

288/23

Bogotá D.C., octubre de 2023

Doctor
SECRETARIO GENERAL
Honorable Cámara de Representantes
Ciudad

REF: RADICACIÓN PROYECTO DE LEY

En mi condición de miembro del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, por su digno conducto me permito poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente proyecto de ley "Por medio de la cual se modifica el Artículo 135 y se adiciona un párrafo al artículo 140 de la Ley 1801 de 2016"

Cordialmente,

[Handwritten signature]
Pablo Suárez Vaca

[Handwritten signature]
EDUARD SARMIENTO HIDALGO
Representante a la Cámara por Cundinamarca

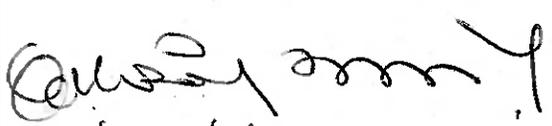
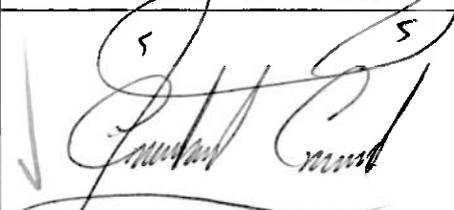
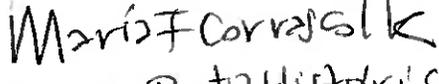
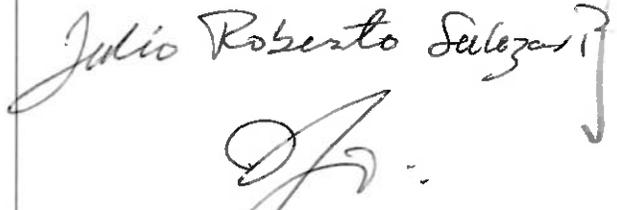
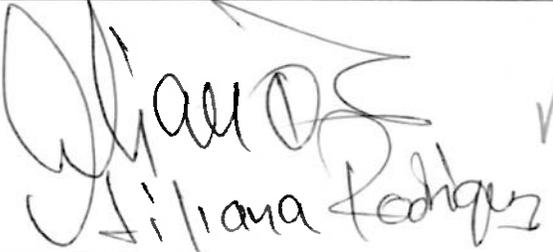
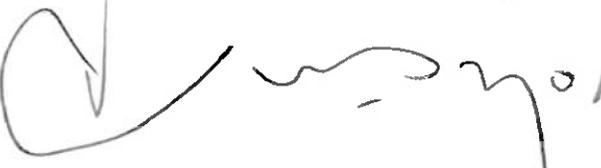
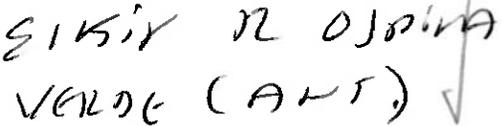
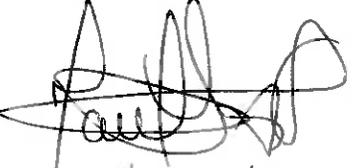
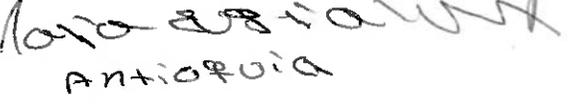
[Handwritten signature]
Taurina Angot

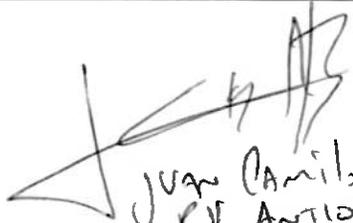
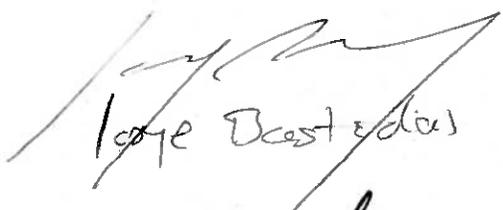
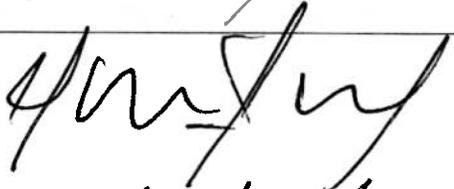
[Handwritten signature]
Osorio

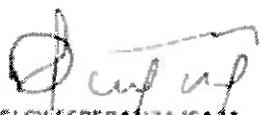
[Handwritten signature]
Alejandro Ocampo

<p>Menin COMUNES</p>	<p>Yerman Gómez COMUNES</p>
<p>A. Lopez M.</p>	<p><u>Edgardo</u> ?</p>
<p>Gloria Florez S. Senador P.H</p>	<p>Ricardo Robert Daza ✓</p>
<p>Jahel Quiroga Senadora ✓</p>	<p>Isabel Zuleta ✓</p>
<p>Carlos A. Zaveredo Mar</p>	<p>Esmeralda Hernandez</p>
<p>Sandra M Senadora P.H</p>	<p>HR/Mary Anne P.H.</p>

Andrés Cándance López.

 CAROLINA BIRAUDO PAV	 Gabriel Becerra.
 Cristobal Calcedo	 Marie F. Corrales Pere Pacto Historico
 Julio Roberto Salazar	 Liliana Rodriguez
 Cristian Avendaño PAV Santander.	 Juan Diego Muñoz F.
 SISKIR N. OSPINA VERDE (ART)	 Martha Alfonso
 CARUACHO	 ANTIOQUIA

 Juan Camilo Lopez PV Antioquia	 Jorge Bested
 Katerine Quiroz WWF International	 Horacio Andres
 Karpele Dep. Cauca Suarez Partido Liberal	 Carlos Ardila
 Juan Rafael Dep. Magdalena Falsa Ciudadana	 Juan 6465871 EJA

 GABRIEL ERNESTO PARRADO DURÁN Representante a la Cámara por el Meta Pacto Histórico - PDA	 LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO Representante a la Cámara Valle del Cauca Partido Comunes – Pacto Histórico
 DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ Representante a la Cámara por Antioquia Pacto Histórico	 PABLO CATATUMBO TORRES VÍCTORIA Senador de la República de Colombia Partido Comunes
 JUAN PABLO SALAZAR RIVERA Representante a la Cámara Circunscripción de Paz, Cauca, Valle y Nariño	 OSCAR SÁNCHEZ LEÓN Representante a la Cámara por Cundinamarca Partido Liberal Colombiano
 ERMES EVELIO PETE VIVAS Representante a la Cámara por el Cauca Pacto Histórico - MAIS	 DELCY ESPERANZA ISAZA Representante a la Cámara Tolima Partido Conservador

PROYECTO DE LEY _____ DE 2022

“Por medio de la cual se modifica el Artículo 135 y se adiciona un párrafo al artículo 140 de la Ley 1801 de 2016”

EL CONGRESO DE COLOMBIA:

DECRETA

ARTÍCULO 1º. Objeto. La presente iniciativa legislativa tiene como objetivo modificar el Artículo 135 de la Ley 1801 de 2016 “Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”, con el propósito de corregir posibles interpretaciones erróneas que afecten injustamente a los negocios de barrio y pequeños emprendimientos comerciales en Colombia.

