



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XX - N° 552

Bogotá, D. C., Lunes, 1º de agosto de 2011

EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariasenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 48 DE 2011 SENADO

*por medio de la cual se reglamentan las actividades de comercialización en red o mercadeo multinivel en Colombia.*

El Congreso de Colombia

Decreta:

#### CAPÍTULO I

##### Objeto y definiciones

Artículo 1º. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto regular el desarrollo y el ejercicio de las actividades de mercadeo denominadas multinivel incluyendo, entre otros, el denominado mercadeo en red y cualquier otra forma o denominación que materialmente constituya actividad de mercadeo multinivel, de acuerdo con el artículo siguiente.

Al ejercer su potestad reglamentaria respecto de la presente ley, el Gobierno buscará preservar los siguientes objetivos: la transparencia en las actividades multinivel; la preservación de la buena fe; la defensa de los derechos de las personas que participen en la venta y distribución de los bienes o servicios que se comercializan bajo este método y de los consumidores que los adquieran; la protección del ahorro del público y, en general, la defensa del interés público.

Artículo 2º. *Definición.* Se entenderá que constituye actividad multinivel, toda actividad organizada de mercadeo, de promoción, o de ventas, en la que confluyan los siguientes elementos:

1. La búsqueda o el auspicio masivo de personas naturales, para que estas a su vez auspicien a otras personas naturales, con el fin último de vender determinados bienes o servicios.

2. El pago, o la obtención de comisiones o recompensas u otros beneficios de cualquier índole, por la venta de bienes y servicios a través de las personas auspiciadas, y

3. La coordinación, dentro de una misma red comercial, de las personas auspiciadas para la respectiva actividad multinivel.

Parágrafo 1º. Las empresas que ofrezcan bienes o servicios en Colombia a través del mercadeo multinivel deberán establecerse con el lleno de los requisitos legales contemplados en la ley vigente y tener como mínimo una oficina abierta al público y será el responsable del cumplimiento de las normas establecidas en la normativa colombiana para las actividades, productos y servicios ofrecidos.

Parágrafo 2º. La presente ley no se aplicará a las empresas de venta directa en las que no se derivan recompensas o ventajas por las ventas o vinculaciones que realizan los auspiciados a través de su red ni a las promociones que involucren premios por referidos.

#### CAPÍTULO II

##### De la Red Comercial Multinivelista

Artículo 3º. *Ofertas bajo sistemas multinivel.* Las empresas que realicen actividades multinivel estarán obligadas a cumplir con todos los requisitos legales establecidos en la normatividad vigente en el país para los productos y servicios ofrecidos, así como con las garantías y con los servicios posventa que exija la ley para la venta al público del respectivo bien o servicio, y con las que sean ofrecidas por el promotor cuando dichas garantías y servicios excedan las obligaciones legales.

Artículo 4º. *Promotores.* Para efectos de la presente ley, se denominará promotor a cada una de las personas que sean auspiciadas para integrar la red comercial a la que se refiere el numeral tercero del artículo segundo de la presente ley.

Artículo 5º. *Derechos de los promotores.* Además de los derechos que les confieran sus contratos y la ley, los promotores tendrán derecho a:

1. Formular preguntas, consultas y solicitudes de aclaración a las empresas multinivel, quienes deberán contestarlas de manera precisa, antes, durante y después de su vinculación con el respectivo promotor. Estas deberán versar sobre los productos o servicios vendidos, o sobre el contenido, alcance y sentido de cualquiera de las cláusulas de los contratos que los vinculen con ellos, incluyendo toda información relevante relativa a las comisiones o recompensas u otras ventajas de cualquier índole previstas en los contratos, y sobre los objetivos concretos cuyo logro dará derecho a los correspondientes pagos. Asimismo, sobre los plazos y fechas de pago o de entrega, cuando se trate de compensaciones en especie.

Las respuestas a las preguntas, consultas, o solicitudes de aclaración de que trata el inciso anterior del presente numeral, deberán ser remitidas a la dirección, correo electrónico u otros medios que suministren los promotores que las formulen, dentro de los plazos previstos en las normas vigentes para la respuesta a las peticiones de información.

2. Percibir oportuna e inequívocamente de la empresa multinivel las comisiones, recompensas, reembolsos, bonos y demás remuneraciones o ventajas a los que tengan derecho en razón a su actividad, incluyendo las que hayan quedado pendientes de pago una vez terminado el contrato entre las partes.

3. Conocer, desde antes de su vinculación, los términos del contrato que regirá su relación con la respectiva empresa multinivel, independiente de la denominación que el mismo tenga.

4. Ser informado con precisión por parte de la empresa multinivel, de las características de los bienes y servicios promocionados, y del alcance de las garantías que correspondan a dichos bienes y servicios.

**5. Mediante escrito dirigido a la empresa multinivel, terminar en cualquier tiempo, y de forma unilateral, el vínculo contractual.**

6. Suscribirse como promotor de una o más empresas multinivelistas.

7. Recibir una explicación clara y precisa sobre los beneficios a que tiene derecho por la inscripción a una empresa multinivel de forma que no induzca a confusión alguna.

