 2012 p. 244).

Finalmente nos encontramos con la *dimensión colectiva* de la seguridad ciudadana que, de acuerdo a los autores, corresponde a la *cohesión social* que se define a partir de cuatro aspectos: capital social, integración social, inclusión y ética social.

El capital social, que se refiere a la organización comunitaria, resulta afectado en tanto el individuo entra en crisis frente a la comunidad a la que pertenece dados los conflictos que se generan entre el interés común y las conductas impuestas por las organizaciones delictivas. En dicho sentido el capital social se ve amenazado por:

“control territorial impuesto por “La Cordillera” (*las fronteras imaginarias, la fijación de reglas de comportamiento*), desplazamiento intraurbano, violencia escolar y de género; confrontación entre vecinos (*agresiones físicas y verbales*), represalias por parte de integrantes de “La Cordillera”, conformación de pandillas, no se siente libertad, existencia de escuelas de sicarios, el consumo de estupefacientes por algún integrante de la familia causa la desarticulación del núcleo familiar (*divorcio*), temor a que un familiar se inicie o lo induzcan al consumo de estupefacientes, desconfianza entre vecinos, amigos y familiares (*precaución para no ser víctima de hurto*); instrumentalización criminal de menores de edad, cooptación de las pandillas y la delincuencia común por parte de “La Cordillera” y negocios fachada” (Cortés *et. al.* 2012 p. 246).

La integración social, por su parte se refiere a la unidad de la comunidad en torno a intereses comunes. En dicho sentido el accionar de estas bandas delincuenciales fractura el tejido social dado que la acción predatoria sustituye el interés

del bienestar colectivo por la maximización particular de utilidades. En este aspecto la integración social se halla amenazada por:

“la ocupación del espacio público (*personas que no viven en el barrio, presencia de vendedores y consumidores, habitantes de calle e indigentes, ubicación de puntos de venta*), inasistencia a parques y escenarios deportivos y alquiler ilegal de los mismos, la violencia comunitaria (*vandalismo, confrontación entre pandillas, riñas*), el rechazo social, la intolerancia, la violencia doméstica, la drogadicción, la deserción escolar, los embarazos prematuros, “*acepto la venta porque vivo en el lugar de venta y no tengo para donde irme*”, infundir terror en el barrio, la degradación del *narcomenudeo* como problema público, desarraigo al territorio” (Cortés *et. al.* 2012 p. 247).

La inclusión se refiere a la capacidad de los habitantes de participar en la toma de decisiones que afectan a la comunidad en que desarrollan sus vidas. La imposición de un orden social dominado por el negocio delincencial del *narcomenudeo* aliena a los ciudadanos de su posibilidad de participación en organizaciones comunitarias en la gestión de los intereses comunitarios y estigmatiza a los habitantes de los barrios afectados. Cortés *et. al.* identifican las siguientes amenazas hacia la inclusión social:

“señalamiento negativo hacia los habitantes del barrio donde se ubican los puntos de venta (*le dan mala reputación al barrio, mala percepción de seguridad*), desplazamiento y agresión contra los Presidentes de las Juntas de Acción Comunal, exclusión social, cooptación del presupuesto participativo, impedir la participación en proyectos de oferta institucional del Estado” (Cortés *et. al.* 2012 p. 247).

Finalmente, las bandas dedicadas al *narcomenudeo* afectan la ética social en los territorios que desempeñan sus actividades. En este sentido, hay una sustitución de los valores que tradicionalmente han determinado la conducta de los ciudadanos por unos nuevos valores que facilitan el accionar delictivo, que incluyen las siguientes:

“indiferencia (*no meterse en problemas, no lo afecta, me conocen, no percibe el problema, adaptarse a la situación, resignarse, no le interesan los consumidores*), *la no denuncia (ley del silencio)*, lo que los niños ven, lo aprenden; ocupación remunerada de los jóvenes, la autoprotección o percepción de protección individual, estar de acuerdo con la venta de estupefacientes (*porque es vendedor de estupefacientes, porque un familiar consume, porque él consume, porque los que venden son amigos o familiares*), *acepto la venta de estupefacientes porque me beneficio (no roban y “La Cordillera” presta seguridad)* (Cortés *et. al.* 2012 p. 248).

Como queda claro de la anterior exposición las bandas dedicadas al *narcomenudeo* representan una verdadera amenaza tanto a la seguridad del Estado como de los ciudadanos. El incremento del consumo del que se habló más arriba no hace otra cosa que exacerbar estas amenazas dadas las mayores utilidades de estas organizaciones que tenderán a expandirse y buscar el monopolio del mercado, dada su naturaleza de empresas capitalistas, tal como las ha caracterizado la Dirección de Inteligencia Policial de la Policía Nacional. La descomposición social producida por el fenómeno del *narcomenudeo*, a su vez incita a un mayor consumo de SPA lo que el potencial de crecimiento de estas organizaciones delictivas resulta alarmante.

En consecuencia, se hace necesario intervenir desde la legislación para poder enfrentar estas amenazas, a fin de evitar un crecimiento de la violencia urbana, y una degradación de las condiciones de vida en nuestras ciudades, como ha ocurrido en otros países, tal cual lo establecen Cortés *et. al.* en su estudio:” La generalización del subsistema de comercialización de estupefacientes, en el que se percibe el *narcomenudeo*, una vez contrastada en algunas ciudades de Colombia, México, El Salvador, Brasil, y Perú, permite afirmar que las propiedades del fenómeno son las mismas en estos países” (Cortés *et. al.* 2012 p. 319).

Si no queremos llenarnos de *maras* o de bandas de narcotraficantes que pretendan acceder al poder político local como en algunas localidades del Brasil, debemos intervenir decididamente para controlar los espacios donde se realizan el *narcomenudeo* y donde se socializa el consumo de SPA a los menores de edad. Recordemos que como se mostró más arriba, el abuso de SPA es la puerta que conduce a la criminalidad a niños, niñas y adolescentes.

De esta manera, se hace necesaria una legislación que proteja los centros recreativos, los parques y las instituciones educativas porque los niños, niñas y adolescentes que acuden a estos lugares son el punto focal de este perverso negocio que los busca bien sea para esclavizarlos como consumidores o para reclutarlos en las filas del hampa. Protegerlos a ellos es nuestro máximo deber como lo consagra el artículo 44 de nuestra Constitución Nacional y atacar frontalmente el *narcomenudeo* es una de las vías necesarias para hacerlo.

### Referencias Bibliográficas

Cortés *et. al.* (2012) *Narcomenudeo: entramado social por la institucionalización de una actividad económica criminal*. Bogotá: Policía Nacional de Colombia. Dirección de Inteligencia Policial. Centro de Inteligencia Prospectiva.

Cortés y Parra (2011) *Narcomenudeo: un neologismo para describir la venta de estupefacientes* *Revista Criminalidad: Volumen*

53 Número 2, julio-diciembre 2011, pp. 37-72. Bogotá, D. C., Colombia ISSN 1794 – 3108.

Curtis, R. (1998) The Improbable Transformation of Inner-City Neighborhoods: Crime, Violence, Drugs, and Youth in the 1990s. *The Journal of Criminal Law and Criminology* (1973-), Vol. 88, No. 4, Symposium: Why Is Crime Decreasing? (Summer, 1998), pp. 1233-1276. Northwestern University School of Law Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/1144256> Fecha de consulta: 1° de marzo de 2018.

Chaiken y Chaiken (1990), Drugs and Predatory Crime, *Crime and Justice*, Vol. 13, Drugs and Crime, pp. 203-239. The University of Chicago Press Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/1147486> Fecha de consulta: 7 de marzo de 2018.

Departamento Nacional de Planeación (2017) *Narcomenudeo en Colombia: una transformación de la Economía criminal*. Departamento Nacional de Planeación ISBN: 978-958-5422-08-7.

Observatorio del delito (2010). Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL. Policía Nacional. Bogotá, D. C.,

Esbec, y Echeburúa (2016). Abuso de drogas y delincuencia: consideraciones para una valoración forense integral. Adicciones (2016). Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=289144321007> ISSN 0214-4840. Fecha de consulta: 9 de marzo de 2018.

Guzmán-Facndo, Pedrao, Lopez-García, Alonso-Castillo, Esparza-Almanza, (2011). El consumo de drogas como una práctica cultural dentro de las pandillas. *Revista Latino-Americana de Efermagem*. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=281421968022>. Fecha de consulta: 9 de marzo de 2018.

Markowitz, S. (2001) The Role of Alcohol and Drug Consumption in Determining Physical Fights and Weapon Carrying by Teenagers. *Eastern Economic Journal*, Vol. 27, No. 4 (Fall, 2001), pp. 409-432.: Palgrave Macmillan Journals. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/40326059>. Fecha de consulta: 1° de marzo de 2018.

Molano, D. (2016) Vicio en los Colegios. *El Tiempo*. Febrero 2 de 2016. Disponible en: <http://www.semana.com/opinion/articulo/bogota-microtrafico-en-los-colegios-opinion-diego-molano-aponte/458946>. Fecha de consulta: 1° de marzo de 2018.

Nagel, T. (1995) Personal Rights and Public Space, *Philosophy & Public Affairs*, Vol. 24, No. 2 (Spring, 1995), pp. 83-107: Wiley. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/2265389>

Fecha de consulta 5 de marzo de 2018.

Nash y Auerhahn (1998) Alcohol, Drugs, and Violence, *Annual Review of Sociology*, Vol. 24

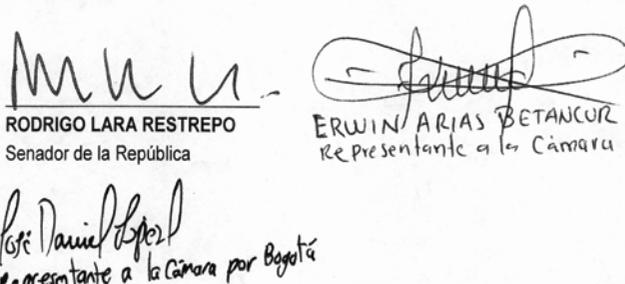
(1998), pp. 291-311. Annual Reviews. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/223483> Fecha de consulta: 07-03-2018.