ARTÍCULO 2º. Modifíquese el artículo 135 de la Ley 1801 de 2016, el cual quedará así:

ARTÍCULO 135. Comportamientos contrarios a la integridad urbanística. Los siguientes comportamientos, relacionados con bienes inmuebles de particulares, bienes fiscales, bienes de uso público y el espacio público, son contrarios a la convivencia pues afectan la integridad urbanística y por lo tanto no deben realizarse, según la modalidad señalada:

A) Parcelar, urbanizar, demoler, intervenir o construir:

1. En áreas protegidas o afectadas por el plan vial o de infraestructura de servicios públicos domiciliarios, y las destinadas a equipamientos públicos.
2. Con desconocimiento a lo preceptuado en la licencia.
3. En bienes de uso público y terrenos afectados al espacio público.
4. En terrenos aptos para estas actuaciones, sin licencia o cuando esta hubiere caducado

B) Actuaciones en los inmuebles declarados de conservación e interés cultural, histórico, urbanístico, paisajístico y arquitectónico.

5. Demoler sin previa autorización o licencia.
6. Intervenir o modificar sin la licencia
7. Incumplir las obligaciones para su adecuada conservación.

8. Realizar acciones que puedan generar impactos negativos en el bien de interés cultural, tales como intervenciones estructurales, arquitectónicas, adecuaciones funcionales, intervenciones en las zonas de influencia y/o en los contextos del inmueble que puedan afectar las características y los valores culturales por los cuales los inmuebles se declararon como bien de interés cultural.

C) Usar o destinar un inmueble a:

9. Uso diferente al permitido en **los Planes de Ordenamiento Territorial, Planes Básicos de Ordenamiento Territorial y Esquemas de Ordenamiento Territorial de los municipios y demás normas urbanísticas. Se permite el desarrollo del comercio local, independientemente de si se trata de vivienda unifamiliar, bifamiliar o en propiedad horizontal siempre que se cumplan con las normas urbanísticas y regulaciones aplicables para el ejercicio de la actividad comercial.**

10. Ubicación diferente a la señalada en la licencia de construcción.

11. Contravenir los usos específicos del suelo.

12. Facilitar, en cualquier clase de inmueble, el desarrollo de usos o destinaciones del suelo ~~no autorizados en la licencia de construcción~~ o con desconocimiento de las normas urbanísticas sobre usos específicos.

D) Incumplir cualquiera de las siguientes obligaciones:

13. Destinar un lugar al interior de la construcción para guardar materiales, maquinaria, escombros o residuos y no ocupar con ellos, ni siquiera de manera temporal, el andén, las vías o espacios públicos circundantes.

14. Proveer de unidades sanitarias provisionales para el personal que labora y visita la obra y adoptar las medidas requeridas para mantenerlas aseadas, salvo que exista una solución viable, cómoda e higiénica en el área.

15. Instalar protecciones o elementos especiales en los frentes y costados de la obra y señalización, semáforos o luces nocturnas para la seguridad de quienes se movilizan por el lugar y evitar accidentes o incomodidades.

16. Limpiar las llantas de los vehículos que salen de la obra para evitar que se arroje barro o cemento en el espacio público.

17. Limpiar el material, cemento y los residuos de la obra, de manera inmediata, cuando caigan en el espacio público.

18. Retirar los andamios, barreras, escombros y residuos de cualquier clase una vez terminada la obra, cuando esta se suspenda por más de dos (2) meses, o cuando sea necesario por seguridad de la misma.

19. Exigir a quienes trabajan y visitan la obra, el uso de cascos e implementos de seguridad industrial y contar con el equipo necesario para prevenir y controlar incendios o atender emergencias de acuerdo con esta ley.

20. Tomar las medidas necesarias para evitar la emisión de partículas en suspensión, provenientes de materiales de construcción, demolición o desecho, de conformidad con las leyes vigentes.

21. Aislar completamente las obras de construcción que se desarrollen aledañas a canales o fuentes de agua, para evitar la contaminación del agua con materiales e implementar las acciones de prevención y mitigación que disponga la autoridad ambiental respectiva

22. Reparar los daños o averías que en razón de la obra se realicen en el andén, las vías, espacios y redes de servicios públicos.

23. Reparar los daños, averías o perjuicios causados a bienes colindantes o cercanos.

24. Demoler, construir o reparar obras en el horario comprendido entre las 6 de la tarde y las 8 de la mañana, como también los días festivos, en zonas residenciales.

PARÁGRAFO 1. Cuando se trate de construcciones en terrenos no aptos o sin previa licencia* se impondrán de inmediato la medida de suspensión de construcción o demolición, y se solicitará a las empresas de servicios públicos domiciliarios la suspensión de los servicios correspondientes si no hubiese habitación.

PARÁGRAFO 2. Cuando se realice actuación urbanística sin previa licencia en predios aptos para estos menesteres, sin perjuicio de la medida de multa y de la suspensión temporal de la obra, se concederá un término de sesenta (60) días para que el infractor solicite el reconocimiento de la construcción ante la autoridad competente del distrito o municipio; si pasado este término no presenta licencia de reconocimiento, no podrá reanudar la obra y se duplicará el valor de la multa impuesta.

PARÁGRAFO 3. Las reparaciones locativas no requieren licencia o autorización; en el caso de bienes de interés cultural las reparaciones locativas no requieren licencia o autorización siempre y cuando estas correspondan a las enunciadas en el artículo 26 de la Resolución número 0983 de 2010 emanada por el Ministerio de Cultura o la norma que la modifique o sustituya.

PARÁGRAFO 4. En el caso de demolición o intervención de los bienes de interés cultural, de uno colindante, uno ubicado en su área de influencia o un bien arqueológico, previo a la expedición de la licencia, se deberá solicitar la autorización de intervención de la autoridad competente.

PARÁGRAFO 5. Cuando el infractor incumple la orden de demolición, mantenimiento o reconstrucción, una vez agotados todos los medios de ejecución posibles, la administración realizará la actuación urbanística omitida a costa del infractor.

PARÁGRAFO 6. Para los casos que se generen con base en los numerales 5 al 8, la autoridad de policía deberá tomar las medidas correctivas necesarias para hacer cesar la afectación al bien de

Interés Cultural y remitir el caso a la autoridad cultural que lo declaró como tal, para que esta tome y ejecute las medidas correctivas pertinentes de acuerdo al procedimiento y medidas establecidas en la Ley 397 de 1997 modificada por la Ley 1185 de 2008. La medida correctiva aplicada por la autoridad de policía se mantendrá hasta tanto la autoridad cultural competente resuelva de fondo el asunto.

PARÁGRAFO 7. Quien incurra en uno o más de los comportamientos antes señalados, será objeto de la aplicación de las siguientes medidas correctivas:

COMPORTAMIENTOS	MEDIDA CORRECTIVA A APLICAR
Numeral 1	Multa especial por infracción urbanística; Demolición de obra; Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble; Remoción de bienes.
Numeral 2	Multa especial por infracción urbanística; Demolición de obra; Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble, Remoción de bienes.
Numeral 3	Multa especial por infracción urbanística; Demolición de obra; Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble; Remoción de bienes.
Numeral 4	Multa especial por infracción urbanística; Demolición de obra; Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble; Remoción de bienes.
Numeral 5	Multa especial por infracción urbanística; Suspensión temporal de actividad.
Numeral 6	Multa especial por infracción urbanística; Suspensión temporal de actividad.
Numeral 7	Multa especial por infracción urbanística; Suspensión temporal de actividad.
Numeral 8	Multa especial por infracción urbanística; Suspensión temporal de la actividad.
Numeral 9	Multa especial por infracción urbanística; Suspensión definitiva de la actividad.
Numeral 10	Multa especial por infracción urbanística; Suspensión definitiva de la actividad.
Numeral 11	Multa especial por infracción urbanística; Suspensión definitiva de la actividad.

