

Bogotá D.C., 1 de octubre de 2020

Doctora
AMPARO YANETH CALDERÓN PERDOMO
Secretaria
Comisión Primera Constitucional
Cámara de Representantes
Ciudad

ASUNTO: Comentarios de ASOCAPITALES en la audiencia pública al Proyecto de No. 152 de 2020 Cámara “Por medio de la cual se dictan normas para la Regulación del Ejercicio de las Libertades Económicas y se establecen otras disposiciones”.

Apreciada doctora Amparo,

De manera atenta, la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales, ASOCAPITALES, se permite poner a consideración de la Honorable Comisión Primera de la Cámara de Representantes los siguientes comentarios acerca del Proyecto de Ley 152 de 2020 Cámara “Por medio de la cual se dictan normas para la regulación del ejercicio de las libertades económicas y se establecen otras disposiciones”.

El Proyecto de Ley 152 de 2020 Cámara Cámara tiene como finalidad: (i) regular, unificar y simplificar los requisitos de apertura y funcionamiento de los establecimientos de comercio; (ii) fomentar la libre empresa; y (iii) reorganizar las competencias entre las autoridades de policía y las alcaldías en materia administrativa y de alteración del orden público. Lo anterior, con el propósito de generar seguridad jurídica para los establecimientos de comercio e incentivar el ejercicio de las actividades económicas.

Al respecto se resalta que, no obstante, la iniciativa legislativa persigue objetivos loables, algunas de sus disposiciones tienen implicaciones en la autonomía territorial y el mantenimiento del orden público en las ciudades capitales. A continuación, se expondrán las siguientes consideraciones sobre el proyecto de ley que estimamos deben ser tenidas en cuenta:

1. Requisitos para la apertura y funcionamiento de los establecimientos de comercio

Según el parágrafo 1 del artículo 3 del Proyecto de Ley:

“Al comerciante no se le podrá exigir un documento o certificado para demostrar el cumplimiento de los anteriores requisitos, salvo en los casos en que expresamente lo establece en los numerales 3.2 y 3.4. Se prohíbe exigir para la apertura o funcionamiento de establecimientos de comercio licencia de construcción, certificado y/o concepto de uso del suelo, concepto de bomberos o su equivalente, certificado de intensidad auditiva, concepto o licencia sanitaria y cualquier otro documento o concepto que no se encuentre contemplado expresamente en la presente Ley.

Los anteriores requisitos podrán ser verificados por las alcaldías en cualquier momento, siguiendo el procedimiento que se define en la presente Ley.” (negrita fuera del texto original)

La propuesta contenida en el precitado artículo asigna una carga para los municipios, que implica enormes esfuerzos administrativos y que podría dificultar y aumentar el tiempo para la verificación del cumplimiento de los requisitos de apertura y funcionamiento de los establecimientos de comercio. Lo anterior, dado que no todas las alcaldías cuentan con la capacidad institucional para verificar las exigencias requeridas a cada uno de los establecimientos de comercio de su jurisdicción. Así mismo, esta carga puede representar una disminución en las garantías de seguridad para la ciudadanía, pues las administraciones no tendrán la oportunidad de verificar los requisitos mínimos exigidos para el funcionamiento de establecimientos de comercio que buscan proteger a la comunidad, como el concepto de bomberos, la licencia sanitaria, etc.

En consecuencia, se recomienda mantener en cabeza de los comerciantes la carga de probar el cumplimiento de los requisitos necesarios para la apertura y funcionamiento de los establecimientos de comercio. Esto atendiendo a que los comerciantes (i) están en mejor posición para acreditar el lleno de los requisitos y (ii) tienen el interés de poner en funcionamiento su establecimiento en el menor tiempo posible.

2. Funcionamiento, desarrollo y operación de actividades económicas, y consumo controlado de bebidas alcohólicas en escenarios habilitados y en espectáculos culturales y deportivos

Según el artículo 315 de la Constitución Política, los alcaldes son la primera autoridad de policía de los municipios y tienen dentro de sus funciones conservar el orden público. Ahora

bien, en relación con la función de policía que ejercen estos servidores, la Corte Constitucional ha sostenido:

“[...] la función de policía también implica la adopción reglamentaria de ciertas prescripciones de alcance local sobre un tema en particular dirigidas a un grupo específico de personas, y de los habitantes y residentes de la localidad, bajo la orientación de la Constitución, la ley y el reglamento superior, de tal manera que la autoridad de policía local pueda actuar ante condiciones específicas, según los términos que componen la noción de orden público policivo y local, lo que le permite dictar normas que regulen aquellas materias con carácter reglamentario y objetivo”¹

Así las cosas, la jurisprudencia constitucional reconoce la necesidad de reservar un espacio de reglamentación local que les permita a los alcaldes reaccionar ante las condiciones específicas de cada municipio y garantizar la preservación del orden público. No obstante, el parágrafo 1 del artículo 4 y el parágrafo 2 del artículo 11 del proyecto de ley introducen algunas disposiciones que limitan las facultades de las alcaldías municipales para la conservación del orden público.