Observatorio de Drogas de Colombia (2016), *Reporte de Drogas de Colombia 2016*, Ministerio de Justicia, ISSN: 2463-1418.

Palacios, et. al. (2007). Modelo de atención para niños, niñas y adolescentes en situación de calle. Bogotá: ICBF. Citado en: Observatorio Policía Nacional.

Uceda-Maza, Navarro-Pérez, Pérez-Cosín (2016). Adolescentes y drogas: su relación con la delincuencia. *Revista de Estudios Sociales en línea*. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81548044006> ISSN 0123-885X. Fecha de consulta: 9 de marzo de 2018.

Cordialmente,



RODRIGO LARA RESTREPO  
Senador de la República

ERWIN ARIAS BETANCUR  
Representante a la Cámara

José Daniel López  
Representante a la Cámara por Bogotá

#### CÁMARA DE REPRESENTANTES

##### SECRETARÍA GENERAL

El día 23 de agosto del año 2018, ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 112 con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Senador *Rodrigo Lara* y honorable Representante *Erwin Arias*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

\* \* \*

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 113 DE 2018 CÁMARA

*por la cual se adiciona un párrafo al artículo 1° de la Ley 348 de 1997.*

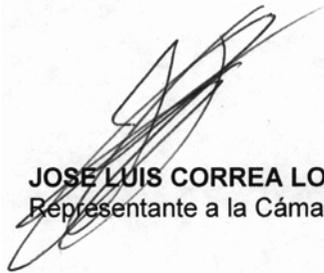
El Congreso de la República de Colombia

##### DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese un párrafo al artículo 1° de la Ley 348 de 1997 “*por la cual se autoriza la emisión de la estampilla pro hospital de Caldas*”, el cual quedará así:

“**Parágrafo:** En caso de que el Hospital de Caldas ESE cierre la prestación de servicios de salud o inicie la etapa de disolución o liquidación del mismo, los dineros excedentes por concepto de Estampilla “Pro Hospital de Caldas” serán trasladados al Municipio de Manizales, para ser invertidos en un periodo no mayor a seis (6) meses, en la red pública hospitalaria de dicho municipio.”.

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



JOSE LUIS CORREA LOPEZ  
Representante a la Cámara

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. Antecedentes

Ante la poca capacidad de inversión del Hospital de Caldas y el tener un presupuesto ordinario que escasamente alcanzaba a satisfacer los gastos de funcionamiento, llevó a las autoridades administrativas locales y del Departamento de Caldas, a motivar un proyecto de Ley de Estampilla con los parlamentarios del departamento y con todos los amigos del citado ente hospitalario. Como fruto de esta labor, se aprobó la Ley 348<sup>1</sup> de 1997, “por la cual se autoriza la emisión de la estampilla Pro hospital de Caldas”, que en su artículo 1° anuncia:

*“Autorizar a la Asamblea del Departamento de Caldas para que ordene la emisión de la estampilla “Pro hospital de Caldas”, cuyo producido se destinará para el mantenimiento, ampliación, y remodelación de la planta física; para la adquisición, mantenimiento y reparación de los equipos asignados a los diferentes servicios que presta el centro hospitalario; para la dotación de instrumentos y compra de suministros, para la adquisición de nuevas tecnologías en las áreas de laboratorios, centros o unidades de diagnóstico, biotecnología, microelectrónica, informática y comunicaciones; y para el desarrollo de actividades de investigación y capacitación.*

*Del total deducido, el hospital podrá destinar hasta un 10% en el pago de personal especializado y para atender los aportes de contrapartida que deben cubrir la atención de la seguridad social de sus empleados.”.*

En atención al artículo transcrito, la Asamblea Departamental de Caldas expidió la Ordenanza 218 de 1997, “por medio de la cual se crea la estampilla Pro Hospital de Caldas y se reglamenta su emisión y uso”. Y en la Ordenanza 674 de 2011, “por medio de la cual se actualiza el Estatuto de Rentas del Departamento de Caldas”, en el Título I, del Capítulo IV, se determinó sobre el uso la Estampilla Pro Hospital de Caldas.

Posteriormente, la Asamblea Departamental de Caldas, en el artículo 1° de la Ordenanza 693 de 2012, deroga en su totalidad el Capítulo IV

del Título V(sic) de la Ordenanza 674 de 2011; capítulo referido a la Estampilla Pro Hospital de Caldas.

Diversos Concejos Municipales, encabezados por el Municipio de Manizales, implementaron el uso de la aplicación de la Estampilla “Pro Hospital de Caldas” mediante Acuerdos en sus respectivas jurisdicciones, como en las entidades de orden descentralizado.

En el caso del Municipio de Manizales, a través del Acuerdo 308 de 1997 se hizo obligatorio el uso de la Estampilla Pro Hospital de Caldas, determinando los actos y documentos sobre los que recae, el costo de la estampilla y la destinación de los recursos recaudados. Especificando que el recaudo está a cargo de las tesorerías tanto del Municipio como de las Entidades Descentralizadas.

Y en atención a la derogatoria expresa indicada en la Ordenanza 693 de 2012, el Concejo de Manizales, en el Acuerdo 0798 de 2012, artículo 3°, deroga el Acuerdo 308 de 1997, contentivo de la estampilla Pro Hospital de Caldas.

### 2. Objeto del proyecto de ley

La Ley 348 de 1997, al autorizar su emisión de la Estampilla Pro Hospital de Caldas, marca claramente su objeto, como de suyo lo hicieron los demás actos que se determinó su creación, los actos y documentos sobre los que se indicó recaía su uso obligatorio, se indicó el valor porcentual de la misma, y por ende, refirieron el destino de los recursos. La evidencia de ello está en el histórico referido en precedencia.

Es así como en el articulado de la Ley 348 de 1997 nada se dice respecto al destino de los recursos recaudados por el uso de la estampilla Pro Hospital de Caldas, en caso de que la citada entidad hospitalaria entre en cierre de la prestación de servicios de salud o entre en etapa de disolución o liquidación de la entidad.

Es por ello, que el objeto del proyecto de ley, hoy propuesto, pretende introducir un párrafo al artículo 1° de la Ley 348 de 1997, a efecto de determinar el destino final del excedente de los recursos recaudados por concepto del cobro de la estampilla “Pro Hospital de Caldas”, **en caso de que la citada entidad hospitalaria entre en cierre de la prestación de servicios de salud o entre en etapa de disolución o liquidación;** sean trasladados al Municipio de Manizales para ser invertidos, en un periodo no mayor a seis (6) meses, en la red pública hospitalaria de dicho municipio.

### 3. El Hospital de Caldas ESE

Este es una Entidad cuyo origen está determinado en el año 1943 cuando la Asamblea Departamental de Caldas, el 23 de junio de ese año, dispuso su construcción en un terreno cedido por el Municipio de Manizales. Ante la imposibilidad de terminar las obras, fue entregado a la Beneficencia de Manizales en

<sup>1</sup> Esta Ley fue declarada EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-873-02 de 15 de octubre de 2002, Magistrado Ponente Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

1953 y terminado por esta en 1960 con la renta de la Lotería de Manizales. Se inauguró en dicho año como “Hospital Universitario de Caldas” y posteriormente, en cumplimiento de la Ley 10 de 1990 y del Decreto Municipal Extraordinario número 489 del 10 de agosto de 1991, expedido por la Alcaldía de Manizales, se convirtió en “Hospital de Caldas”.

El Alcalde de Manizales, atendiendo las facultades pro tempore otorgadas en el Acuerdo 026 del 11 de junio de 1991, expidió el Decreto 489 del 10 de Agosto de 1991, determinó en el artículo 1° del Decreto 489 de 1990, la creación del Hospital Universitario de Caldas como establecimiento público de carácter municipal, entidad descentralizada del primer grado, adscrito a la Dirección local de Salud (Secretaría de Salud de Manizales), dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio e independiente, integrado al subsector oficial del sector salud, de conformidad con el artículo 5° literal b) de la Ley 10 de 1990.

Así mismo, atendiendo a las facultades previstas en el Acuerdo 090 de 1995, el Alcalde expide el Decreto Extraordinario 142 de 1995, señalando en el artículo 1° que el Hospital de Caldas creado por el Decreto Extraordinario 489 de 1991, lo reestructura como Empresa Social del Estado, y por lo tanto tiene una categoría especial de entidad pública, descentralizada, con personería jurídica, y patrimonio propio y autonomía administrativa.

Para el año 2004, por decisión administrativa, el Hospital de Caldas ESE cierra sus puertas al público y presenta, ante la Dirección Territorial de Salud del Departamento de Caldas, el formato respectivo en el que reseña la novedad de cierre de prestación de servicios de salud.

En el año 2007, el Hospital Universitario de Caldas ESE, para su operatividad, suscribió los Convenios 053 del 1° de septiembre de 2007 y 010 del 28 de julio de 2009, con la entidad Servicios Especiales de Salud (SES)<sup>2</sup>, siendo esta una Asociación de participación mixta, de carácter público de interés colectivo, sin fines de lucro, de las que regula el artículo sexto del Decreto 130 de 1979, con características ser una entidad descentralizada, indirecta, o de segundo grado, perteneciente al orden municipal, fundada en el año 1985 por iniciativa de la Fundación para el Desarrollo de la Salud –Prosalud<sup>3</sup>– y Beneficencia de Manizales –hoy EMSA–.