Numeral 12	Multa especial por infracción urbanística; Demolición de obra; Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble.
Numeral 13	Suspensión de construcción o demolición.
Numeral 14	Suspensión de construcción o demolición.
Numeral 15	Suspensión de construcción o demolición.
Numeral 16	Suspensión de construcción o demolición.
Numeral 17	Suspensión de construcción o demolición.
Numeral 18	Suspensión de construcción o demolición; Remoción de bienes.
Numeral 19	Suspensión de construcción o demolición.
Numeral 20	Suspensión de construcción o demolición.
Numeral 21	Suspensión de construcción o demolición.
Numeral 22	Suspensión de construcción o demolición; Reparación de daños materiales de muebles o inmuebles; Reparación de daños materiales por perturbación a la posesión y tenencia de inmuebles o muebles
Numeral 23	Suspensión de construcción o demolición; Reparación de daños materiales de muebles o inmuebles; Reparación de daños materiales por perturbación a la posesión y tenencia de inmuebles o muebles.
Numeral 24	Suspensión de construcción o demolición.

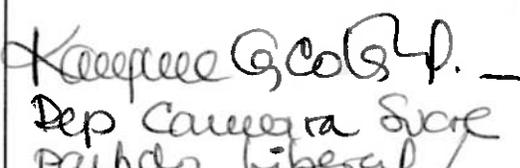
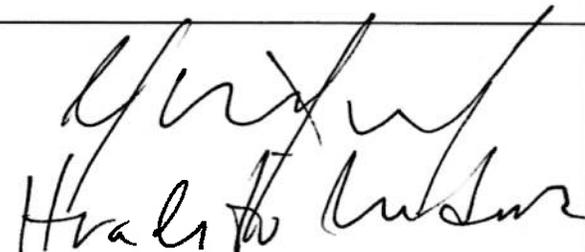
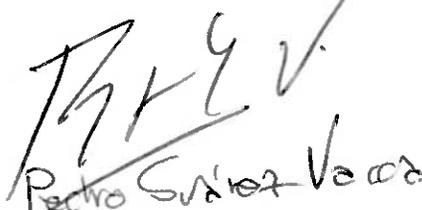
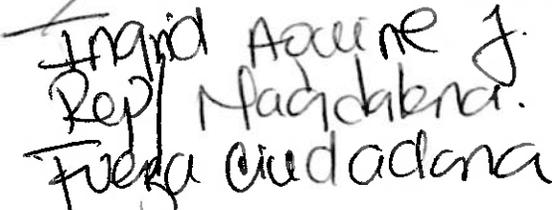
ARTÍCULO 3°. Adiciónese un párrafo al artículo 140 de la Ley 1801 de 2016, el cual quedará así:

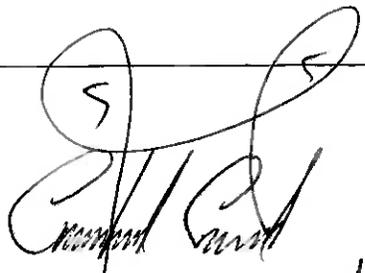
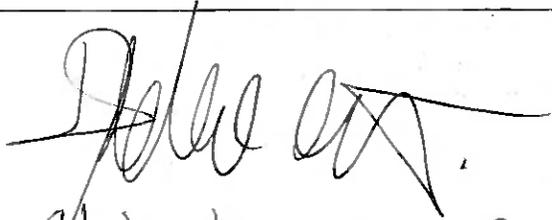
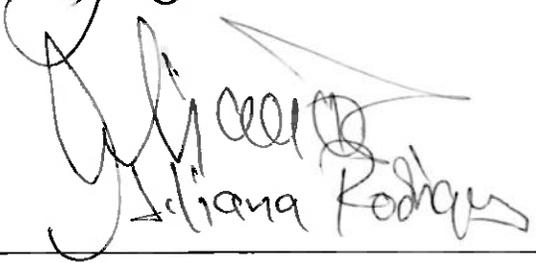
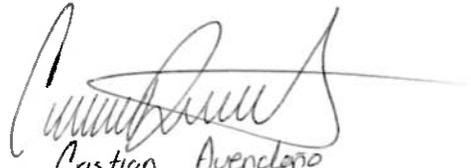
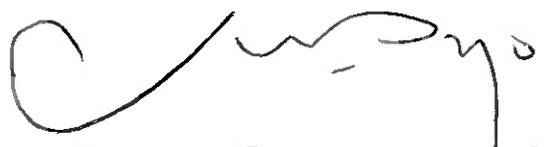
"PARÁGRAFO 5. Los alcaldes podrán, mediante acto administrativo, autorizar excepcionalmente el uso de mobiliario exterior en espacio público por parte de establecimientos de comercio, siempre y cuando se garantice una franja mínima libre para la circulación peatonal en los andenes y antejardines y se cumplan las normas vigentes en materia de espacio público, urbanismo y medioambiente.

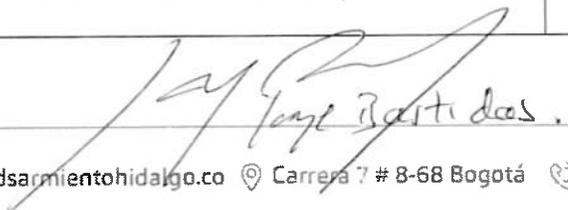
Los actos administrativos deberán delimitar las zonas, áreas, días, horarios y condiciones en que se permitirá dicho uso del espacio público.

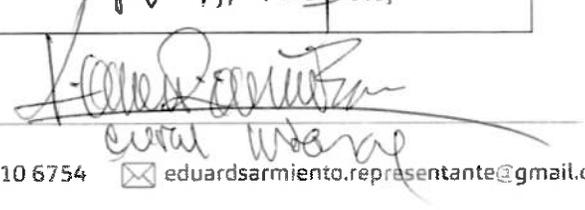
ARTICULO 4°. Vigencia y derogatorias. La presente Ley rige a partir de su aprobación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

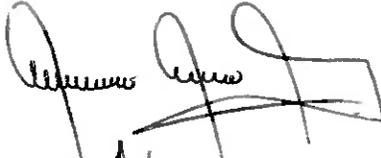
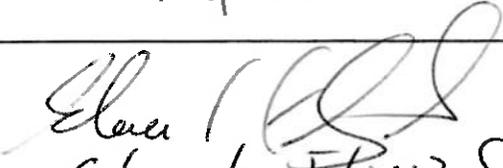
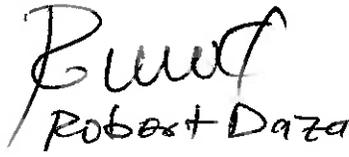
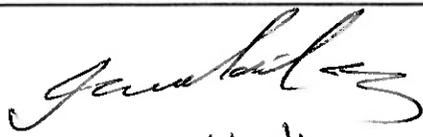
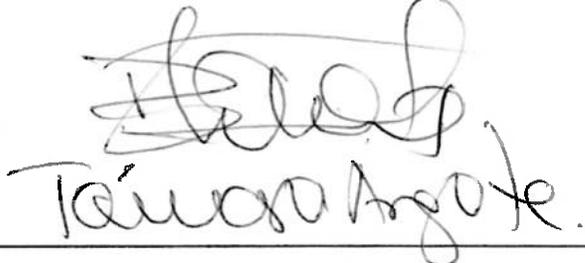
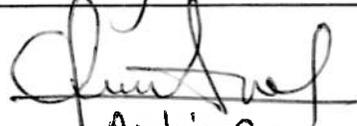
Cordialmente,