8. Recibir de la respectiva empresa multinivel, información suficiente y satisfactoria sobre las condiciones y la naturaleza jurídica del negocio al que se vincula con él como promotor, y sobre las obligaciones que el promotor adquiere al vincularse al negocio; al igual que sobre la forma operativa del negocio, sedes y oficinas de apoyo a las que puede acceder en desarrollo del mismo, en términos semejantes a los del numeral primero de este artículo.

9. Recibir de manera oportuna e integral en cantidad y calidad, los bienes y servicios ofrecidos por la empresa multinivel.

Parágrafo 1º. Cualquier cláusula del contrato que vincule a un promotor con una empresa multinivel, en la cual se prevea la renuncia a alguno de estos derechos o a otros que se establezcan en

esta ley, o que impida su ejercicio, se considerará inexistente.

Parágrafo 2º. Dentro del costo inicial de participación, las empresas multinivel deberán incluir materiales de capacitación, así como referencias y guías de información en relación a cómo hacer el negocio, sobre una base no lucrativa.

Artículo 6º. *Planes de compensación.* Para efectos de la presente ley, las estipulaciones que se refieran al pago, y en general a las recompensas que sean ofrecidas a los promotores por parte de las empresas multinivel, se denominarán planes de compensación. Igualmente se entenderá que las estipulaciones que regulen los rangos o cualquier otro cambio de la situación de los promotores dentro de la respectiva red comercial, harán parte de estos planes de compensación.

En los planes de compensación deberán expresarse con claridad los porcentajes de recompensa o pagos ofrecidos; los eventos o logros que darán lugar a los premios o bonos económicos que se ofrezcan a los promotores; los nombres, íconos u objetos físicos y privilegios a ganar por los promotores dentro del esquema de ascensos establecidos en el plan; los requisitos en volumen, de productos o dinero, de vinculación de nuevos promotores y logro de descendencia, tenida como tal la cadena a través de la cual un nuevo distribuidor vincula a otro, este a otro y así sucesivamente, para acceder a los rangos, premios y reconocimientos.

Parágrafo 1º. Ningún plan de compensación podrá consistir en el disfrute de créditos en puntos, o derechos de reconsumo de los productos o servicios promovidos, en más allá del cincuenta por ciento (50%) de su alcance o cubrimiento, y cuando las compensaciones previstas en el respectivo plan consistan total o parcialmente en estos, el promotor es libre de rechazarlos.

### CAPÍTULO III

#### De las Actividades Prohibidas

Artículo 7º. *Prohibición de actividades multinivel cuando predomine el fin de reclutamiento.* Se prohíbe cualquier actividad de búsqueda o reclutamiento masivo de personas naturales para desarrollar actividades multinivel, cuando el beneficio económico que se ofrezca a las mismas se cause preponderantemente por la simple incorporación de otras personas a la correspondiente red comercial, sin transacción de bienes o servicios. Esta prohibición comprende los esquemas financieros denominados pirámides, sea cual fuere la forma en que estos se presenten o configuren.

Artículo 8º. *Prohibición de desarrollar actividades multinivel para impulsar las ventas de ciertos productos o servicios.* Sin perjuicio de la vigencia de las restricciones y prohibiciones establecidas en la ley para desarrollar determinadas actividades comerciales o financieras, se prohíbe el mercadeo multinivel de los siguientes productos o servicios:

1. Servicios o productos cuya prestación constituya la actividad principal de cualquiera de las entidades sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Financiera.

2. Venta o colocación de valores, incluyendo tanto los que aparecen enumerados en la Ley 964 de 2005, como todos los demás valores mediante los cuales se capten recursos del público, incluso cuando estos no aparezcan mencionados en el artículo segundo de esta ley, o en los decretos emitidos con base en las facultades establecidas por la misma. En todo caso, se entenderá que primará la realidad económica sobre la forma jurídica al determinar si cualquier instrumento, contrato, bien o servicio que se ofrezca mediante actividades multinivel es, o no, un valor de naturaleza negociable.

3. Servicios relacionados con la promoción y la negociación de valores.

4. Alimentos altamente perecederos, u otros que deban ser sometidos a cuidados especiales para su conservación por razones de salubridad pública.

5. Bienes o servicios que requieran para su uso, aplicación o consumo, prescripción por parte de un profesional de la salud.

#### CAPÍTULO IV

##### **Inspección, Vigilancia y Control**

Artículo 9º. *Inspección, vigilancia y control.* Sin perjuicio de las funciones que correspondan a otras entidades del Estado respecto de las empresas multinivel, su actividad como tal será vigilada por la Superintendencia de Sociedades con el fin de prevenir y, si es del caso sancionar, el ejercicio irregular o indebido de dicha actividad, y de asegurar el cumplimiento de lo prescrito en esta ley y en las normas que la modifiquen, complementen o desarrollen.

La Superintendencia de Sociedades será competente para realizar la vigilancia y control de las empresas multinivel y sus actividades, y ejercerá estas funciones de acuerdo con sus competencias legales vigentes y con las demás disposiciones aplicables de esta ley.