Es de anotar que mediante el Acuerdo número 0738 del 2 de febrero de 2010, expedido por el Concejo de Manizales, se autorizó al Alcalde de Manizales, para que el Municipio entre a hacer parte de SES como corporado en reemplazo de EMSA y a hacer algunos aportes en dinero o especie que harían parte del capital social. Mediante este Acuerdo se autoriza a SES para

que adecue su organización y funcionamiento a lo ordenado por la Ley 489 de 1998, por lo anterior SES es una entidad descentralizada, indirecta o de segundo grado, perteneciente al orden municipal, vinculada a la Secretaría de Salud de Manizales, sujeta a las disposiciones previstas en el Código Civil para las asociaciones civiles de utilidad común y a las pertinentes en la Ley 489 de 1998. La Junta Directiva de Servicios Especiales de Salud se integra por cinco (5) miembros principales con sus respectivos suplentes personales: Tres (3) miembros principales y sus suplentes son designados por el Alcalde de Manizales, y dos (2) miembros principales y sus respectivos suplentes son elegidos por Prosalud.

#### 4. Recaudo ejecución de los recursos de la Estampilla 1998-2017

En el período comprendido entre 1998 al 2017 se han recaudado, por concepto de Estampilla Pro Hospital de Caldas, los valores que a continuación se detallan:

RECAUDO ESTAMPILLA PRO HOSPITAL- PERIODO 1998-2017		
Año	Valor corriente (*)	Acumulado Valor corriente
1997	\$ 1.841.500,00	\$ 1.841.500,00
1998	\$ 465.337.000,00	\$ 467.178.500,00
1999	\$ 754.413.000,00	\$ 1.221.591.500,00
2000	\$ 416.781.000,00	\$ 1.638.372.500,00
2001	\$ 534.960.000,00	\$ 2.173.332.500,00
2002	\$ 547.669.000,00	\$ 2.721.001.500,00
2003	\$ 316.746.152,27	\$ 3.037.747.652,27
2004	\$ 418.198.171,00	\$ 3.455.945.823,27
2005	\$ 677.455.856,00	\$ 4.133.401.679,27
2006	\$ 1.170.459.056,00	\$ 5.303.860.735,27
2007	\$ 184.443.763,00	\$ 5.488.304.498,27
2008	\$ 322.512.413,58	\$ 5.810.816.911,85
2009	\$ 386.960.594,60	\$ 6.197.777.506,45
2010	\$ 210.782.133,61	\$ 6.408.559.640,06
2011	\$ 557.267.475,24	\$ 6.965.827.115,30
2012	\$ 169.918.638,33	\$ 7.135.745.753,63
2013	\$ 30.742.145,00	\$ 7.166.487.898,63
2014-2017	\$ -	\$ 7.166.487.898,63
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 7.166.487.898,63</b>	

Igualmente, de acuerdo a la Ley 348 de 1997, Artículo 2, que establece que “La emisión de la estampilla cuya creación se autoriza será hasta por la suma de cinco mil millones de pesos (\$5.000.000.000). El monto total recaudado se establece a precios constantes de 1995”, tenemos que lo recaudado así estimado se presenta a continuación:

RECAUDO ESTAMPILLA	
Valores corrientes	Valores Ktes. 1995
\$ 1.841.500,00	\$ 1.286.555,00
\$ 465.337.000,00	\$ 278.582.199,61
\$ 754.413.000,00	\$ 413.478.571,67
\$ 416.781.000,00	\$ 210.049.905,53
\$ 534.960.000,00	\$ 250.450.471,85
\$ 547.669.000,00	\$ 239.648.941,75
\$ 316.746.152,27	\$ 130.154.706,57

<sup>2</sup> Estatutos Básicos de la Empresa, Artículo 1°.

<sup>3</sup> Estatutos Básicos de la Empresa, Artículo 1°.

RECAUDO ESTAMPILLA	
Valores corrientes	Valores Ktes. 1995
\$ 418.198.171,00	\$ 162.883.914,88
\$ 677.455.856,00	\$ 251.656.780,50
\$ 1.170.459.056,00	\$ 416.150.764,99
\$ 184.443.763,00	\$ 62.047.537,09
\$ 322.512.413,58	\$ 100.765.600,08
\$ 386.960.594,60	\$ 118.531.131,48
\$ 210.782.133,61	\$ 62.581.512,35
\$ 557.267.475,24	\$ 159.503.999,14
\$ 169.918.638,33	\$ 47.476.569,34
\$ 30.742.145,00	\$ 8.426.124,03
<b>\$ 7.166.487.898,63</b>	<b>\$ 2.913.675.285,87</b>
TOTALES	

Los recursos recaudados por el pago de la Estampilla Pro Hospital de Caldas se destinaron de acuerdo con la instrucción impartida en la Ley 348 de 1997: “para el mantenimiento, ampliación, y remodelación de la planta física; para la adquisición, mantenimiento y reparación de los equipos asignados a los diferentes servicios que presta el centro hospitalario; para la dotación de instrumentos y compra de suministros, para la adquisición de nuevas tecnologías en las áreas de laboratorios, centros o unidades de diagnóstico, biotecnología, microelectrónica, informática y comunicaciones; y para el desarrollo de actividades de investigación y capacitación.”.

Actualmente se tiene un excedente de recursos determinado así:

CONCEPTO	FECHA	VALOR
Estampilla Pro Hospital de Caldas	Junio 26 de 2017	\$ 1.670.750.676,59

Recursos que a la fecha por haberse presentado el cierre de servicios de salud a la población en general por la suspensión de la prestación de servicios de salud o entre en etapa de liquidación, deben ser girados al Municipio de Manizales para que sean invertidos, en un periodo no mayor a seis (6) meses, en la red pública hospitalaria del mismo municipio.

Los recursos remanentes así recaudados no han podido ser invertidos porque el Hospital de Caldas ESE, a la fecha no cumple ninguna de las condiciones del acto de creación y no satisface las exigencias para las que fue dispuesto el recurso mismo, por lo que estos dineros están atrapados en el sistema financiero, lo cual a todas luces es injusto en una ciudad donde se presenta crisis con el Sistema de Salud.

En parte de los servicios de salud y hospitalarios se han prestado desde hace mucho tiempo por el Hospital General San Isidro ESE, entidad que hace parte de la Red Pública Hospitalaria del Municipio de Manizales.

Como quiera que los recursos no se puedan invertir en el Hospital de Caldas ESE para que con los años no se pierdan, sería justo que se apoyara

al Hospital General San Isidro ESE, que tanto lo necesita.

**5. Fundamento Legal y Precedente Jurisprudencial**

**5.1. Constitución Política**

“Artículo 1°. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”.

“Artículo 2°. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

“Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...)

12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley.

(...)”

“Artículo 338. En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que

comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo”.

### 5.2 Ley 225 de 1995

“Artículo 2°. El artículo 12 de la Ley 179 de 1994 quedará así:

Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán solo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable.

Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que formen parte del Presupuesto General de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración.”.

### 5.3 Jurisprudencia del Consejo de Estado

**“ESTAMPILLAS - Naturaleza: tasa parafiscal / TASA PARAFISCAL - Definición; diferencia con impuesto indirecto / IMPUESTO INDIRECTO - Diferencia con tasa parafiscal / CONTRIBUCIÓN PARAFISCAL - Definición legal; elementos distintivos**

Ahora bien, debe precisarse que **las estampillas a que se viene haciendo referencia, pertenecen a lo que se conoce como tasas parafiscales, pues son un gravamen que surge de la realización de un acto jurídico**, cual es la suscripción de un contrato con el Departamento, que se causan sobre un hecho concreto y que por disposición legal tienen una destinación específica, cuyas características difieren de las que permiten identificar al impuesto indirecto. Es así como las tasas participan del concepto de parafiscalidad, definido en el artículo 2° de la Ley 225 de 1995, en los siguientes términos: **Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para el beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán solo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable.** Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que forman parte del Presupuesto General de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración. A partir de tal definición, **tres son los elementos que distinguen la parafiscalidad, a saber: (i)**

**la obligatoriedad que surge de la soberanía fiscal del Estado; (ii) la singularidad en cuanto se cobran de manera obligatoria a un grupo específico; (iii) y la destinación sectorial por estar destinadas a sufragar gastos de entidades que desarrollan funciones administrativas de regulación o fiscalización. Las tasas participan de la naturaleza de las contribuciones parafiscales, en la medida que constituyen un gravamen cuyo pago obligatorio deben realizar los usuarios de algunos organismos públicos; son de carácter excepcional en cuanto al sujeto pasivo del tributo; los recursos se revierten en beneficio de un sector específico; y están destinados a sufragar los gastos en que incurran las entidades que desarrollan funciones de regulación y control y en el cumplimiento de funciones propias del Estado.**

**TASA - Prestación directa de un servicio público o beneficio potencial en servicios de aprovechamiento común / TASAS ADMINISTRATIVAS - Remuneración pagada por un servicio administrativo / TASA PARAFISCAL - Tienen beneficio potencial en servicios comunes / IMPUESTO - Diferencia con tasa; clases de impuesto: directo e indirecto.**

La “tasa” si bien puede corresponder a la prestación directa de un servicio público, del cual es usuario el contribuyente que se beneficia efectivamente, también puede corresponder al beneficio potencial por la utilización de servicios de aprovechamiento común, como la educación, la salud, el deporte, la cultura, es decir, que el gravamen se revierte en beneficio social. Las primeras se definen como tasas administrativas en cuanto equivalen a la remuneración pagada por los servicios administrativos, y las segundas como tasas parafiscales y son las percibidas en beneficio de organismos públicos o privados, pero no por servicios públicos administrativos propiamente dichos, pues se trata de organismos de carácter social. Entonces, las “estampillas”, dependiendo de si se imponen como medio de comprobación para acreditar el pago del servicio público recibido, tendrán el carácter de administrativas; o de parafiscales, si corresponden al cumplimiento de una prestación que se causa a favor de la entidad nacional o territorial como sujeto impositivo fiscal. Los “impuestos” difieren de las “tasas”, en cuanto son universales y recaen sobre los ingresos y bienes de una persona directamente (directos). Es decir tienen relación directa con la capacidad económica del sujeto, son de carácter permanente y el responsable del pago es el contribuyente; o de consumo (indirectos), dirigidos a gravar el consumo en general y se predicen en relación con los bienes y servicios, que debe soportar el consumidor final, que no tienen carácter personal, porque no gravan a los sujetos, sino que se aplican directamente a los bienes y servicios consumidos.