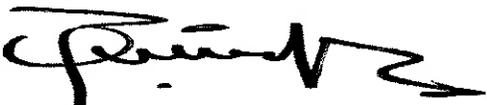
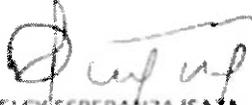
 EDUARD SARMIENTO HIDALGO Representante a la Cámara por Cundinamarca	
 Kaepeee GcoBp. - Dep Camerera Sore pauldo libesal	 Hra lito luisar
 Pedro Soria Vera	 Carlos Archib.
 Ingrid Acuña J. Rep/ Magdalena. Fuera Ciudadana	 ROSA ESCAF

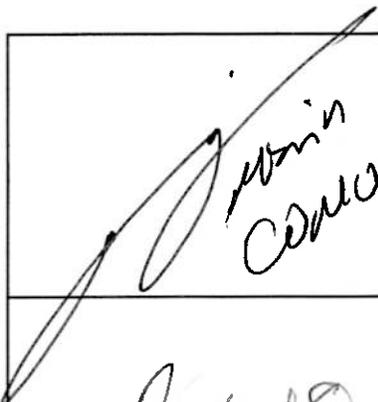
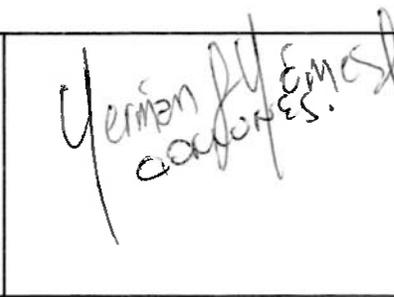
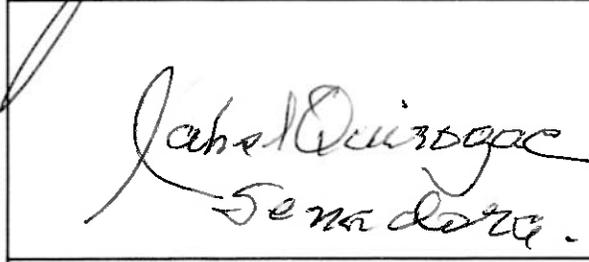
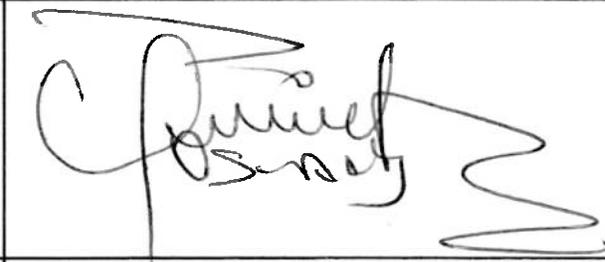
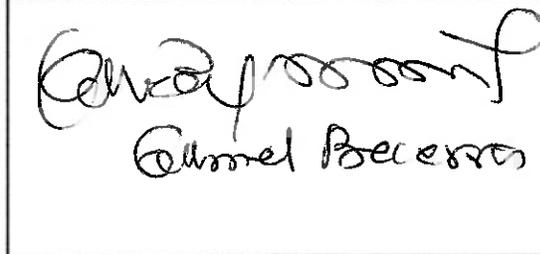
 Cristóbal Carcedo	 Alejandro Ocampo
 Juliana Rodas	María Ferras Rive B. Botolivero
 Cristian Avendano PAU Santander	Julio Roberto Salazar F 
 Juan Diego Muñoz	Erik de los VERDE (ART.)
 Martha Alfonso	 EDUARDO
María Luisa Valencia Antioquia	 Juan Carlos Lora PU Antioquia


 Jorge Bastidas


 Juan Carlos Lora

 A. Lopez M.	
 Gloria M. Flores S. Senador P. 71.	 Robert Daza
 Isabel Zuleta	 Carlos A. Zambrano M.
 Esmeralda Hernández	 Santo Osorio M.
 Mary Anne A. Pedraza PH.	 Taira Argote
 Andrea Concepción López Pacto Histórico Putumayo	 CAROLINA GIRALDO PAU

 <p>GABRIEL ERNESTO PARRADO DURÁN Representante a la Cámara por el Meta Pacto Histórico - PDA</p>	 <p>LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO Representante a la Cámara Valle del Cauca Partido Comunes – Pacto Histórico</p>
 <p>DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ Representante a la Cámara por Antioquia Pacto Histórico</p>	 <p>PABLO CATATUMBO TORRES VICTORIA Senador de la República de Colombia Partido Comunes</p>
 <p>JUAN PABLO SALAZAR RIVERA Representante a la Cámara Circunscripción de Paz, Cauca, Valle y Nariño</p>	 <p>OSCAR SÁNCHEZ LEÓN Representante a la Cámara por Cundinamarca Partido Liberal Colombiano</p>
 <p>ERMES EVELIO PETE VIVAS Representante a la Cámara por el Cauca Pacto Histórico - MAIS</p>	 <p>DELCY ESPERANZA ISAZA Representante a la Cámara Tolima Partido Conservador</p>

 Germán Camargo	 Germán Camargo
 Jahel Quiroz	 Germán Camargo
 Germán Camargo	 Germán Camargo

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO DEL PROYECTO

La presente iniciativa legislativa tiene como objetivo modificar el artículo 139 y adicionar un párrafo al Artículo 140 de la Ley 1801 de 2016 "Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana", con el propósito de corregir posibles interpretaciones erróneas que afecten injustamente a los negocios de barrio y pequeños emprendimientos comerciales en Colombia.

II. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

Los pequeños establecimientos comerciales como tiendas de barrio, misceláneas, panaderías y similares representan un sector económico fundamental para la inclusión social y el desarrollo de Colombia. La Superintendencia de Industria y Comercio (2022) estima que existen alrededor de 1.2 millones de micro y pequeños negocios minoristas, que generan cerca del 65% del empleo nacional y aportan alrededor del 40% del Producto Interno Bruto.

Estos negocios de proximidad con las comunidades urbanas y rurales se han consolidado como actores sociales y económicos claves. Tal como lo señala un estudio de la Universidad Javeriana (Rodríguez et al., 2018), las tiendas de barrio facilitan el acceso a productos de la canasta familiar y bienes esenciales a todos los estratos de la población. Gracias a su amplia cobertura geográfica, cercanía al consumidor y flexibilidad de horarios, desempeñan un rol fundamental para la generación de empleo, la reducción de las desigualdades, el empoderamiento económico de las mujeres y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, especialmente en zonas socioeconómicas vulnerables.