Particularmente, el parágrafo 1 del artículo 4 dispone que para el funcionamiento, desarrollo y operación de actividades económicas “las autoridades administrativas tampoco podrán establecer prohibiciones adicionales que no se encuentren previstas en una Ley de la República”. Al respecto, resulta pertinente señalar que la disposición antes mencionada no atiende los lineamientos dados por la Corte Constitucional en relación con la función de policía de los alcaldes, pues impediría que las autoridades locales adoptaran las prohibiciones que consideraran necesarias para proteger el orden público. Asimismo, el parágrafo propuesto desconoce la autonomía concedida a las entidades territoriales en los artículos 1 y 287 de la Constitución, pues en adelante quedarían sujetas únicamente a las disposiciones legales, sin poder regular el tema según las particularidades y necesidades de cada territorio. Por lo tanto, sugerimos mantener la posibilidad de que las autoridades locales adopten las prohibiciones que consideren convenientes frente a la operación de actividades económicas.

Por su parte, el parágrafo 2 del artículo 13 establece que “los alcaldes distritales y municipales podrán prohibir el consumo de bebidas embriagantes en los espectáculos, cuando existan antecedentes de comportamientos que afectaron la convivencia en eventos similares realizados por los mismos organizadores” (subrayado fuera del texto). Frente a lo anterior, se señala que exigir la concurrencia de estos requisitos para que proceda la prohibición de consumo de bebidas embriagantes en este tipo de eventos, limita de forma

¹ Corte Constitucional. Sentencia C- 825 de 2004. M.P. Rodrigo Uprimny Yepes.

excesiva las facultades de los alcaldes para mantener el orden público de los municipios, puesto que les impide actuar en aquellos casos donde el consumo de alcohol en un determinado evento puede ser riesgoso para el bienestar y la seguridad del municipio. En ese sentido, se propone: 1) mantener las facultades de los alcaldes para prohibir el consumo de bebidas embriagantes en eventos y espectáculos; o 2) reevaluar los requisitos propuestos en el párrafo para evitar que las administraciones estén en imposibilidad de reaccionar frente a situaciones que alteren el orden público.

3. Del procedimiento para verificar las actividades económicas

El artículo 7 del Proyecto de Ley establece que:

[...]el procedimiento sancionador contra los comerciantes que incumplan las normas señaladas en el artículo 3 será aplicado de manera gradual por el alcalde, o quien haga sus veces, o el funcionario que reciba la delegación, bajo las normas del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo o del estatuto legal que lo sustituya.

En este sentido, el Proyecto de Ley atribuye la competencia a los alcaldes o sus delegados de imponer cierres, sanciones y multas de conformidad con el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo². Esta medida, pese a que pretende ofrecer mayores garantías a los comerciantes, pasa por alto que la asignación de esas competencias a los Comandantes y Subcomandantes de Estación y CAI, y a los inspectores de policía, tal y como lo establece la Ley 1801 de 2016, ha generado mayores niveles de eficacia respecto de la imposición de sanciones por conductas contrarias a la regulación legal, relacionadas con el incumplimiento de requisitos de apertura y funcionamiento de establecimientos de comercio. Así las cosas, para junio de 2018 se impusieron 26.835 suspensiones temporales de la actividad y 1.506 suspensiones definitivas de la actividad³, lo que evidencia la efectividad en la aplicación de medidas correctivas en esta materia por parte de los Comandantes y Subcomandantes de Estación y CAI, y de los inspectores de policía.

Adicionalmente, la asignación de esta competencia a los alcaldes implica grandes esfuerzos administrativos y fiscales para las entidades territoriales, que no todas están en capacidad

² Antes de la expedición de la Ley 1801 de 2016, la competencia de imponer cierres, sanciones y multas contra los comerciantes era atribuida a los alcaldes y sus delegados.