**ESTAMPILLAS - No es impuesto indirecto sobre contratos sino un gravamen**

**con naturaleza de tasa parafiscal; implican recuperar el gasto originado en la contratación / TASA PARAFISCAL - Lo son las estampillas departamentales.**

Hechas las anteriores precisiones, se concluye que asiste razón a los apelantes cuando consideran que es errada la interpretación que hace el a quo al artículo 203 del Código de Régimen Departamental, para concluir que el cobro de las estampillas sobre los contratos constituyen un “impuesto indirecto”, en cuanto gravan “por repercusión la fuente de donde procede la materia imponible”, y que, en consecuencia, su imposición en el caso concreto del contrato de concesión para la explotación de los juegos permanentes estaría desconociendo la prohibición legal prevista en el mencionado artículo, pues tal como lo advierte el Ministerio Público, no es acertado llegar a tal conclusión, habida consideración de que **las estampillas son un gravamen que tiene la naturaleza de “tasa parafiscal...”**<sup>4</sup>.

**“IMPUESTO - Características / TASAS - Características / CONTRIBUCIÓN - Características**

Son impuestos aquellos tributos que cumplen las siguientes características: 1. Son generales, lo cual significa que se cobran indiscriminadamente a quienes se encuentren dentro del hecho generador y no a un grupo social, profesional o económico determinado. 2. Son obligatorios. 3. No conllevan contraprestación directa e inmediata. 4. El Estado dispone de estos recursos de acuerdo con lo previsto en los planes y presupuestos; por lo tanto, van a las arcas generales, para atender los servicios y necesidades públicas. 5. La capacidad económica del contribuyente es un principio de justicia y equidad que debe ir implícito en la Ley que lo crea, sin que pierda el carácter general. Se consideran tasas aquellos gravámenes que cumplan las siguientes características: El Estado cobra un valor por un bien o servicio ofrecido. Este guarda relación directa con los servicios derivados. El particular tiene la opción de adquirir o no el bien o servicio. El precio cubre los costos en que incurre la entidad para prestar el servicio, incluyendo los gastos de funcionamiento y las previsiones para amortización y crecimiento de la inversión. Pueden involucrarse criterios distributivos (ejemplo: tarifas diferenciales). Las contribuciones tienen las siguientes características: Surgen de la realización de obras públicas o actividades estatales, en donde necesariamente debe existir un beneficio para un individuo o grupo de individuos. La contribución se paga proporcionalmente al beneficio obtenido y su producto está destinado a la financiación de las obras o actividades<sup>5</sup>”.

<sup>4</sup> CONSEJO DE ESTADO Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta C. P. Ligia López. Expediente 14527 de octubre 5 de 2006.

<sup>5</sup> CONSEJO DE ESTADO Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta C. P. Ligia López. Expediente 13408 de octubre 24 de 2002.

**Jurisprudencia Corte Constitucional  
“CONTRIBUCIONES PARAFISCALES**

Las contribuciones parafiscales se encuentran a medio camino entre las tasas y los impuestos, dado que de una parte son fruto de la soberanía fiscal del Estado, son obligatorias, no guardan relación directa ni inmediata con el beneficio otorgado al contribuyente. Pero, de otro lado, se cobran solo a un gremio o colectividad específica y se destinan a cubrir las necesidades o intereses de dicho gremio o comunidad. Las contribuciones parafiscales no pueden identificarse con las tasas. En primer lugar, porque el pago de las tasas queda a discreción del virtual beneficiario de la contrapartida directa, mientras que la contribución es de obligatorio cumplimiento. De otra parte, las contribuciones parafiscales no generan una contraprestación directa y equivalente por parte del Estado. Este no otorga un bien ni un servicio que corresponda al pago efectuado. Las contribuciones parafiscales se diferencian de los impuestos en la medida en que implican una contrapartida directa al grupo de personas gravadas; no entran a engrosar el erario público; carecen de la generalidad que caracteriza a los impuestos respecto del sujeto obligado a pagar el tributo y, especialmente, porque tienen una determinada afectación. El término “contribución parafiscal” hace relación a un gravamen especial, distinto a los impuestos y tasas. En segundo lugar, que dicho gravamen es fruto de la soberanía fiscal del Estado, que se cobra de manera obligatoria a un grupo, gremio o colectividad, cuyos intereses o necesidades se satisfacen con los recursos recaudados. En tercer lugar, que se puede imponer a favor de entes públicos, semipúblicos o privados que ejerzan actividades de interés general. En cuarto lugar que los recursos parafiscales no entran a engrosar las arcas del presupuesto nacional. Y por último, que los recursos recaudados pueden ser verificados y administrados tanto por entes públicos como por personas de derecho privado<sup>6</sup>”.

**“TRIBUTO EN ENTIDADES TERRITORIALES-Competencias del Congreso y asambleas y concejos**

Corresponderá al Congreso de la República la creación de los tributos del orden territorial y el señalamiento de los aspectos básicos de cada uno de ellos, los cuales serán apreciados en cada caso concreto en atención a la especificidad del impuesto, tasa o contribución de que se trate. Por su parte, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales establecerán los demás componentes del tributo, dentro de los parámetros generales o restringidos que fije la correspondiente ley de autorización.”<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> CORTE CONSTITUCIONAL C-040/93 M. P. Ciro Angarita Barón

<sup>7</sup> CORTE CONSTITUCIONAL C-227/02 M. P. Jaime Córdoba Triviño

### “ESTAMPILLA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Establecimiento legislativo de destinación del recurso recaudado

El artículo 338 de la Constitución no concede a las respectivas asambleas o concejos, de manera exclusiva, la facultad de determinar la destinación del recaudo, pudiendo hacerlo el Congreso en la ley habilitante, sin que por ello se restrinja el alcance del principio de autonomía territorial plasmado en la Constitución, ya que existe una conjunción entre este último y los principios de unidad económica nacional y soberanía impositiva en cabeza del Congreso, que permite hallar razonable una interpretación en ese sentido, siempre y cuando se entienda que la intervención del legislador sobre los recursos propios o fuentes endógenas de financiación es justificada en cada caso<sup>8</sup>”.

### “RECURSOS PARAFISCALES/PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA

La parafiscalidad se basa en la pretensión básica de que los sujetos gravados, en últimas, terminan siendo los sujetos beneficiados con el gravamen. Violaría la equidad del sistema tributario, que la parafiscalidad se construyera a partir del sacrificio de personas o grupos que no se conciben en la ley que la instituye como sujetos beneficiarios de la misma. En el presente caso, desde el punto de vista jurídico, el deudor de la obligación tributaria por concepto de la cuota de fomento ganadero y lechero, es el productor. Si bien no se descarta la posibilidad de que se produzca materialmente un traslado total o parcial del importe de la contribución, los contribuyentes “de facto”, se localizan dentro del mismo sector ganadero, que como se ha visto es globalmente el beneficiario del gravamen parafiscal establecido. Luego, no se presenta una manifiesta ni aparente violación al principio de equidad tributaria. Finalmente, en lo que tiene que ver con la incidencia de la contribución respecto del mercado, no hay evidencias de que exista por parte de los productores un grado de control de la oferta que les permita controlar unilateralmente el precio<sup>9</sup>”.

#### El poder de Configuración Legislativa

Respecto a la libertad del poder configuración, la Corte Constitucional ha señalado:

#### “2.1.2. Límites del poder de configuración legislativa en materia procesal

8. Ahora bien, la libre configuración legislativa como prerrogativa esencial al constitucionalismo democrático, no está concebida empero como apareció en un principio, bajo la fórmula del Estado de derecho y de la soberanía nacional, para un *legibus solutus*. Porque el

legislador bajo el Estado constitucional, aún con el poder que le es reconocido y que el juez constitucional está llamado a preservar, se encuentra sometido al cumplimiento de los valores y principios constitucionales de la organización político institucional, tales como la dignidad humana, la solidaridad, la prevalencia del interés general, la justicia, la igualdad y el orden justo.

De igual modo, debe asegurar la protección ponderada de todos los bienes jurídicos implicados que se ordenan<sup>10</sup>, cumpliendo con los principios de proporcionalidad y razonabilidad frente al fin para el cual fueron concebidas<sup>11</sup>, con el objeto de asegurar precisamente la primacía del derecho sustancial (art. 228 C. P.), así como el ejercicio más completo posible del derecho de acceso a la administración de justicia (art. 229 C. P.), el debido proceso (art. 29 C. P.)<sup>12</sup>, el cumplimiento del postulado de la buena fe de las actuaciones de los particulares (C. P. art. 83)<sup>13</sup> y el principio de imparcialidad<sup>14</sup>.

9. El Legislador no posee entonces una potestad absoluta, ni arbitraria<sup>15</sup>, sino que en su ejercicio, para elegir, concebir y desarrollar la ley con la que regula los distintos procesos debe someterse a los límites que impone la Carta<sup>16</sup>.
10. Para los efectos de garantizar el respeto a tales límites amplios de la potestad legislativa, la jurisprudencia ha decantado una serie de criterios. En la Sentencia C-227 de 2009 así

<sup>10</sup> Ver por ejemplo, sentencias C-736 de 2002, C-296 de 2002, C-1075 de 2002

<sup>11</sup> Por ende, se decía en la sentencia C-520 de 2009 siguiendo el precedente (Sentencias C-1512 de 2000 y C-925 de 1999): “*la violación del debido proceso ocurriría no solo bajo el presupuesto de la omisión de la respectiva regla procesal o de la ineficacia de la misma para alcanzar el propósito para el cual fue diseñada, sino especialmente en el evento de que esta aparezca excesiva y desproporcionada frente al resultado que se pretende obtener con su utilización*”.