No obstante, en los últimos años la aplicación imprecisa del artículo 135 de la Ley 1801 de 2016 ha propiciado la clausura injustificada de miles de establecimientos por interpretaciones excesivamente formales de las normas de usos del suelo y licencias de construcción. De acuerdo a un informe de Fenalco (2017), tan solo en Bogotá más de 4.200 pequeños comercios fueron cerrados con base en disposiciones ambiguas sobre usos compatibles del suelo urbano entre 2016 y 2017, generando enormes pérdidas económicas y vulnerando derechos constitucionales fundamentales relacionados con el mínimo vital, el trabajo y la libertad de empresa.

Ante esta problemática, el presente proyecto de ley plantea modificar el artículo 135 y adicionar un párrafo al artículo 140 de la Ley 1801 de 2016 que brinde mayor claridad y seguridad jurídica al desarrollo de actividades comerciales minoristas, cuando éstas sean compatibles con las normas urbanísticas y los Planes de Ordenamiento Territorial de cada municipio. De esta forma, se busca garantizar los derechos de estos establecimientos legales, dinamizar las economías locales y populares y corregir interpretaciones desproporcionadas de las licencias de construcción por parte de algunas autoridades de urbanismo y policivas.

III. NECESIDAD DEL PROYECTO:

Los pequeños negocios de barrio y emprendimientos comerciales desempeñan un papel vital en la economía local, contribuyendo significativamente al desarrollo económico y social del país. Sin embargo, se ha evidenciado que la causal "Uso diferente al señalado en la licencia de construcción" ha generado ambigüedad en su aplicación, lo que ha llevado a situaciones de clausuras temporales o definitivas de establecimientos comerciales que cumplen con el resto de las normas legales, tanto a nivel nacional como a nivel municipal.

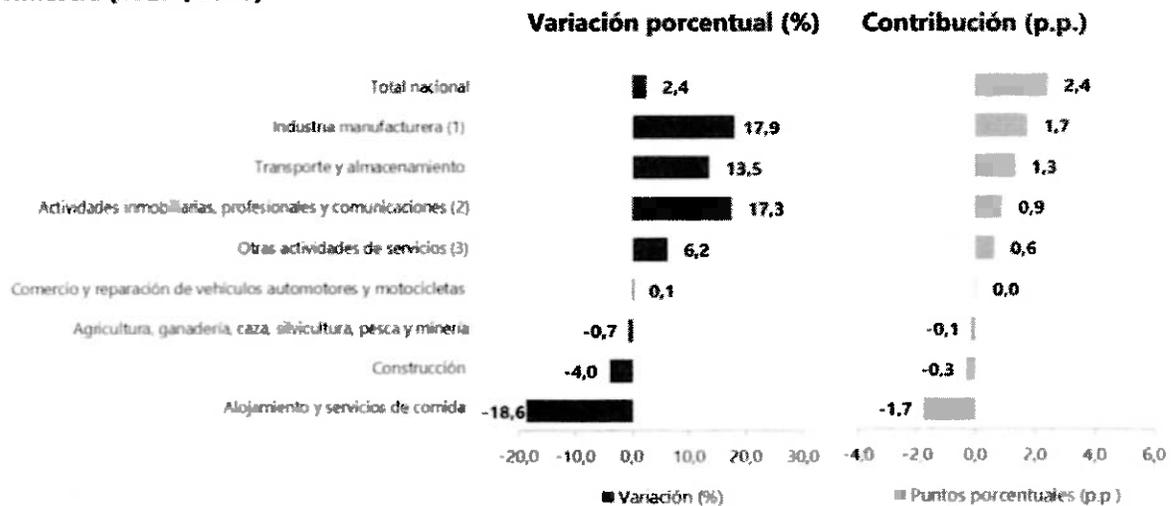
Diversas sentencias de la Corte Constitucional de Colombia han establecido la importancia de proteger y promover el desarrollo económico y el derecho al trabajo, especialmente para los pequeños comerciantes y emprendedores. La ambigüedad en la interpretación de la causal antes mencionada podría dar lugar a vulneraciones de los derechos fundamentales y afectar el bienestar de la comunidad local.

Para garantizar la seguridad jurídica de los propietarios y comerciantes, se propone la incorporación de un párrafo adicional en el Artículo 135 de la Ley 1801 de 2016, que considere la compatibilidad de la actividad comercial con los "Planes de Ordenamiento Territorial" de los

municipios. Esta propuesta se fundamenta en el principio de descentralización y autonomía territorial, permitiendo que las decisiones urbanísticas se ajusten a las particularidades y necesidades de cada municipio, sin perjuicio a las demás normas establecidas para el pleno ejercicio de las diferentes actividades comerciales.

En conclusión, esta modificación busca proteger los intereses de los pequeños comerciantes y emprendedores, promoviendo el desarrollo económico local y la convivencia ciudadana, mientras se asegura el respeto a la normativa legal y urbanística. La propuesta se fundamenta en principios constitucionales, jurisprudencia de la Corte Constitucional y el interés general de la comunidad.

Gráfico 6. Variación bienal de la cantidad de micronegocios según actividad económica (Porcentaje) Total Nacional I Trimestre (2022^p/2020)



Fuente: DANE, EMICRON.

(1) Incluye: recolección, tratamiento y disposición de desechos, recuperación de materiales.

(2) Incluye: Actividades financieras y de seguros, inmobiliarias, profesionales, servicios administrativos, información y comunicaciones.

IV. JUSTIFICACION Y NECESIDAD DEL PARAGRAFO AL ARTICULO 140 DE LA LEY 1801.

La propuesta de párrafo busca darles una herramienta a los alcaldes para flexibilizar y reglamentar excepcionalmente el uso de mobiliario exterior por parte de establecimientos de comercio en zonas y condiciones delimitadas, con el fin de impulsar la actividad económica y el aprovechamiento del espacio público, pero garantizando la libre circulación establecida como derecho en el artículo 24 de la Constitución Política.

La habilitación de esta figura encuentra fundamento jurídico en las competencias reconocidas a los municipios y distritos en el artículo 313 numeral 7 de la Constitución Política y el artículo 3 de la Ley 1801 de 2016 para complementar el Código de Policía.

Asimismo, la delimitación de condiciones y zonas específicas para este uso del mobiliario atiende al principio de razonabilidad en la regulación del espacio público. Y el establecimiento de una franja mínima para circulación peatonal garantiza que no se vulneren derechos constitucionales.

De esta manera, el párrafo propuesto permite armonizar la actividad económica, el cuidado del espacio público y los derechos ciudadanos a través de una autorización excepcional, reglamentada y razonable por parte de las autoridades locales.