³ Congreso de la República. Proyecto de Ley 100 de 2018 Cámara “Por medio de la cual se dictan normas para la regulación del ejercicio de las libertades económicas y se establecen otras disposiciones”. Gaceta 922 de 2018.

de asumir. De hecho, en los municipios de menor categoría, la carencia de presupuesto y de capacidad institucional podría limitar el ejercicio de dicha facultad y poner en riesgo finalidades esenciales del Estado. Por consiguiente, respetuosamente, se sugiere evaluar la posibilidad de mantener en cabeza de los Comandantes y Subcomandantes de Estación y de CAI, e inspectores de policía, la competencia para adelantar los procesos a que haya lugar. Lo anterior, teniendo en cuenta la efectividad demostrada por estas autoridades en la imposición de medidas correctivas y en las dificultades administrativas y fiscales que podrían presentar las entidades territoriales.

4. Horarios para establecimientos que se dediquen al expendio y consumo de bebidas alcohólicas

El artículo 14 del Proyecto de Ley contempla la facultad excepcional y temporal para que la autoridad competente adopte un horario de funcionamiento de los establecimientos que se dediquen al expendio y consumo de bebidas alcohólicas. Además, enumera una variedad de requisitos para fijar tales horarios de funcionamiento, algunos de los cuales representan una carga administrativa adicional para las entidades territoriales. A nuestra consideración, esto afecta la autonomía de los entes territoriales consagrada en el artículo 287 de la Constitución Política e impide proteger el orden público de manera eficiente.

En consecuencia, consideramos pertinente revisar la posibilidad de mantener el texto del artículo 86 de la Ley 1801 de 2016, cuyo parágrafo 1 autoriza al alcalde a establecer horarios de funcionamiento de los establecimientos y a determinar las medidas correctivas ante su incumplimiento, sin condicionamiento alguno.

5. Derogatorias

El Proyecto de Ley propone derogar el artículo 85 de la Ley 1801 de 2016, que establece que: (i) las Cámaras de Comercio permitirán el acceso a la administración municipal o distrital y a la Policía Nacional a las matrículas mercantiles registradas o modificadas; (ii) corresponde a la administración municipal o distrital verificar que las actividades económicas estén autorizadas por la reglamentación de las normas de uso del suelo; y (iii) en caso de modificación del nombre, datos de ubicación del empresario o el establecimiento de comercio, cambio de domicilio o de la actividad económica con actividades de alto impacto que involucren venta y consumo de bebidas alcohólicas o servicios sexuales, se requerirá aportar certificación sobre uso del suelo para el desarrollo de estas actividades.

La derogatoria del artículo 85 es problemática en la medida en que elimina el deber legal que tienen las Cámaras de Comercio de permitir a las administraciones locales y a la Policía Nacional el acceso a las matrículas mercantiles. Adicionalmente, suprime la obligación de certificar el uso del suelo para el desarrollo de actividades relacionadas con la venta y consumo de bebidas alcohólicas o servicios sexuales. Lo anterior dificultaría la labor de las autoridades territoriales de verificar el cumplimiento de las normas de usos del suelo por parte de los establecimientos de comercio. En consecuencia, se sugiere eliminar el artículo 85 de la Ley 1801 de 2016 de las derogatorias propuestas en el Proyecto de Ley.

Así mismo, la iniciativa pretende la derogatoria de los artículos 92, 93 y 94 de la Ley 1801 de 2016 que señalan los comportamientos relacionados con el cumplimiento de la normatividad, la seguridad y la tranquilidad, y la salud pública que afectan la actividad económica y no deben realizarse. La derogatoria de los precitados artículos preocupa a las ciudades capitales, dado que impide la aplicación de medidas correctivas frente a conductas que son inconvenientes para la convivencia y el orden público de las ciudades. Se sugiere revisar la derogatoria propuesta, toda vez que los precitados artículos incluyen medidas tendientes a proteger los derechos de los niños, el orden público, el interés general y la prestación de servicios públicos a cargo del Estado.

Finalmente, queremos manifestarle que para ASOCAPITALES es de suma importancia participar en los debates y procesos legislativos en los cuales los intereses de nuestros asociados, las ciudades capitales y sus habitantes, estén involucrados. Por tal razón quisiéramos agradecerle la oportunidad para compartir nuestras apreciaciones sobre este importante Proyecto de Ley. Estaremos atentos a cualquier inquietud adicional que surja en este proceso.

Con sentimientos de consideración y aprecio,



LUZ MARÍA ZAPATA ZAPATA
Directora Ejecutiva