Parágrafo 1º. La Superintendencia de Sociedades podrá solicitar conceptos técnicos relacionados con bienes y servicios comercializados y/o promovidos bajo el esquema multinivel, con el fin de establecer si estos corresponden a los bienes o servicios respecto de los cuales está prohibido ejercer actividades multinivel, o para verificar si existe o no una verdadera campaña de publicidad, al evaluar la aplicación de la excepción prevista en el parágrafo segundo del artículo segundo de la presente ley. La Superintendencia Financiera de Colombia, el Invima y el Viceministerio de Turismo en forma preferente, y la Superintendencia de Industria y Comercio de modo residual, tendrán competencia para emitir estos conceptos.

En todo caso, la determinación sobre si una actividad o conjunto de actividades comerciales específicas constituyen actividades multinivel, y sobre la verdadera naturaleza de los distintos bienes o servicios que se promocionen mediante dichas actividades, quedará en cabeza de la Superintendencia de Sociedades.

Artículo 10. *Facultades de la Superintendencia de Sociedades.* En virtud de la presente ley, la Superintendencia de Sociedades tendrá las siguientes facultades, además de las que actualmente posee:

1. Realizar, de oficio o a solicitud de parte, visitas de inspección a las empresas multinivel y a sus puntos de acopio, bodegas y oficinas registradas, ejerciendo, de ser procedente, el principio de coordinación administrativa con otras autoridades para este fin.

2. Ordenar, según sea el caso, la suspensión preventiva o la terminación de campañas de promoción, campañas publicitarias y de actividades de reclutamiento, o de mercadeo o ventas, cuando infrinjan, o considere fundadamente que pueden infringir, los mandatos de esta ley.

3. Revisar los libros de contabilidad de las empresas multinivel y exigirles aclaraciones sobre su información contable y su política de contabilización, incluidos los soportes, según sea necesario para el cumplimiento de sus funciones.

4. Adelantar los procedimientos administrativos y sancionatorios previstos en esta ley, sus decretos reglamentarios y los demás ya existentes y propios de su resorte con respecto a las empresas multinivel y sus actividades.

5. Emitir órdenes de suspensión preventiva de todas o algunas de las actividades a determinada empresa multinivel, cuando cuente con evidencia que permita suponer razonablemente que este está ejerciendo actividades multinivel en sectores o negocios sin dar cumplimiento a los requisitos o exigencias legales, o contra expresa prohibición legal, o no está dando cumplimiento a cualquiera de las previsiones y requisitos establecidos dentro de esta ley, o en las normas que la modifiquen, complementen o desarrollen.

Parágrafo 1º. Con el fin de asegurar el cumplimiento de lo previsto en el artículo 7º y en los numerales primero, segundo y tercero del artículo 8º de la presente ley, la Superintendencia de Sociedades queda investida de las facultades otorgadas a la Superintendencia Financiera en el numeral 1 del artículo 108 y en los Capítulos XX y XXI del Decreto 663 de 1993 (Estatuto Orgánico del Sistema Financiero), y el artículo 49 y 53 de la Ley 964 de 2005, sin perjuicio de las demás facultades con las que cuenta.

Artículo 11. *Sanciones.* La Superintendencia de Sociedades podrá aplicar las siguientes sanciones y otras medidas a las empresas multinivel que infrinjan esta ley y las normas que la complementen, modifiquen o desarrollen:

1. Amonestación pública, la cual para su notificación, será comunicada a la dirección nacional que haya sido registrada por la respectiva empresa multinivel y publicada a cargo del infractor, durante un sábado y un domingo seguidos en tamaño mínimo de cinco centímetros de altura, en un periódico de circulación nacional, y por un (1) año en el registro al que se refiere el artículo décimo segundo de la presente ley.

2. Multa, la cual se fijará entre diez y cuarenta salarios mínimos mensuales vigentes, y será publicada por un (1) año en el registro al que se refiere el artículo décimo segundo de la presente ley.

3. Cierre temporal, por un período que no excederá de noventa (90) días, de los negocios de determinada empresa multinivel.

4. Cierre definitivo de los negocios de determinada empresa multinivel.

Para el procedimiento investigativo por parte de la Superintendencia de Sociedades se adoptará lo dispuesto en el artículo 28 y demás normas aplicables del Código Contencioso Administrativo vigente.

## CAPÍTULO V

### Requisitos y Prohibiciones Contractuales

Artículo 12. *Requisitos mínimos contractuales.* Las empresas multinivel deberán ceñir su relación comercial con los promotores a un contrato que deberá constar por escrito y contener como mínimo:

1. Objeto del contrato.
2. Derechos y obligaciones de cada una de las partes.
3. Tipo de plan de compensación que regirá la relación entre las partes.
4. Requisitos de pago.
5. Forma y periodicidad de pago.
6. Datos generales de las partes.
7. Causales y formas de terminación.
8. Mecanismos de solución de controversias.
9. Dirección de la oficina u oficinas abiertas al público de la empresa multinivel.

No se aceptarán direcciones web o virtuales o apartados aéreos como únicas indicaciones de correspondencia o localización de la empresa multinivel.