La necesidad y pertinencia de incorporar el párrafo propuesto al artículo 140 de la Ley 1801 de 2016 se sustenta en los siguientes argumentos jurídicos y jurisprudenciales:

1. Necesidad de armonizar la protección del espacio público con la dinamización de la actividad económica local. Si bien la Ley 1801 busca proteger el espacio público, un uso regulado de mobiliario con fines económicos puede incentivar el comercio de proximidad y el turismo, como lo han reconocido algunas altas cortes:
 - La Corte Constitucional, en Sentencia C-011 de 1994, sostuvo que las autoridades pueden "reglamentar de manera razonable y proporcionada, el uso del espacio público con una finalidad específica, siempre y cuando con ello no se impida su uso común general".
 - El Consejo de Estado, en Sentencia 11001031500020140058301 de 2017, permitió excepcionalmente el uso de espacio público para actividades económicas privadas por razones de interés general.
2. El párrafo desarrolla las facultades normativas de los municipios sobre espacio público. Según la Sentencia C-517 de 1992 de la Corte Constitucional, los municipios tienen un amplio margen de configuración en la regulación y administración del espacio público.
3. La autorización excepcional que plantea el párrafo no vulnera la prohibición general del artículo 140, sino que la complementa de manera razonable y proporcional. Según la Sentencia C-211 de 2017 de la Corte Constitucional, las restricciones al espacio público están sometidas a un juicio de proporcionalidad.
4. El párrafo condiciona la autorización al respeto de una franja mínima de tránsito peatonal, con lo cual se garantiza el núcleo esencial del derecho ciudadano a la libre circulación por los espacios públicos. Así lo ha exigido la jurisprudencia, como en la Sentencia SU-257 de 1997.

En conclusión, la adición del párrafo al artículo 140 de la Ley 1801 de 2016 tiene una clara justificación jurídica y jurisprudencial para armonizar los imperativos de protección del espacio público con la necesidad de impulsar la actividad económica local de forma razonable y respetuosa de los derechos ciudadanos.

V. IMPACTO ESPERADO

La modificación propuesta otorgaría seguridad jurídica a más de 1.2 millones de pequeños establecimientos comerciales de barrio y veredas que hoy operan en un limbo legal, ante la ambigüedad normativa existente. De acuerdo con un análisis de impacto de este proyecto elaborado por Fedesarrollo, se esperaría un incremento cercano al 10% en la creación formal de nuevas micro y pequeñas empresas de comercio minorista en los próximos 5 años. Tomando como base las cifras actuales, esto representaría más de 120.000 nuevos establecimientos y 240.000 nuevos empleos directos.

La claridad legal también podría aumentar la inversión en capital, innovación y adopción tecnológica de los actuales y nuevos comerciantes minoristas, mejorando la productividad y competitividad de estos negocios que son protagonistas del desarrollo económico local.

En términos fiscales se incrementaría el recaudo tributario por efecto de una mayor actividad económica formal. Pero lo más trascendental, es que esta propuesta legislativa representaría un avance en la garantía real de derechos constitucionales relacionados con las libertades económicas, sociales y culturales de más de un millón de pequeños comerciantes y sus familias en todo el país.

VI. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES

El principal fundamento constitucional que soporta este proyecto de ley se encuentra en los artículos 333 y 334 de la Constitución Política de 1991, los cuales consagran los derechos a la libertad de empresa, libre competencia económica e iniciativa privada.

Particularmente, el artículo 333 superior establece claramente que "la actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común" (Const., 1991, art. 333). Este artículo constitucional brinda el soporte para promover la libertad de empresa y evitar restricciones arbitrarias por parte de autoridades administrativas del orden nacional y local.

De la misma manera, el artículo 334 de la Constitución señala que la dirección general de la economía estará a cargo del Estado, quien "intervendrá por mandato de la ley en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el desarrollo integral..." (Const., 1991, art. 334).

Sobre la interpretación de estas normas constitucionales, la Corte Constitucional se ha pronunciado en reiterada jurisprudencia, indicando que las autoridades administrativas no pueden imponer limitaciones o cargas desproporcionadas, irrazonables o gravosas a las actividades

económicas legalmente constituidas y a los derechos de libre empresa, competencia e iniciativa privada de las personas (Corte Constitucional, 2010, 2017).

VII. MARCO LEGAL

Las principales disposiciones legales que constituyen el marco jurídico aplicable a esta iniciativa legislativa son:

Ley 1801 de 2016, Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana: Esta ley establece los lineamientos generales en materia de seguridad ciudadana y convivencia en todo el territorio nacional. El artículo 135 prevé las sanciones por infracciones urbanísticas, dentro de las cuales incluyó el "uso diferente al previsto en la licencia de construcción". Esta disposición es la que será modificada por el presente proyecto de ley, adicionando un párrafo para precisar su alcance y evitar interpretaciones arbitrarias por parte de inspectores y alcaldías.

Ley 388 de 1997: Esta normativa establece las disposiciones generales para el ordenamiento territorial municipal y distrital, en materia de usos y aprovechamiento del suelo. Resulta relevante porque las autoridades locales deben observar estas normas al momento de evaluar la compatibilidad entre la actividad económica desarrollada por un establecimiento y el uso permitido según la licencia de construcción del inmueble.

Decreto 1077 de 2015: Este es el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, que compiló toda la normatividad reglamentaria preexistente. Contiene definiciones importantes sobre ordenamiento territorial, licencias urbanísticas, usos del suelo y otros temas pertinentes para la aplicación de las disposiciones generales de la Ley 388 de 1997.

VIII. FUNDAMENTOS JURÍDICOS Y PROCEDIMIENTO PARA IMPONER SANCIONES COMPORTAMIENTOS QUE AFECTAN LA INTEGRIDAD URBANÍSTICA.

Las inspecciones de policía y las inspecciones de urbanística (en los municipios que cuentan con esta) realizan el siguiente procedimiento para la Imposición de Sanciones por Comportamientos Contrarios a las Normas de Urbanística:

1. Detección de la infracción: La infracción a las normas de urbanística es detectada por la autoridad competente, como un agente de policía o un inspector de policía. La infracción puede consistir en el uso diferente al señalado en la licencia de construcción, como lo establece el Artículo 135 de la Ley 1801 de 2016.
2. Notificación al presunto infractor: La autoridad competente notifica al presunto infractor sobre la conducta contravencional de la que se le acusa y le informa sobre el inicio del

procedimiento sancionatorio. Esto se realiza de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 154 de la Ley 1801 de 2016.

3. Oportunidad para presentar descargos: El presunto infractor tiene la oportunidad de presentar sus descargos, aportando pruebas o argumentos en su defensa, dentro del término establecido por la autoridad competente, de acuerdo con lo estipulado en el Artículo 162 de la Ley 1801 de 2016.
4. Decisión y sanción: La autoridad competente, después de analizar los descargos presentados y evaluar las pruebas, emitirá una decisión sobre la responsabilidad del infractor. En caso de encontrarlo responsable, puede imponer la sanción correspondiente, según lo establecido en el Artículo 167 de la Ley 1801 de 2016. Las sanciones pueden incluir multas, trabajo comunitario, amonestaciones o la realización de obras correctivas.
5. Recurso de apelación: Contra la decisión de la autoridad competente, el presunto infractor tiene derecho a interponer un recurso de apelación ante la autoridad superior, dentro de los términos establecidos en el Artículo 181 de la Ley 1801 de 2016.