<sup>12</sup> Sobre el particular se observó en la sentencia C-316 de 2001: “*(...) Es así como la eliminación de una institución procesal puede generar el desamparo de un derecho, cuando quiera que el ordenamiento jurídico no ofrezca alternativas diferentes para protegerlo (...)*”, escenario en el que el control jurisdiccional de la Corte resulta definitivo. Pues, “*excluida del debate acerca de la pertinencia o impertinencia de los modelos procedimentales, la Corte reclama su competencia cuando se trata de definir si el legislador ha hecho uso ilegítimo de la autonomía de configuración que le confiere el constituyente. En esos términos, el Tribunal determina si la potestad configurativa se ejerció respetando los principios constitucionales y las garantías protegidas por el constituyente o si éstas han quedado desamparadas por la decisión legislativa que se estudia*”.

<sup>13</sup> Sentencia C-798 de 2003.

<sup>14</sup> Sentencia C-925 de 1999.

<sup>15</sup> Sentencia C-309 de 2002.

<sup>16</sup> Sentencias C-204 de 2001 y C-228 de 2008.

<sup>8</sup> CORTE CONSTITUCIONAL C-538/02 M. P. Jaime Araújo Rentería

<sup>9</sup> CORTE CONSTITUCIONAL C-253/95 M. P. Eduardo Cifuentes

se recogieron: “i) que atienda los principios y fines del Estado tales como la justicia y la igualdad entre otros; ii) que vele por la vigencia de los derechos fundamentales de los ciudadanos<sup>17</sup> que en el caso procesal (...) puede implicar derechos como el debido proceso, defensa y acceso a la administración de justicia (artículos 13, 29 y 229 C. P.)<sup>18</sup>; iii) que obre conforme a los principios de razonabilidad y proporcionalidad en la definición de las formas<sup>19</sup> y iv) que permita la realización material de los derechos y del principio de la primacía del derecho sustancial sobre las formas (artículo 228 C. P.)<sup>20</sup>”.

11. Con base en la aplicación de tales criterios, la Corte ha determinado la constitucionalidad o la inconstitucionalidad de disposiciones establecidas en la ley.

Ocurrió por ejemplo<sup>21</sup> en el caso de la sentencia C-561 de 2004, donde la Corte determinó la constitucionalidad de una disposición del Código de Procedimiento Civil que señalaba que la nulidad por exceso en el ejercicio de las facultades de las decisiones del juez comisionado, solo podía ser alegada en el momento de iniciarse la práctica de la diligencia y solo sería susceptible del recurso de reposición.

Alegado por el demandante el desconocimiento del principio de la doble instancia y la brevedad del término para solicitar la nulidad, la Corte estimó que las excepciones introducidas por el Legislador resultaban constitucionales, en la medida en que se respetaba el derecho constitucional de defensa y la plenitud de las formas de cada juicio<sup>22</sup>. Otro tanto se dijo frente a la validez del término dado para solicitar la nulidad en tanto dicha carga procesal se interpretara y aplicara razonablemente, “en forma tal que, entre otros (i) se respete plenamente el derecho de defensa en el curso del proceso como tal sin someter su ejercicio a cargas irrazonables (ii) no se afecte la facultad del juez del proceso de declarar de oficio las nulidades que vicien lo actuado en cualquier momento del trámite, y (iii) se respete, en cualquier caso, la disposición constitucional según la cual “es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso” – puesto que este mandato expreso del constituyente no puede ser restringido en ningún caso por la ley<sup>23</sup>.

Pero también en la sentencia C-316 de 2001, se declaró inconstitucional la fijación de un monto mínimo exigido como caución prendaria para obtener la libertad condicional, sumado a la eliminación de la caución juratoria. Ello al encontrar la Corte que “la imposición de un requisito económico rígido como criterio para permitir el acceso de los particulares a la administración de justicia va en contra de las preceptivas constitucionales”.

A su vez, en la sentencia C-642 de 2002, al carecer de fin legítimo claro, la Corte declaró inexecutable la exigencia de presentación personal de la demanda en lo contencioso administrativo, únicamente ante el secretario del Tribunal competente, más aún cuando en otros procesos se permitía que la presentación personal se hiciera ante notario o ante otros secretarios judiciales.

En el mismo sentido, en la Sentencia C-670 de 2004, la Corte estimó contrario al debido proceso, que en el trámite de restitución de inmueble arrendado, los arrendadores, arrendatarios, codeudores y/o fiadores que tienen el deber de indicar en el contrato la dirección en donde recibirán las notificaciones judiciales y extrajudiciales relacionadas directa o indirectamente con el contrato de arrendamiento, no pudieran alegar ineficacia o indebida notificación sustancial o procesal. Estas fueron las razones aducidas:

*“La norma acusada le restringe a las partes de manera absoluta, la posibilidad de invocar faltas o irregularidades de carácter sustancial o procesal que pudieren hacer ineficaces o indebidos*

de apelación] no incurre en una actuación irrazonable, puesto que el objetivo perseguido es uno de economía procesal, y en cualquier caso subsisten las demás oportunidades procesales establecidas en la ley para hacer valer el derecho de defensa”. En cuanto al término para solicitar la nulidad indicó: “Ahora bien, se resalta que la imposición legal de dicha carga procesal, que debe ser cumplida por quienes han de asistir a la diligencia efectuada por el juez comisionado, debe ser aplicada por los jueces competentes en forma tal que (a) se respete el derecho de defensa de los afectados, de manera sustancial, durante el curso del proceso correspondiente”. Para que esto fuera efectivo, consideró necesario hacer el siguiente condicionamiento: “(...) la disposición acusada del último inciso de la norma demandada, para ser respetuosa de la Constitución, debe ser interpretada y aplicada en forma razonable, de tal manera que quien no puede cumplir con la carga procesal en ella impuesta por circunstancias objetivas y justificadas, ajenas a su voluntad, que le hacen imposible estar presente al inicio de la diligencia, pueda alegar dicha circunstancia ante el juez comisionado o ante el de conocimiento, en un momento posterior al de la iniciación de la diligencia, de forma tal que dicho juez pueda evaluar si es o no aceptable la invocación de la nulidad de lo actuado por falta de competencia territorial en un momento diferente al indicado en el inciso final acusado, concretamente, dentro de los cinco días siguientes al de la notificación del auto que ordena agregar el despacho diligenciado al expediente”.

<sup>17</sup> Sentencias C-728 de 2000 y C-1104 de 2001, entre otras.

<sup>18</sup> Sentencia C-1512 de 2000.

<sup>19</sup> Sentencias C-1104 de 2001 y C-1512 de 2000.

<sup>20</sup> Sentencia C-426 de 2002.

<sup>21</sup> Siguiendo la sentencia C-738 de 2006.

<sup>22</sup> Retoma así lo señalado en la sentencia C-040 de 2002. Sobre los criterios que puede usar el legislador para el establecimiento de las formas propias de cada juicio pueden consultarse las sentencias C-1512 de 2000, T-323 de 1999 y C-502 de 1997.

<sup>23</sup> Con base en las consideraciones expuestas al analizar el caso concreto, estimó que “(b) al limitar [el recurso

*los actos de notificación, y que bien podrían dar lugar a la nulidad total o parcial del proceso. (...)*

*“Así las cosas, en el caso concreto, la medida perseguiría un fin constitucionalmente legítimo, cual es, imprimirle una mayor celeridad a los procesos judiciales de restitución de tenencia del inmueble arrendado. Sin embargo, el medio seleccionado por el legislador para la consecución del mencionado propósito, consistente en hacer nugatorio el ejercicio del derecho de defensa del demandado, en el sentido de despojarlo de toda posibilidad de invocar, en el curso del proceso, cualquier clase de nulidad por ineficacia o indebida notificación sustancial o procesal, resulta ser injustificado, por cuanto bien hubiera podido el legislador elegir un medio igualmente eficaz y que ocasionase un menor traumatismo al ejercicio del derecho fundamental al debido proceso. Así pues, la grave afectación que sufre el ejercicio del derecho de defensa del demandado no se compadece con la consecución de una mayor celeridad procesal”. (Resaltado sobrepuesto).*

En la sentencia C-738 del 2006, atrás referenciada, se estimó que dentro del poder de configuración de los procedimientos y reglas que desarrollan los procesos judiciales, era constitucional imponer una multa al quejoso temerario de acoso laboral, porque en esa medida se contemplaban varios elementos del debido proceso; “a. La conducta sancionada”; “b. La autoridad competente para imponerla”; “c. La cuantía de la multa: entre medio y tres salarios mínimos legales mensuales”; (...) “e. La destinación de la multa: “entidad pública a que pertenece la autoridad que la impuso”.

No obstante, también observó otros elementos contrarios al derecho de defensa. En particular, el procedimiento de cobro de la multa por queja temeraria, donde el legislador había establecido una diferencia de trato que no se hallaba justificada y que además era desproporcionada. Esto, en cuanto el artículo 10 de la Ley 1010 de 2006, estableció que la sanción por acoso laboral podría ser cobrada mediante la jurisdicción coactiva, mientras que para la acusación temeraria, “la ley ha dispuesto un procedimiento de ejecución directa, desprovisto de las garantías propias de la jurisdicción coactiva: el descuento que se efectuará ‘sucesivamente de la remuneración que el quejoso devengue, durante los seis (6) meses siguientes a su imposición’”.

Por ello se declaró inexecutable la forma de cobro de la multa prevista para quien se queja de acoso laboral con temeridad, al hallarse “contraria a la Constitución Política por establecer un trato diferenciado no justificado de mayor drasticidad –y, por tanto, desproporcionado–, en contra de quien ejecuta una conducta de menor gravedad que la conducta principal, que es el acoso”.