Artículo 13. *Prohibiciones contractuales.* Las empresas multinivel no podrán incluir en sus contratos los siguientes tipos de cláusulas:

1. Cláusulas de permanencia y/o exclusividad.
2. Cláusulas que generen desigualdad contractual.
3. Obligación a los promotores sobre la compra o adquisición de un inventario mínimo.

## CAPÍTULO VI

### Varios

Artículo 14. *Transición.* Toda empresa multinivel que actualmente desempeñe estas actividades en la República de Colombia, deberá hacer constar en su registro mercantil que ejerce actividades denominadas multinivel o de mercadeo en red en un término no mayor de dos (2) meses posteriores a la promulgación de la presente ley. Esta constancia será obligatoria para las nuevas empresas multinivel a partir de su constitución.

Las empresas multinivel que no cumplan con esta constancia serán sancionadas de acuerdo a lo establecido en el artículo 11 de la presente ley.

Artículo 15. *Vigencias y derogatorias.* La presente ley entrará en vigor a partir de su promulgación y publicación en el *Diario Oficial*, y quedan derogadas todas las normas que sean contrarias a la misma.

De los honorables Senadores,

*Alexandra Moreno Piraquive,*  
honorable Senadora de la República.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. Objetivo del proyecto

Esta iniciativa parlamentaria tiene como objeto regular el desarrollo y el ejercicio de las actividades de mercadeo multinivel, permitiendo de esta manera que sean objeto de control para que en dichas labores haya transparencia y, al mismo tiempo, se defiendan los derechos de las personas que participen en la venta y distribución de los bienes o servicios que se comercializan bajo este sistema.

### 2. Marco jurídico

#### 2.1 Viabilidad constitucional

El proyecto de ley de la referencia tiene sustento Constitucional en el artículo 150, numeral 19, literal d), de la Constitución Política “*Regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público*”; en el numeral 21 del mismo artículo constitucional “*Expedir las leyes de intervención económica, previstas en el artículo 334, las cuales deberán precisar sus fines y alcances y los límites a la libertad económica*”; en el artículo 333 de la Carta Magna “*La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común (...) La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades. La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. (...) El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional. La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación*”; y en el artículo 335 Constitucional, “*Las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación a las que se refiere el literal d) del numeral 19 del artículo 150 son de interés público y sólo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado, conforme a la ley, la cual regulará la forma de intervención del gobierno en estas materias y promoverá la democratización del crédito*”.

Cumple además con los artículos 154, 157, 158 de la Constitución Política referentes a su origen, formalidades de publicidad y unidad de materia.

#### 2.2 Fundamentos legales

El proyecto de ley a que se refiere esta ponencia cumple con lo establecido en el artículo 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992; debido a que se trata de una iniciativa Legislativa presentada individualmente por la Senadora Cecilia López, quien tiene la competencia para tal efecto.

### 3. Análisis del proyecto

#### 3.1 Antecedentes históricos de la venta multinivel

La comercialización multinivel, también conocida como “comercialización por redes”, “co-

mercantilización por estructuras”, o “venta directa multinivel” tuvo origen en los años veinte con el Estadounidense Carl Rehnberg, quien luego de encontrarse dentro de un campo de concentración Chino, descubrió que los alimentos que él mismo preparaba y compartía con sus compañeros de prisión contenían altos nutrientes. En el año de 1934 crea una Compañía denominada “California Vitamins” en donde decide vender su producto directamente, de persona en persona, de amigo en amigo, corriendo así la voz sobre la efectividad del multivitamínico.

El sistema de ventas de Nutrilite diseñó un plan de marketing en el que se estimulaba a los vendedores a localizar personas interesadas en distribuir sus productos entre clientes, la mayoría de ellos amigos y familiares; la comisión era no sólo por los productos que vendía el distribuidor, sino también por introducir a otras personas para que vendiesen.

Comenzó entonces la semilla del Multi Level Marketing y en 1949 cuando Richard Devos y Jay Van Andel, descendientes de inmigrantes holandeses y empleados de Nutrilite, deciden retirarse de la compañía para conformar una nueva empresa llamada Amway, en donde ofrecían productos al ama de casa como cliente potencial. El plan de ventas y marketing de esta empresa superó las expectativas en ganancias y, a finales de la década de los 70, Amway tenía más de 200 productos, 700 empleados y 100.000 distribuidores independientes en los Estados Unidos y Canadá<sup>1</sup>.

Es así como en la actualidad este nuevo sistema de marketing de ventas Multinivel, permite que sean muchas las empresas que siguen este modelo, como Amway, compañía que según la Revista *Dinero* “tiene como meta vender en los próximos cinco años US\$500 millones por medio del desarrollo de nuevas estrategias en el mercado latinoamericano. No es una cifra enorme para el mercado de venta directa en la región, que está cerca de los US\$14.000 millones. En Colombia, Amway vendió \$50.000 millones en 2008”, Herbalife, Avon, Global Domains International, entre otras, las que brindan la posibilidad a millones de personas de vivir de este negocio y mejorar la calidad de vida de otras personas a su alrededor.