Posterior a esto y por la interpretación que pueden dar los organismos encargados en algunas ocasiones han definido que bajo la luz de la Ley 1801 de 2016 el iniciar un emprendimiento, tienda panadería, y en general cualquier uso comercial que corresponda al intercambio de bienes y servicios que, de acuerdo con las características y las normatividades vigentes de ordenamiento territorial de los municipios, pero de acuerdo con el ARTÍCULO 2.2.2.1.2.1.3 del Decreto 1232 de 2020, el cual adiciona y modifica el decreto único reglamentario del sector vivienda, ciudad y territorio, en lo relacionado con la planeación del ordenamiento territorial, el cual establece el uso comercial y de servicios de los inmuebles de los municipios, definido de la siguiente manera; *“Corresponde al intercambio de bienes y servicios. De acuerdo con las características y cubrimiento del establecimiento comercial y para los fines de asignación de espacios territoriales, se pueden distinguir los siguientes tipos de establecimientos comerciales.”*

Este decreto autoriza que en las localizaciones de las áreas de actividades tienen un correspondiente régimen de usos de para el suelo urbano, “en principales, compatibles o complementarios, condicionados o restringidos y/o prohibidos. Cuando un uso no haya sido clasificado como principal, compatible o complementario, condicionado o restringido se entenderá prohibido.” Por lo tanto, la interpretación del artículo 135 de la Ley 1801 de 2016 va en contravía de esta norma y de los POT’s de los municipios que autorizan tácitamente la realización de algunas actividades comerciales en los barrios y en el casco urbano, actividades comerciales que son de suma importancia para el desarrollo del país.

IX. JURISPRUDENCIA RELEVANTE

Los principales precedentes jurisprudenciales que resultan relevantes para la exequibilidad y alcance de esta iniciativa legislativa son:

Corte Constitucional, Sentencia C-265 de 2019: En esta providencia la Corte estudió una demanda de inconstitucionalidad contra varios artículos de la Ley 1801 de 2016, incluyendo el artículo 135 objeto de modificación en este proyecto de ley. La Corte precisó que las autoridades de policía locales no pueden extralimitarse en la reglamentación de la convivencia ciudadana, debiendo siempre observar los lineamientos generales fijados por el Legislador en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Corte Constitucional, Sentencia C-035 de 2009: Este fallo analizó la exequibilidad de normas que limitaban la venta y consumo de bebidas alcohólicas. La Corte reiteró que las autoridades administrativas no pueden imponer limitaciones o cargas desproporcionadas que afecten gravemente el ejercicio de actividades económicas legalmente constituidas.

Consejo de Estado, Sentencia 25000-23-24-000-2005-00328-02: El Consejo de Estado unificó su jurisprudencia señalando que cualquier tipo de restricción o limitación a la libertad económica y la iniciativa privada deben estar plenamente justificadas en la protección del interés general. Además, la interpretación de dichas restricciones debe ser razonable y proporcionada.

X. CONTENIDO Y ALCANCES DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley plantea adicionar un nuevo párrafo al artículo 135 de la Ley 1801 de 2016 o Código Nacional de Policía y Convivencia.

Este párrafo establece una excepción a las drásticas sanciones previstas en dicha norma cuando se trate de inmuebles que desarrollen actividades comerciales principales, compatibles o complementarias con los Planes de Ordenamiento Territorial y demás normas urbanísticas para el desarrollo del comercio local.

De esta forma, se busca que las autoridades de policía e inspectores hagan una interpretación mucho más razonable, proporcionada y contextualizada de las licencias de construcción al momento de evaluar presuntas infracciones por "uso diferente al autorizado". Se pretende priorizar el fomento de la actividad comercial formal en las tiendas, panaderías, peluquerías y demás pequeños establecimientos de barrio que sean compatibles con la normativa urbanística vigente en cada municipio, así como promover el desarrollo económico local sin afectar la convivencia.

Con esta modificación se estaría brindando mayor seguridad jurídica a los propietarios de dichos establecimientos de comercio, garantizando la protección de sus derechos constitucionales a la libertad de empresa, al trabajo y al mínimo vital. Así mismo, se orienta la interpretación y aplicación de esta norma de acuerdo a la jurisprudencia constitucional previamente analizada.

Adicionalmente, se plantea incluir un inciso que obliga a las autoridades a realizar una interpretación razonable de las licencias de construcción antes de aplicar medidas drásticas e irreversibles como la clausura definitiva de locales que llevan años operando legalmente. Esto protege los derechos de los trabajadores de dichos establecimientos, así como el sustento de sus propietarios y familias.

XI. IMPACTO FISCAL

Respecto al impacto fiscal que podría tener la presente iniciativa legislativa, es preciso indicar que de acuerdo con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 y el artículo 334 de la Constitución Política, todo proyecto de ley que genere un impacto fiscal debe estar acompañado de una estimación de ese impacto y debe ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

En el caso concreto de este proyecto de ley, luego de un cuidadoso análisis se concluye que su implementación no generaría un impacto fiscal adverso, por cuanto no plantea la creación o aumento de obligaciones específicas de gasto público para el Estado ni tampoco la reducción de sus ingresos.

Por el contrario, según un estudio del Centro Nacional de Consultoría (2022), al brindar mayor seguridad jurídica a los micro y pequeños establecimientos comerciales minoristas, se esperaría un incremento de la actividad económica formal en este sector, lo que aumentaría el recaudo tributario por concepto de impuestos, tasas y contribuciones a la seguridad social.

XII. CONFLICTO DE INTERÉS

El artículo 183 de la Constitución Política consagra a los conflictos de interés como causal de pérdida de investidura. Igualmente, el artículo 286 de la Ley 5 de 1992 establece el régimen de conflicto de interés de los congresistas.

De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, para que se configure el conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura deben presentarse las siguientes condiciones o supuestos:

1. Que exista un interés directo, particular y actual: moral o económico.
2. Que el congresista no manifieste su impedimento a pesar de que exista un interés directo en la decisión que se ha de tomar.
3. Que el congresista no haya sido separado del asunto mediante recusación.
4. Que el congresista haya participado en los debates y/o haya votado.

5. Que la participación del congresista se haya producido en relación con el trámite de leyes o de cualquier otro asunto sometido a su conocimiento.

En cuanto al concepto del interés del congresista que puede entrar en conflicto con el interés público, la Sala ha explicado que el mismo debe ser entendido como *“una razón subjetiva que torna parcial al funcionario y que lo inhabilita para aproximarse al proceso de toma de decisiones con la ecuanimidad, la ponderación y el desinterés que la norma moral y la norma legal exigen”* y como *“el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto”* (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 30 de junio de 2017).

De acuerdo a la Sentencia SU-379 de 2017, no basta con la acreditación del factor objetivo del conflicto de intereses, esto es, que haya una relación de consanguinidad entre el congresista y el pariente que pueda percibir un eventual beneficio. Deben ser dotadas de contenido de acuerdo a las circunstancias específicas del caso concreto.

La Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia del 17 de octubre de 2000 afirmó lo siguiente frente a la pérdida de investidura de los Congresistas por violar el régimen de conflicto de intereses:

“El interés consiste en el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto. Así, no se encuentra en situación de conflicto de intereses el congresista que apoye o patrocine el proyecto que, de alguna manera, redundaría en su perjuicio o haría más gravosa su situación o la de los suyos, o se oponga al proyecto que de algún modo les fuera provechoso. En ese sentido restringido ha de entenderse el artículo 286 de la ley 5.ª de 1991, pues nadie tendría interés en su propio perjuicio, y de lo que trata es de preservar la rectitud de la conducta de los congresistas, que deben actuar siempre consultando la justicia y el bien común, como manda el artículo 133 de la Constitución. Por eso, se repite, la situación de conflicto resulta de la conducta del congresista en cada caso, atendidas la materia de que se trate y las circunstancias del congresista y los suyos (...)”