Dentro de la misma lógica, se estudió en la sentencia C-545 de 2008, el problema del juicio en

única instancia ante la Corte Suprema de Justicia para los congresistas con fuero constitucional previsto en las disposiciones de la Ley 906 de 2004. Entonces se determinó que aunque esta era una regulación sobre la estructura del procedimiento judicial de los aforados, ámbito en el que el legislador contaba con un amplio poder de libre configuración, en todo caso debía respetar el principio propio del sistema procesal penal establecido en la Constitución. Se habla de la separación clara entre la etapa de investigación y la de juzgamiento y la distinción entre el juez que participa en una y otra con el objeto de asegurar el respeto del principio de imparcialidad judicial, prevista de manera expresa en el artículo 250 de la C. P., en su redacción proveniente del A. L. número 3 de 2002.

Por esto, declaró executable la expresión “Los casos de que trata el numeral 3° del artículo 235 de la Constitución Política continuarán su trámite por la Ley 600 de 2000”, contenida en el inciso primero del artículo 533 de la Ley 906 de 2004, con el exhorto para que el legislador estableciera el régimen de separación entre las señaladas funciones de investigación y juzgamiento de los miembros del Congreso, “para las conductas punibles cometidas a partir del 29 de mayo de 2008”.

Un último ejemplo valioso para los efectos de ilustrar sobre los límites a las amplias facultades del Legislativo a la hora de regular instituciones procesales y procedimientos específicos, se encuentra en el caso de la sentencia C-520 de 2009. Debía entonces resolver la Corte si resultaba “contrario a los derechos de acceso a la administración de justicia y a la igualdad, que en la jurisdicción contencioso administrativa una norma procesal restrinja el recurso de revisión a las sentencias ejecutoriadas dictadas por las Secciones y Subsecciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y por los Tribunales Administrativos, en única o segunda instancia, y excluya tal posibilidad frente a otras sentencias, a pesar de que existan las mismas razones de justicia material que justifican el recurso extraordinario de revisión”.

Para tales efectos, primero reiteró la jurisprudencia sobre el ejercicio de la potestad de configuración en materia procesal y los límites constitucionales para su ejercicio, luego revisó brevemente las finalidades que cumple el recurso extraordinario de revisión en general y la jurisprudencia constitucional sobre el mismo. Y con base en lo anterior concluyó que restringir “el recurso extraordinario de revisión en la jurisdicción contencioso administrativa a las sentencias ejecutoriadas dictadas por las Secciones y Subsecciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y por los Tribunales Administrativos, en única o segunda instancia, desconoce los derechos a la igualdad y al acceso a la justicia”.

Esto porque “la disposición cuestionada niega la posibilidad a quien se ha visto perjudicado con una sentencia fundada en pruebas o hechos fraudulentos o erróneos, de obtener la tutela judicial efectiva”. En adición observa que, si bien las causales que dan lugar al recurso extraordinario de revisión en lo contencioso administrativo, “pueden configurarse en cualquier clase de proceso cuya naturaleza permita su ocurrencia”, con todo se excluía del recurso de revisión sin justificación constitucional ciertas sentencias. Del mismo modo, se encontró que no resultaba compatible con el derecho a la igualdad y al acceso a la justicia que se exigiera la interposición de un recurso de apelación como condición procesal para acceder al recurso extraordinario de revisión. “Tal exigencia procesal crea un requisito no establecido en el ordenamiento, que no solo aumenta la carga de trabajo de la jurisdicción contenciosa, encarece de manera innecesaria el acceso a la justicia, sino que desconoce la finalidad por la cual fueron establecidos los recursos extraordinarios, que no es otra que la búsqueda de la verdad material”.

Por tanto, dice en tal decisión la Corte que no existe “un principio de razón suficiente, que justifique que una norma como la acusada, excluya a determinadas sentencias de ser revisadas mediante este recurso extraordinario, a pesar de haberse configurado una de las causales analizadas, y en esa medida resulta contraria al derecho a acceder a la justicia, al derecho a la igualdad y al debido proceso”<sup>24</sup>.

12 Es suma, el poder de configuración legislativa está sometido al sistema de valores, principios, y reglas que la Constitución enmarcan sus muchos contenidos posibles. Por tanto, este ejercicio se encuentra sujeto a los principios de proporcionalidad y razonabilidad, con el propósito de lograr la primacía del derecho substancial y de los derechos fundamentales propios a todo proceso judicial (arts. 228, 229, 29, 13, 83).

Por ello, y porque se trata de un poder constitucional, la Corte ha declarado constitucionales restricciones al derecho de contradicción de las partes en el proceso, en la medida en que se respetaban las garantías básicas del derecho constitucional de defensa y la plenitud de las formas de cada juicio, u otras medidas sancionatorias dispuestas ante la actuación judicial, por estar sujetas al principio de legalidad en distintas manifestaciones (tipicidad, competencia, cuantía y destinación de la multa). Y

<sup>24</sup> Por lo anterior, la expresión “dictadas por las Secciones y Subsecciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y por los Tribunales Administrativos, en única o segunda instancia”, contenida en el artículo 57 de la Ley 446 de 1998, sería inconstitucional por haber incurrido en una omisión legislativa relativa, al no permitir que las sentencias ejecutoriadas de primera o segunda instancia de los Juzgados Administrativos y las de primera instancia de los Tribunales Administrativos fueran posibles del recurso extraordinario de revisión.

por ello también, es decir porque al mismo tiempo se trata de un poder no absoluto, se ha declarado contrario a la Constitución por desproporcionada, la imposición de un requisito económico rígido como condición para el acceso de los particulares a la administración de justicia o la restricción absoluta del derecho de defensa en determinada actuación. Otro tanto se ha hecho respecto de un requisito formal en la presentación de la demanda, hallado carente de finalidad legítima; y de la manera en que se ordenaba el cobro efectivo de una sanción pecuniaria impuesta en un proceso por ruptura del principio de igualdad; o la restricción para ciertos asuntos sin racionalidad alguna, del uso de un recurso extraordinario.

De los honorables congresistas,

De los honorables congresistas,

**JOSE LUIS CORREA LOPEZ**  
Representante a la Cámara por Caldas

**CÁMARA DE REPRESENTANTES**  
**SECRETARÍA GENERAL**

El día 28 de agosto del año 2018 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 113 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *José Luis Correa López*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 114 DE**  
**2018 CÁMARA**

Bogotá, D. C., agosto 28 de 2018

Honorable Representante

**ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO**

Presidente

Cámara de Representantes

**Asunto:** Proyecto de ley “por medio de la cual se adiciona la Ley 336 de 1996 y se dictan disposiciones para la regulación del incremento tarifario de los sistemas de transporte masivo”.

**Respetado Presidente Chacón:**

En mi condición de Representante a la Cámara me permito radicar el presente Proyecto de ley “por medio de la cual se adiciona la Ley 336 de 1996 y se dictan disposiciones para la regulación del incremento tarifario de los sistemas de transporte masivo”. El cual tiene por objeto dictar medidas para regular el aumento tarifario en los Sistemas de Transporte Masivo.

El presente proyecto de ley fue radicado en la Cámara de Representantes el pasado 4 de abril

con el número 250 de 2017 Cámara, sin embargo, debido a la agenda legislativa no alcanzó a ser discutido, por esta razón se presenta nuevamente.

Cordialmente,



**EDWARD DAVID RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ**  
Honorable Representante a la Cámara

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 114  
DE 2018 CÁMARA**

*por medio de la cual se adiciona la Ley 336 de 1996 y se dictan disposiciones para la regulación del incremento tarifario de los sistemas de transporte masivo.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto dictar medidas para regular el aumento tarifario en los Sistemas de Transporte Masivo.

Artículo 2°. Adiciónese un párrafo al artículo 30 de la Ley 336 de 1996, el cual quedará así:

**Artículo 30.** De conformidad con los dispuesto en el artículo anterior, las autoridades competentes, según el caso, elaborarán los estudios de costos que servirán de base para el establecimiento de las tarifas, sin perjuicio de lo que estipulen los Tratados, Acuerdos, Convenios, Conferencias o Prácticas Internacionales sobre el régimen tarifario para un modo de transporte en particular.

Parágrafo. Los incrementos en la tarifa establecida para sistemas de transporte masivo podrán realizarse una vez al año y no deberá exceder la variación anual del Índice de Precios al Consumidor de la última anualidad, el incremento del Salario Mínimo Legal, o el incremento del subsidio de transporte del año vigente, de acuerdo con la condición que sea más favorable al usuario al momento de hacer el ajuste.

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

Del H. Representante,



**EDWARD DAVID RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ**  
Representante a la Cámara por Bogotá D.C.

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**1. NECESIDAD DE LA INICIATIVA**

El presente proyecto de ley tiene por objeto dictar medidas con el fin de evitar los aumentos desbordados en el valor de la tarifa cobrada a los usuarios en los sistemas de transporte masivo en

el territorio nacional y responde a la necesidad de miles de ciudadanos que no sienten seguridad jurídica por parte del Estado Colombiano; puesto que en los últimos años se han visto afectados de manera directa por estas alzas desproporcionadas en relación con su capacidad económica.

Si bien el Congreso a través de la Ley 336 de 1993 le dio la facultad al Ministerio de Transporte de formular la política y fijar los criterios para establecer las tarifas en cada uno de los modos de transporte y dispuso que las autoridades competentes, según el caso, elaborarían los estudios de costos que servirían de base para el establecimiento de las tarifas; este marco flexible ha permitido que se realicen aumentos en este servicio público poco considerados con la situación socioeconómica de los ciudadanos.

Los usuarios que no cuentan con opciones suficientes para solventar sus necesidades de movilidad, no tienen otra alternativa que hacer uso del servicio al precio establecido, en detrimento de la satisfacción de muchas otras de sus necesidades básicas.

En este orden de ideas, se encuentra que Bogotá, D. C. es un ejemplo claro de la necesidad de esta iniciativa. En la capital de la República, de acuerdo con la encuesta de percepción ciudadana de 2016<sup>1</sup>, acerca de los temas que afectan la calidad de vida y la satisfacción que tienen los bogotanos frente a los bienes y servicios que les ofrece la ciudad, se encontró que más de la mitad (51%) se movilizan en Transmilenio y SITP y que solo el 11%, es decir uno de cada 10, tiene como principal medio de transporte el carro particular. Lo anterior indica no solo que existe una alta necesidad de la prestación del servicio, sino además que los incrementos tarifarios están afectando a un importante número de ciudadanos.