### 3.2 Funcionamiento del multinivel

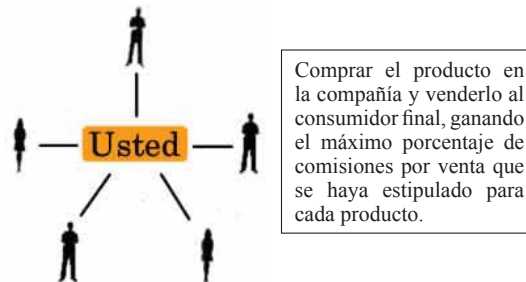
El mercadeo multinivel se puede describir como la comercialización de productos y servicios directamente al consumidor, generalmente en sus hogares o los hogares de otros, lugares de trabajo y otros sitios fuera de los minoristas permanentes. Dicha venta normalmente se desarrolla mediante la explicación o demostración personal de un vendedor directo independiente<sup>2</sup>.

El multinivelismo consiste básicamente en el reclutamiento de personas para promover el consumo y venta de productos y servicios, soportado en un sistema de remuneraciones previamente establecido. Este se basa en el resultado diferencial

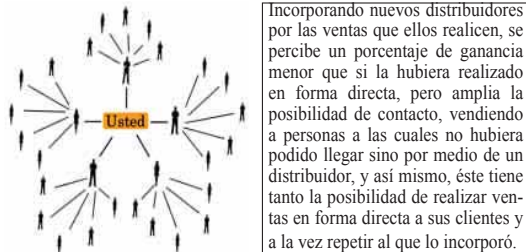
de las ventas y la distribución de este monto entre los reclutadores, según el nivel o rango de los mismos.

Los incentivos por venta directa mediante el cual los vendedores pueden recibir ingresos se fundamentan así:

Por un lado, pueden obtener descuentos por la cantidad personal de ventas de bienes y servicios a los consumidores y, por otro lado, pueden obtener comisiones por las ventas o compras de aquellas personas a las que reclutaron personalmente dentro del plan; y también pueden obtener comisiones sobre las ventas del grupo o red reclutado dentro del plan por aquellos a quienes reclutaron personalmente<sup>3</sup>.



Podemos observar que la comercialización multinivel brinda la oportunidad al vendedor directo para que construya su propio negocio de venta de bienes y servicios a consumidores, y a su vez que capacite a la organización o red de vendedores directos para que estos hagan lo mismo.



### 3.3 Las mujeres y el trabajo multinivel

En su origen, la regulación del trabajo de las mujeres tuvo un importante sesgo de protección, amparándose en una representación de vulnerabilidad de las mismas. Posteriormente, la mejora de las condiciones de trabajo en términos se generalizó, sin distinción de sexo, haciendo desaparecer las protecciones especiales conquistadas inicialmente en forma exclusiva para ellas.

Esta evolución se concretó en Europa luego de las dos guerras mundiales y en América Latina coincidió con los procesos de industrialización por sustitución de importaciones, especialmente en los países del cono sur. Sin embargo, la concepción del trabajador en términos neutrales con respecto a su sexo no ayudó a las mujeres a superar su condición de desventaja en el mundo del trabajo, fundamentalmente porque ninguna transformación se había producido en la esfera de su vida privada. A principios del siglo XX continuaban importantes

<sup>1</sup> <http://publicalpha.com/%C2%BFcual-es-el-origen-de-los-negocios-multinivel-o-mercadeo-en-red/>

<sup>2</sup> La World Federation of Direct Selling Association (WFDSA)

<sup>3</sup> [http://www.wfdsa.org/legal\\_reg/index.cfm?fa=sp\\_ppaper3](http://www.wfdsa.org/legal_reg/index.cfm?fa=sp_ppaper3)

limitaciones a la capacidad de la mujer, especialmente aquellas que se encontraban casadas, ya que para realizar actividades lucrativas requerían del consentimiento expreso de sus maridos.

Sin embargo, con el transcurrir del tiempo se fueron superando esas desigualdades. Las mujeres fueron asumiendo distintos roles, tanto en el trabajo productivo como en el mercado y los hogares. Esta creciente incorporación de las mujeres al mundo productivo puede ser observada a través de las estadísticas, pero es necesario profundizar en esa realidad para poder apreciar que, a pesar de la demanda de equidad e igualdad, de estereotipos y condiciones sociales que generan para la mayoría de las mujeres, las relaciones laborales continúan menos favorables que las de los hombres.

El comportamiento del mercado laboral para las mujeres en Colombia actualmente ha venido presentando una tasa global de participación de 49,6%, con un aumento de 3,0 puntos porcentuales con respecto al trimestre móvil julio-septiembre de 2008 (46,6%), mientras que para los hombres fue 72,8%, superior en 2,0 puntos porcentuales a la registrada en el mismo período del año anterior (70,8%)<sup>4</sup>.

El acceso a mayores niveles educativos les permite el desarrollo profesional y la independencia económica. La obtención de recursos propios podría entenderse como un elemento necesario en muchos casos como el sustento de sus familias, como por ejemplo cuando se está ante la ausencia de un hombre que satisfaga las necesidades más elementales de sus hijos/as y/o de otros parientes. Es claro también que no siempre hay una necesidad explícita de hacer aportes para el sustento de las necesidades básicas de la familia; también hay mujeres que lo hacen para cubrir gastos personales como productos de aseo, belleza y vestuario, considerados en general como suntuarios.