Teniendo en cuenta lo anterior, con relación al presente proyecto de ley, no es posible delimitar de forma exhaustiva los posibles casos de conflictos de interés que se pueden presentar con relación al establecimiento de medidas tendientes a la consolidación de los sistemas de trazabilidad e identificación animal como un instrumento para la lucha contra la deforestación., sin perjuicio de que se deban acreditar los mencionados requisitos de la jurisprudencia, para cada caso concreto.

En el presente Proyecto de Ley se pueden llegar a presentar Conflictos de Interés cuando los congresistas, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, tengan relaciones, comerciales, accionarias o económicas, en general, con sociedades en cuyo objeto social se incluya el desarrollo de actividades relacionadas con la ganadería.

Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992 modificado por la ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales.

XIII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Corte Constitucional. (2014). Sentencia C-772 de 2014.

Corte Constitucional. (2011). Sentencia C-263 de 2011.

Consejo de Estado. (2005). Sentencia 25000-23-24-000-2005-00328-02.

Fedesarrollo. (2022). García, S. et al. Análisis de Impacto del Proyecto de Ley de Dinamización de Pequeños Negocios Minoristas.

Fenalco. (2017). Informe sobre impactos en el comercio por regulaciones en Bogotá. <https://fenalco.com.co/new/informe-sobre-regulaciones-y-su-impacto-en-el-comercio-bogota>

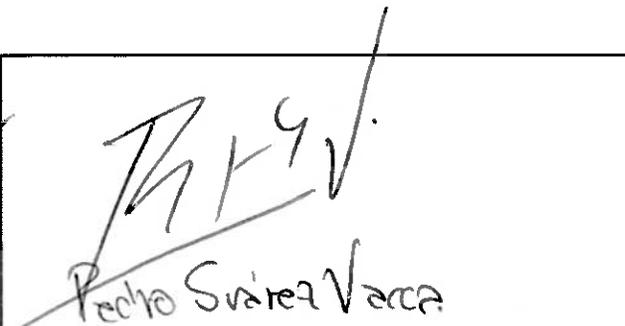
Rodríguez, N. et al. (2018). Tiendas de Barrio y Desarrollo: El caso de Usme en Bogotá. Universidad Javeriana.

https://www.javeriana.edu.co/documents/12789/0/Tiendas+de+barrio+y+desarrollo_El+caso+de+Usme+en+Bogot%C3%A1.pdf/4bb2b69e-e7f3-42cb-b328-e7b37eabb74c

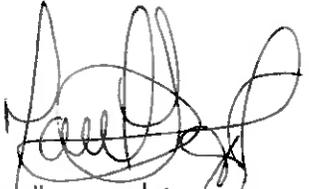
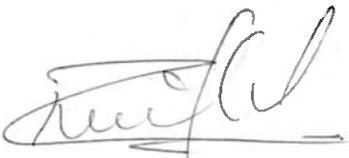
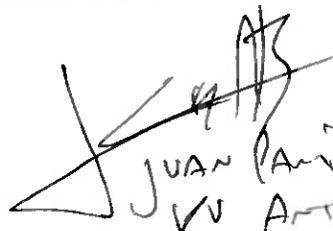
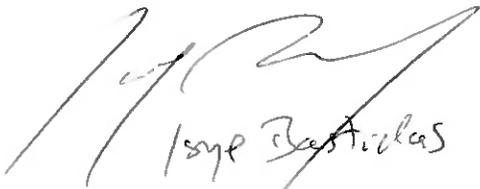
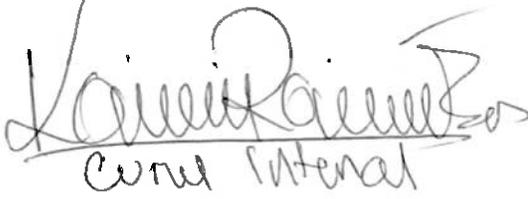
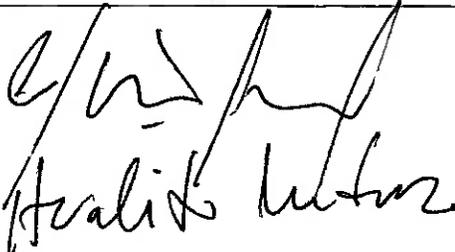
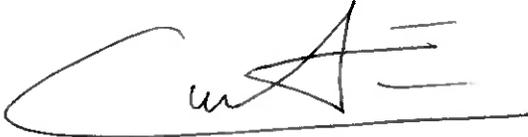
Superintendencia de Industria y Comercio. (2022). Desempeño del Comercio Minorista 2022.

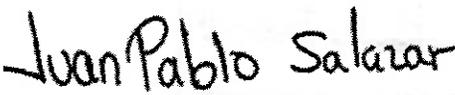
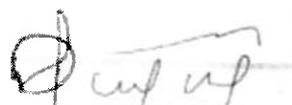
DANE 2020, Boletín Técnico Encuesta de Micronegocios (EMICRON); <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/micro/bol-micronegocios-12022.pdf>

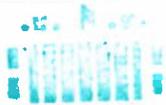
De los honorables congresistas,

 EDUARD SARMIENTO HIDALGO Representante a la Cámara por Cundinamarca	 Pedro Suarez Varca
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>Marín COMUNES</p>	<p>Yermany Gómez COMUNES</p>
<p>Andrés Cancinmance López Pacto Histórico PLUMERO</p>	<p>GABRIELA BERRIO</p>
<p>5 Cristobal Calcedo</p>	<p>Alejandro Rojas</p>
<p>Julio Roberto Salazar P. J.P.</p>	<p>Maria F. Corrales I.R. Rep. Bto' Pacto Histórico</p>
<p>Liliana Rodríguez</p>	<p>Cristian Avendano PAU Santander</p>
<p>Juan Diego Muñoz R.</p>	<p>ELBIY RUSO LA VERDE (AVT)</p>

 Martha Alfonso	 CEREVALDO
María Estivalore Antioquia	 JUAN Parib Lasso VU Arroyo
 Isyr Bastidas	 Coral Intenal
 Healds Lator	 Cordes Ardito
Karpene, colsp. - Rep. Callesera Soave Panchis tibean	 AGLASH ESCAT

 <p>GABRIEL ERNESTO PARRADO DURÁN Representante a la Cámara por el Meta Pacto Histórico - PDA</p>	 <p>LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO Representante a la Cámara Valle del Cauca Partido Comunes – Pacto Histórico</p>
 <p>DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ Representante a la Cámara por Antioquia Pacto Histórico</p>	 <p>PABLO CATATUMBO TORRES VICTORIA Senador de la República de Colombia Partido Comunes</p>
 <p>JUAN PABLO SALAZAR RIVERA Representante a la Cámara Circunscripción de Paz, Cauca, Valle y Nariño</p>	 <p>OSCAR SÁNCHEZ LEÓN Representante a la Cámara por Cundinamarca Partido Liberal Colombiano</p>
 <p>ERMES EVELIO PETE VIVAS Representante a la Cámara por el Cauca Pacto Histórico - MAIS</p>	 <p>DELCY ESPERANZA ISAZA Representante a la Cámara Tolima Partido Conservador</p>



CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL

El día 19 de Octubre del año 2023

Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de Ley X Acto Legislativo

No. 288 Con su correspondiente

Exposición de Motivos, suscrito Por: H. R. Edwina
Sarmiento

SECRETARIO GENERAL