En consecuencia, es menester del Estado colombiano, brindar la seguridad jurídica a todos sus asociados, permitiendo con ello, generar un amplio contexto de estabilidad y equidad para todos los ciudadanos de cara a las reglamentaciones en las tarifas de los sistemas de transporte masivo, propuesto por este PYL.

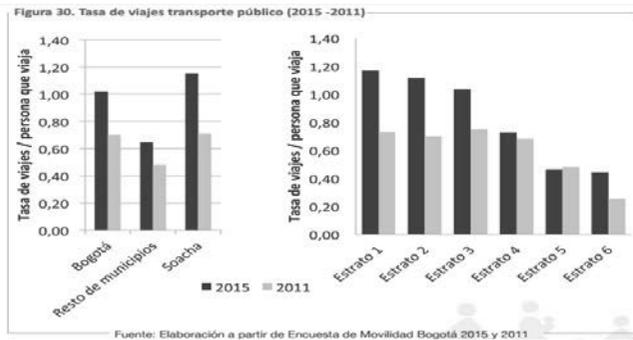
De acuerdo con la última encuesta de movilidad realizada por el Distrito<sup>2</sup>, en la ciudad se realizan en promedio 12.755.826 viajes al día, de los cuales al menos 6.189.584 se hacen en transporte público; adicionalmente se encuentra que las más altas tasas de viaje que se realizan por persona en este tipo de transporte se encuentra en los estratos 1, 2 y 3, lo que nos indica por una parte que en estos estratos las personas tienen que tomar más buses y por la otra, que son quienes perciben

<sup>1</sup> <http://www.bogotacomovamos.org/documentos/encuesta-de-percepcion-ciudadana-2016/>

<sup>2</sup> Encuesta de Movilidad Bogotá 2015 y 2011. <https://drive.google.com/file/d/0ByNoeWkPXuHpakpSeFV0dnBsQ3c/view>

menos recursos y reciben el mayor impacto en el alza de las tarifa.

**Gráfica 1. Tasa de Viajes Transporte Público (2015-2011)**



**Fuente: Secretaría Distrital, Informe Encuesta de Movilidad Bogotá 2015 y 2011.**

Aunque es de conocimiento público los diferentes estudios realizados con relación al tema de movilidad en Bogotá y de la población que hace un mayor uso de este servicio en el Distrito Capital, se encuentra que entre 2016 y lo corrido del 2017, las tarifas en el servicio de transporte prestado por Transmilenio y SITP registraron un aumento del 21.11% y del 28,71 respectivamente, los cuales, si son comparados con la variación del IPC del año 2016 y el aumento del salario mínimo legal y el subsidio de transporte de los años 2016 y 2017, encontramos que el incremento en las tarifas de transporte superaron cualquiera de los anteriores indicadores por una diferencia que se ubica entre los 7,11 y 16,7 puntos porcentuales. Si una persona devenga \$ 737.717 pesos del salario mínimo (casi el 50% de los trabajadores en Colombia ganan esa cifra) el subsidio de transporte no le alcanzaría para pagar los pasajes que requiere para ir a su lugar de trabajo, restándole los gastos de alimentación, vivienda, canasta familiar y recreación.

**Cuadro N° 1. Incremento del Salario Mínimo Legal, Subsidio de Transporte y Variación del IPC frente al aumento de Tarifas en el Sistema Integrado de Transporte de Bogotá D. C. 2016-2017**

Año	Aumento salario mínimo	Aumento subsidio de transporte	Variación IPC	Aumento pasaje transmilenio		Aumento pasaje SITP	
	%	%		\$	%	\$	%
2016	7	5	5.75	200	11.11	300	11.1
2017	7	7	4.09	200	10	200	17.6
<b>TOTAL</b>	<b>14</b>	<b>12</b>	<b>9.84</b>	<b>400</b>	<b>21.11</b>	<b>500</b>	<b>28.7</b>

**Elaborado con base en la información reportada por el Banco de la República y la Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C.**

El subsidio de transporte para el año 2017 está fijado en \$83.140 pesos. Por ejemplo, en el caso de TransMilenio si un empleado durante su mes laboral de 30 días al mes, con el costo del pasaje en \$2.200 por trayecto, gastará \$132.000 pesos mensuales en transporte, lo que para él significa sacar \$48.860 pesos al mes de su salario mínimo. En año, este trabajador habrá pagado \$586.320

adicionales, cifra que con seguridad le hacen falta para cubrir las necesidades de la canasta familiar.

Ante tal situación, se hace urgente tomar los correctivos necesarios a través de una reforma legal, con el fin de garantizar que el ciudadano que no tiene la posibilidad de acceder al servicio de transporte privado, pueda utilizar el servicio de transporte público con un valor que sea proporcionado al costo de vida.

Es importante recordar que al aumentar la tarifa del servicio no solo se debe tener en cuenta que estos sistemas deben ser financieramente sostenibles sino, además, las limitaciones de ingreso por persona y el costo de vida con el fin de no añadir toda la carga presupuestal al ciudadano. Queda a cargo de las administraciones entonces, explorar otras alternativas para que el sistema siga siendo viable, pero sin afectar gravemente el mínimo vital del ciudadano.

**2. FUNDAMENTOS JURÍDICO**

El transporte público en Colombia es una actividad reglada en virtud del artículo 365 de la Constitución Política de Colombia que establece:

*“Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios (...)”.*

A partir de lo anterior, las Leyes 105 de 1993 y 336 de 1996, le otorgaron el carácter de servicio público esencial. Esto implica la prelación del interés general sobre el particular y si bien en ellas se permite a las autoridades fijar tarifas que han de cobrarse a los contribuyentes como recuperación de los costos de los servicios que prestan, el Congreso de la República, se encuentra habilitado para determinar el sistema y el método para la fijación de dichas tasas.

En la actualidad la Ley 336 de 1993 establece unos parámetros con relación a la fijación de las tarifas, en sus artículos 29 y 30 estipula:

**Artículo 29.** En su condición rectora y orientadora del Sector y del Sistema Nacional de Transporte, le corresponde al Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte formular la política y fijar los criterios a tener en cuenta para la directa, controlada o libre fijación de las tarifas en cada uno de los Modos de transporte.

**Artículo 30.** De conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior, las autoridades competentes, según el caso, elaborarán los estudios de costos que servirán de base para el establecimiento de las tarifas, sin perjuicio de lo que estipulen los Tratados, Acuerdos, Convenios, Conferencias

o Prácticas Internacionales sobre el régimen tarifario para un Modo de transporte en particular.

Así mismo, la Resolución 12333 de 2012 expedida por el Ministerio de Transporte “*por la cual se fijan los criterios que deberán observar las autoridades territoriales para la fijación de tarifas diferenciales, segmentadas o subsidiadas en los Sistemas Masivos, Integrados o Estratégicos de Transporte de Pasajeros*”, estableció en el artículo primero, que las autoridades Distritales “podrán fijar tarifas diferenciales, segmentadas o subsidiadas, en los Sistemas de Transporte de pasajeros Masivo, Integrado o Estratégico, **para lo cual deberán previamente elaborar un modelo económico, financiero y operativo, en el que se demuestre que la aplicación de las tarifas garantiza la sostenibilidad del Sistema de Transporte, en términos de eficiencia económica, sostenibilidad financiera, eficacia en la prestación del servicio e impactos socioeconómicos esperados.**

Adicionalmente la Ley 1753 de 2015 en sus artículos 31 y 33 formuló algunas reglas y otras fuentes de financiación en los sistemas de transporte, al respecto los artículos establecen;

**Artículo 31.** *Financiación de Sistemas de Transporte.* Modifíquese el artículo 14 de la Ley 86 de 1989, el cual quedará así:

**Artículo 14.** Los sistemas de transporte deben ser sostenibles. Para ello las tarifas que se cobren por la prestación del servicio de transporte público de pasajeros, sumadas a otras fuentes de financiación de origen territorial si las hubiere, deberán ser suficientes para cubrir los costos de operación, administración, mantenimiento, y reposición de los equipos. En ningún caso el Gobierno nacional podrá realizar transferencias para cubrir estos costos. Lo anterior, sin perjuicio de que las entidades territoriales y/o el Gobierno nacional, dentro del Marco de Gasto de Mediano Plazo, en los casos en que cofinancie estos sistemas, puedan realizar inversiones en la etapa pre operativa en infraestructura física y adquisición inicial total o parcial de material rodante de sistemas de metro o de transporte férreo interurbano de pasajeros incentivando la incorporación de tecnologías limpias y la accesibilidad a los vehículos para personas con movilidad reducida, estrategias de articulación y fomento de la movilidad en medios no motorizados, así como implementación de sistemas de recaudo, información y control de flota que garanticen la sostenibilidad del Sistema”.

Para el caso de cofinanciación de sistemas de metro, el Confis podrá autorizar vigencias futuras hasta por el plazo del servicio de la deuda del proyecto de conformidad con la Ley 310 de 1996, dentro del límite anual de autorizaciones para comprometer vigencias futuras establecidas en el artículo 26 de la Ley 1508 de 2012.

**Artículo 33.** *Otras fuentes de financiación para los sistemas de transporte.* Con el objeto de

contribuir a la sostenibilidad de los sistemas de transporte y contar con mecanismos de gestión de la demanda, las entidades territoriales podrán determinar, definir y establecer nuevos recursos de financiación públicos y/o privados que permitan lograr la sostenibilidad económica, ambiental, social e institucional de los sistemas SITM, SETP, SITP y SITR, a través de los siguientes mecanismos:

1. Fondos de estabilización y subsidio a la demanda. En desarrollo de una política de apoyo y fortalecimiento al transporte público en las ciudades del país, los alcaldes de los municipios, distritos o áreas metropolitanas, donde se implementen o estén en operación sistemas de transporte público, podrán establecer fondos de estabilización o compensación tarifaria, que cubran el diferencial entre la tarifa técnica y la tarifa al usuario. La decisión anterior se adoptará mediante decreto municipal, distrital o mediante acuerdo metropolitano, el cual deberá estar soportado en un estudio técnico en el que se demuestre que el fondo de estabilización contribuye a la sostenibilidad del Sistema de Transporte, en términos de eficiencia económica, sostenibilidad financiera, eficacia en la prestación del servicio e impactos esperados.