La situación principal de las mujeres encuestadas es que su trabajo es complementario, pues su actividad se combina con otros trabajos remunerados y con el trabajo doméstico no remunerado; es decir, con trabajos de limpieza, cuidado y crianza de hijos/as y el cuidado de personas enfermas o discapacitadas en su familia.

Las mujeres se acercan a la venta directa porque en las empresas que lo requieren hay demanda permanente de personal y sus requisitos de ingreso son pocos. No hay, aparentemente, exigencias marcadas respecto a la edad, la escolaridad, el estrato o la capacitación; aunque en la práctica los criterios estéticos, de barrio de residencia o de tipo de vivienda, pueden constituirse en barreras de entrada o de permanencia, pues el ingreso está apoyado en círculos de familiares o de amigos/as que generan grupos de clientes: en los estratos más bajos hay menor capacidad adquisitiva y, generalmente, incumplen con los pagos, y los niveles de educación generan ventajas o desventajas para la

construcción del saber vender, manejar las cuentas y construir la relación con clientes/as<sup>5</sup>.

En ese sentido, se puede decir que las actividades multinivel les ofrecen oportunidades económicas a un grupo considerable de la población que, dada sus limitaciones de disponibilidad y escasa formación, anteriormente estaba excluido del mercado. Según datos del DANE respecto de los inactivos, las mujeres dedicadas a los oficios del hogar disminuyeron 7,6% en el trimestre de julio-septiembre de 2009; las estudiantes aumentaron 1,2%; y las mujeres dedicadas a otra actividad aumentaron 2,5%, respecto al mismo trimestre del año pasado.

Para proteger a este grupo de la población de los posibles abusos de empresas que actualmente no están reguladas, es indispensable contar con este tipo de proyectos. Es que es muy difícil separar el tema de género y de protección a la mujer, cuando de reglamentar este tipo de actividades económicas se trata. Como quedó demostrado anteriormente, son las mujeres en muchos casos madres cabeza de familia, quienes más se verán beneficiadas con esta reglamentación.

#### 3.4 Importancia del proyecto

Es pertinente regular una actividad que sólo en el 2008, a través del sistema de venta directa registró ingresos por 1,5 billones de pesos, y que aglutina más de 830.000 personas dedicadas a esta actividad, de las cuales la mayoría son mujeres. Solo Herbalife, cuenta con más de 400 personas afiliadas a esta modalidad de mercadeo en red o multinivel<sup>6</sup>. Además, dado el reciente escándalo por la caída de las pirámides y de empresas que utilizaban la mezcla pirámides y multinivel como la comercializadora DMG, y sus efectos en los ahorros de miles de colombianos, esta ley se hace imprescindible como herramienta para evitar el surgimiento de nuevas empresas de este estilo. Una empresa multinivel se convierte en una actividad piramidal cuando la mayoría de las utilidades de los distribuidores provienen de la vinculación de terceros. Por eso el proyecto establece, que (...) se prohíbe cualquier actividad de búsqueda o reclutamiento masivo de personas naturales para desarrollar actividades multinivel, cuando el beneficio económico que se ofrezca a las mismas se cause preponderantemente por la simple incorporación de otras personas a la correspondiente red comercial (...) Asimismo, se pretende imposibilitar el surgimiento de estas compañías, al prohibir el pago de más de la mitad de las utilidades del trabajo de los distribuidores en derechos de reconsumo; práctica usual en estas empresas ilegales que hacen este tipo de transacciones para hacer más efectivo el lavado de activos. Así, el proyecto establece que (...) ningún plan de compensación podrá consistir

<sup>4</sup> Fuente: DANE - Encuesta Continua de Hogares - ECH, Gran Encuesta Integrada de Hogares - GEIH

<sup>5</sup> Ramírez Madrid, Margarita y Rúa Castañeda, Sohely. Mujeres que venden y compran sueños: vendedoras directas por catálogo en Medellín y el Área Metropolitana. Escuela Nacional Sindical: Medellín, 2008.

<sup>6</sup> Artículo, en medio del desempleo toma impluso negocio de venta directa, periódico *El Tiempo* julio 2 de 2009. Tomado de página web: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3508904#>

en el disfrute de créditos, o derechos de reconsumo de los productos o servicios promovidos, en más allá del cincuenta por ciento (50%) de su alcance o cubrimiento (...) Mediante mecanismos de esta índole se busca que esta ley imposibilite el surgimiento de organizaciones piramidales que, bajo el disfraz de actividades multinivel, causaron un estrago económico a miles de familias a través del territorio nacional.

Es una oportunidad para que el Congreso muestre acciones concretas para frenar este problema. En este caso puntual, es deber del legislativo complementar y mejorar el trabajo del gobierno que, de manera coyuntural, expidió una serie de decretos de emergencia para intentar controlar este fenómeno. Esta es, entonces, una iniciativa positiva para el país, ya que al no ser una norma de emergencia tiene, por un lado, mayores herramientas para hacerle frente al surgimiento de este fenómeno al contar con mayor tiempo para analizar las mejores alternativas para hacerlo, y, por el otro, un mayor impacto regulatorio al convertirse en ley de la República.