Dicho acto administrativo deberá describir la aplicación del fondo o subsidio de forma tal que se garantice su efectividad, establecer los indicadores que permitan evaluar los resultados de dicha medida, contener la fuente presupuestal y la garantía de la permanencia en el tiempo de los recursos que financiarán los fondos de estabilización o subsidio a la demanda, con criterios de sostenibilidad fiscal de la entidad territorial. Para el efecto, deberán contar con previo concepto del Confis municipal o distrital o de la entidad que haga sus veces, en la que se indique que el fondeo es sostenible en el tiempo y se encuentra previsto en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del ente territorial.

2. Contribución por el servicio de garajes o zonas de estacionamiento de uso público. Cuando los Alcaldes municipales o distritales regulen el cobro por el servicio de garajes o zonas de estacionamiento de uso público, incluyendo estacionamiento en vía, las entidades territoriales que cuenten con un sistema de transporte masivo, estratégico, integrado o regional, en concordancia con las competencias de los Concejos Municipales o Distritales, podrán incorporar en las tarifas al usuario de los estacionamientos, una contribución que incentive la utilización de los sistemas de transporte público.

Serán sujetos pasivos los usuarios del servicio en predios de personas naturales o jurídicas que ofrezcan a título oneroso el estacionamiento de

vehículos. El factor adicional se calculará así: la base gravable será dos (2) veces el valor del pasaje promedio del servicio de transporte público (SITM, SETP, SITP o SISTR, según sea el caso) en el municipio o distrito; esta base se multiplicará por factores inferiores a uno (1) en función de los criterios de oferta de transporte público en la zona, uso del servicio en horas pico y estrato del predio. La contribución se cobrará en forma adicional al total del valor al usuario por parte del prestador del servicio, quien tendrá la condición de agente retenedor. Se exceptúa de este cobro las bicicletas y las motocicletas cilindradas de 125 cm<sup>3</sup> e inferiores.

3. Cobros por congestión o contaminación. Los municipios o distritos mayores a 300.000 habitantes, en concordancia con las competencias de los concejos municipales o distritales, podrán establecer tasas, diferentes a los peajes establecidos en la Ley 105 de 1993, por acceso a áreas de alta congestión, de infraestructura construida para evitar congestión urbana, así como por contaminación, con base en la reglamentación que el Gobierno nacional expida para el efecto. Los recursos obtenidos por concepto de las tasas adoptadas por las mencionadas entidades territoriales, se destinarán a financiar proyectos y programas de infraestructura vial, transporte público y programas de mitigación de contaminación ambiental vehicular.

Para efectos de cobro de tasa para cada ingreso a áreas de alta congestión o vías construidas o mejoradas para evitar congestión urbana, el sujeto pasivo de dicha obligación será el conductor y/o propietario. La tarifa será fijada teniendo en cuenta el tipo de vía, el tipo de servicio del vehículo, el número de pasajeros y los meses y días del año y horas determinadas de uso y el tipo de vehículo, según la siguiente clasificación: motocicletas, automóviles, camperos y camionetas, y buses y camiones. En todo caso se dará una condición tarifaria especial para las motocicletas cilindradas de 125 cm<sup>3</sup> e inferiores.

El sujeto pasivo de la tasa por cada ingreso a zonas de alta contaminación será el propietario y/o conductor del vehículo y la tarifa se determinará en forma gradual, teniendo en cuenta el modelo del vehículo, tipo de servicio, cilindraje, tipo de combustible y el tipo de vehículo, según la siguiente clasificación: motocicletas; automóviles; campero y camionetas; buses y camiones.

Las tasas se calcularán así: la base gravable será cinco (5) veces el valor del pasaje promedio del servicio de transporte público (SITM, SETP, SITP o SISTR, según sea el caso) en el municipio o distrito; esta base se multiplicará por factores inferiores a uno (1) en función de los criterios definidos para tasas por congestión y contaminación, respectivamente.

4. La Nación y sus entidades descentralizadas por servicios podrán cofinanciar proyectos de Asociación Público Privada para el desarrollo de Sistemas de Servicio Público Urbano de Transporte de Pasajeros o de algunos de sus componentes o unidades funcionales, con aportes de capital, en dinero o en especie. La cofinanciación de la Nación podrá ser hasta el 70% del menor valor entre los desembolsos de recursos públicos solicitados para la ejecución del proyecto y el valor estimado del costo y la financiación de las actividades de diseño, pre construcción y construcción del proyecto.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público al momento de emitir su no objeción sobre las condiciones financieras y las cláusulas contractuales, propuestas por la entidad competente de que trata el inciso 3° del artículo 26 de la Ley 1508 de 2012, revisará el cumplimiento de lo establecido en el inciso anterior, en relación con la cofinanciación de la Nación.

Los recursos de cofinanciación a los que hace referencia el presente artículo no podrán ser destinados a la adquisición de vehículos o material rodante, con excepción de los proyectos de sistemas de metro o de transporte férreo interurbano de pasajeros.

5. Además de las anteriores fuentes de financiación, se podrán utilizar otras fuentes como valorización, subasta de norma urbanística, herramientas de captura del valor del suelo y cobro o aportes por edificabilidad adicional.

No obstante, lo anterior, a pesar de que estas normas autorizan diferentes mecanismos para hacer viable y sostenible los sistemas de transporte masivo, no existe un límite expreso en la Ley que impida que se le añada una carga económica al usuario por encima de costo de vida o del incremento proporcional del salario mínimo y el subsidio de transporte, trasladándole a este los problemas de la sostenibilidad financiera del servicio, que debería ser resuelta por las autoridades gubernamentales. Aquí es importante resaltar que *el transporte público es una industria encaminada a garantizar la movilización de personas en condiciones de libertad, de acceso, calidad y seguridad de los usuarios, servicio que será prestado por quienes el Estado habilite, previo cumplimiento de ciertos requisitos relacionados, entre otros, con la accesibilidad, comodidad y seguridad, necesarias para garantizar a los usuarios una óptima, eficiente, continua e ininterrumpida prestación y que la seguridad en el servicio, particularmente la relacionada con la protección de los usuarios constituye la prioridad esencial en la actividad del sector y del sistema de transporte*<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Así lo expresó el Ministerio de Transporte en sus comentarios al proyecto de Ley número 131 de 2014 Cámara que hizo trámite en el Congreso mediante radicado número 20141050323811.

**3. LA INICIATIVA PROPUESTA**

El presente proyecto de ley fue radicado en la Cámara de Representantes el pasado 4 de abril con el número 250 de 2017 Cámara, sin embargo, debido a la agenda legislativa no alcanzó a ser discutido, por esta razón se presenta nuevamente.

La iniciativa contiene tres artículos incluida la vigencia. El artículo primero trata del objeto de proyecto y con este pretende para regular el aumento tarifario en los Sistemas de Transporte Masivo. El artículo segundo adiciona un párrafo al artículo 30 de la Ley 336 de 1996 del siguiente tenor:

Parágrafo. El incremento en la tarifa establecida para sistemas de transporte masivo podrá realizarse una vez al año y no deberá exceder la variación anual del Índice de Precios al Consumidor de la última anualidad, el incremento del Salario Mínimo Legal, o el incremento del subsidio de transporte del año vigente, de acuerdo con la condición que sea más favorable al usuario al momento de hacer el ajuste.

Con lo anterior se busca que las tarifas no se incrementen por encima de costo de vida de los ciudadanos, para ello estable que este podrá realizarse solo una vez en el año.

Para calcular el valor del alza, se deberá tener en cuenta alguna de las siguientes condiciones:

1. La última variación anual del índice de precios al consumidor (IPC), ya que este mide la evolución del costo promedio de una canasta de bienes y servicios representativa del consumo final de los hogares.
2. El incremento del Salario Mínimo Legal.
3. El incremento del subsidio de Transporte.

Para determinar cuál de esta fijará el tope máximo del alza en la tarifa del transporte, se determinará cuál es la más favorable al usuario. Es importante tener presente que los gastos básicos de la canasta familiar son unos 181, de los cuales más de 90 tienen IVA, cada uno con distinto peso en los pagos que hacen los hogares. Con la reforma tributaria que entró en vigencia este año, se estima que el aumento de los tres puntos del IVA subirán el costo de vida en 0,55

puntos porcentuales para la población de ingresos altos, en 0,59 para los de ingresos medios y en 0,58 para los de ingresos bajos, nuevamente la población de menores ingresos es la más afectada, por esta razón, es urgente una medida que impida el poder adquisitivo de los ciudadanos continúe deteriorándose.

Del honorable Representante,



**EDWARD DAVID RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ**  
Representante a la Cámara por Bogotá D.C.

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 28 de agosto del año 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 114 con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante *Edward Rodríguez Rodríguez*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 678 - Jueves, 13 de septiembre de 2018

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY NÚMERO	Págs.
Proyecto de ley número 112 de 2018 Cámara, por medio de la cual se modifica el Código de Policía y Convivencia y el Código de la Infancia y la Adolescencia en materia de consumo, porte y distribución de sustancias psicoactivas en lugares con presencia de menores de edad y se dictan otras disposiciones. ....	1
Proyecto de ley número 113 de 2018 Cámara, por la cual se adiciona un párrafo al artículo 1° de la Ley 348 de 1997. ....	13
Proyecto de ley número 114 de 2018 Cámara, “por medio de la cual se adiciona la Ley 336 de 1996 y se dictan disposiciones para la regulación del incremento tarifario de los sistemas de transporte masivo”.....	22