Volviendo al tema del multinivelismo, la mayor parte de las personas se involucran en este tipo de negocios para ganar dinero. Sin embargo, muchos ni siquiera se toman el tiempo para entender qué es lo que les están pagando o de investigar el plan de pagos para, por lo menos, ver si es un buen negocio. Las compañías saben esto y lo utilizan como ventaja a su favor, haciendo que el trabajador se enfoque tanto en emocionarse sobre los productos, que no tenga tiempo ni interés para indagar cuál es el plan de compensación ni por qué, en la realidad, puede estar ganando muy poco.

En medio de la inexperiencia y la confusión, puede suceder que una compañía esté cambiando su plan de compensación constantemente. El distribuidor debiera fijarse en los cambios estructurales de este plan y la frecuencia de los mismos para conocer la seriedad de su marca mentora. Pero la realidad es otra. Es común, sobre todo en los países latinoamericanos, que los distribuidores conozcan sobre la existencia de un contrato de distribución y sus condiciones hasta después de firmarlo; contrato que en la mayoría de las ocasiones no es público y no puede obtenerse sino por vía de un distribuidor. Así, quien se constituye como tal se suscribe en condiciones que, cuando no son equitativas, descubre tardíamente que le son imposibles de cumplir. Además, en muchos casos ya cuando está involucrado en el negocio y en su “nueva vida”, encuentra que para rescindir de su contrato debe acogerse a circunstancias y condiciones poco leales e injustas frente a su compañía mentora.

Dado este complejo panorama y la ya mencionada incapacidad de analizar el fenómeno y su envergadura debido a la ausencia absoluta de regulación sobre el tema en Colombia, un proyecto de esta naturaleza se hace imprescindible. Muestra de esto es que la misma Superintendencia de Sociedades, en su Oficio 220-003058 de enero 19 de 2009, manifestó que “el sistema de marketing denominado ‘multinivel’ aún no ha sido objeto de regu-

lación por parte de la legislación colombiana<sup>7</sup>”. En el oficio, el organismo responde a un escrito que fue radicado en la entidad en donde un ciudadano manifiesta su preocupación porque su actividad, venta de productos de la marca 4life, pudiera transgredir la normatividad vigente. En este caso, la Superintendencia, al no contar con una herramienta jurídica colombiana para poder describir la actividad multinivel, se remite a la legislación española, más precisamente a la Ley 7ª de 1996<sup>8</sup>, llamada de Ordenación del Comercio Minorista, para establecer una definición. Este tipo de casos demuestran de manera clara la necesidad de que el país regule este tipo de actividades para evitar posteriores confusiones como la mencionada.

Este proyecto sería entonces una norma orientada de acuerdo con la evolución internacional en esta materia, teniendo en cuenta la regulación estadounidense, en la práctica de la Security Exchange Commission<sup>9</sup> y la Federal Trade Commission<sup>10</sup>, que hace una diferenciación entre pirámides y multinivel, y las demás normas europeas como la legislación española. De esta forma, este es un proyecto que se encamina a regular la protección del consumidor, tema ausente en los decretos de emergencia, al igual que los intereses de los promotores que no tienen la protección del Código Sustantivo del Trabajo.

De los honorables Senadores,

*Alexandra Moreno Piraquive,*

Honorable Senadora de la República.

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General

(art. 139 y s.s. Ley 5ª de 1992)

El día ... del mes de ... del año ... se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número ..., con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales ...

El Secretario General,

*Emilio Otero Dajud.*

<sup>7</sup> Tomado de página web: <http://www.supersociedades.gov.co/ss/drvisapi.dll?Mlval=sec&dir=45&id=29442>

<sup>8</sup> La Ley 7ª de 1996 o Ley de Ordenación del Comercio Minorista regula estos temas en España, y dentro de esta regulación establece condiciones y prohibiciones en los artículos 22 y 23. En México tenemos la NORMA Oficial Mexicana NOM-035-SCFI de 2003, reguladora de ventas a domicilio y expedida por la Secretaría de Economía de esa Unión Federal. En los Estados Unidos, fuera de toda la tradición jurisprudencial importante (que entre otras puso en marcha la regulación del multinivelismo allá), encontramos normatividades positivas estatales como la prohibición del piramidismo en California (Artículo 327 del Código Penal del estado), y determinaciones regulatorias en Georgia, Maryland y Wyoming.

<sup>9</sup> Para información más detallada ingresar a la página de la U.S. Securities and Exchange Commission. [www.sec.gov](http://www.sec.gov)

<sup>10</sup> En la página web de la Federal Trade Commission, [www.ftc.gov](http://www.ftc.gov), hay un enunciado que señala que: “si un plan te ofrece comisiones por reclutar nuevos distribuidores, ten cuidado. Muchos estados prohíben esta práctica conocida como piramidismo” (“If a plan offers to pay commissions for recruiting new distributors, watch out! Most states outlaw this practice, which is known as –pyramiding–”).

SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 1° de agosto de 2011

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 48 de 2011 Senado, *por medio de la cual se reglamentan las actividades de comercialización en red o mercadeo multinivel en Colombia*, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Tercera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

*Emilio Otero Dajud.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 1° de agosto de 2011

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Tercera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Juan Manuel Corzo Román.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Emilio Otero Dajud.*

## CONCEPTOS JURÍDICOS

### **CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 244 DE 2011 SENADO**

*por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica, gas natural, acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente a cualquier fenómeno natural peligroso que incida o altere desastrosamente a la población nacional y su forma de vida.*

Bogotá, D. C., 15 de junio de 2011

Doctor

ARMANDO BENEDETTI

Presidente

Senado de la República

Ciudad

**Asunto:** Proyecto de ley número 244 de 2011 Senado, *por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica, gas natural, acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente a cualquier fenómeno natural peligroso que incida o altere desastrosamente a la población nacional y su forma de vida.*

Respetado señor Presidente:

Mediante la presente, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial se permite pronunciar sobre el Proyecto de ley número 244 de 2011 Senado, *por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica, gas natural, acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente a cualquier fenómeno natural peligroso que incida o altere desastrosamente a la población nacional y su forma de vida*, según lo manifestado por el Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico, solicitando el archivo del mismo, por las razones que a continuación se pasan a exponer.

Al respecto debe indicarse que, tal y como está concebida la iniciativa, se desnaturaliza el carácter de excepcional del subsidio, pues se refiere de ma-

nera general a *“cualquier fenómeno natural que incida o altere desastrosamente a la población nacional y su forma de vida”*.

Expresiones como la mencionada se prestan a interpretaciones subjetivas, con lo cual se podría desvirtuar su propósito. Igualmente, en el proyecto de ley no se propone definición alguna, lo cual podría generar inseguridad jurídica, al no contar con elementos que permitan determinar con claridad el alcance de la norma y sus impactos.

Es fundamental dejar en cabeza del Gobierno Nacional la facultad de decidir en qué casos se presenta la situación que justifica la activación de las disposiciones que sobre servicios públicos establece el proyecto de ley. Igualmente, el Gobierno Nacional, debe poder fijar en cada caso el período de aplicación de las medidas, así como determinar a partir de qué momento se deben aplicar los mecanismos propuestos en la ley.

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 7° de la ponencia, el 50% restante del valor del subsidio que no cubra el Fondo Nacional de Calamidades para subsidiar conexiones domiciliarias, será con cargo a la empresa prestadora del respectivo servicio público domiciliario.

Esta disposición es contraria al artículo 367<sup>1</sup> de la Constitución Política, norma que señala que las tarifas tendrán en cuenta, entre otros, el criterio de costos. Al imponerse a las empresas de servicios públicos una carga adicional que no puede ser compensada o recuperada vía tarifa, se afecta su

<sup>1</sup> **ARTÍCULO 367.** La ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación, y el régimen tarifario que tendrá en cuenta además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos.

Los servicios públicos domiciliarios se prestarán directamente por cada municipio cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, y los departamentos cumplirán funciones de apoyo y coordinación.

La ley determinará las entidades competentes para fijar las tarifas.



suficiencia financiera y, en consecuencia, su viabilidad empresarial, principios acogidos por la Ley 142 de 1994, por la cual se establece el Régimen de los Servicios Públicos Domiciliarios.

Adicionalmente, el referido artículo del proyecto además podría violar el artículo 368 de la Constitución. Esta norma señala que la Nación, los departamentos, los municipios y las entidades descentralizadas, podrán conceder subsidios en presupuestos para que los usuarios de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos.

Por lo expuesto, la carga de conceder subsidios a los usuarios, la radicó la propia Constitución en cabeza del Estado y no de las empresas prestadoras de los servicios públicos, con el agravante que para estas sería obligatorio, en tanto que para el Estado, es potestativo.

Finalmente, es importante indicar que de acuerdo con la exposición de motivos de la ponencia para primer debate, el proyecto de ley no ordena gasto, ni otorga beneficios tributarios. Sobre este asunto, respetuosamente diferimos, toda vez que de la lectura y análisis del texto y exposición de motivos del proyecto de ley del asunto, se desprende que sí implica ordenación del gasto, toda vez que el Subsidio Excepcional y el Subsidio a la Conexión Domiciliaria, serían financiados con recursos de la Nación y/o Fondo Nacional de Calamidades y en consecuencia, es pertinente el pronunciamiento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en los términos del artículo 7º de la Ley 819 de 2003.

Por lo anteriormente expuesto, esto es, por la inconveniencia e inconstitucionalidad esta Cartera respetuosamente solicita el archivo del proyecto de ley del asunto.

Muy atentamente,

*Beatriz Uribe Botero,*  
Ministra de Ambiente, Vivienda  
y Desarrollo Territorial.

Copia: honorable Senador Juan Lozano - Autor.  
Honorable Senador Plinio Olano - Ponente.

Doctor Emilio Otero Dajud - Secretario General  
- Para que obre dentro del expediente.

\* \* \*

**CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA, Y DESARROLLO TERRITORIAL A LA PONENCIA PARA CUARTO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 089 DE 2010 CÁMARA**

*por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor, se crea una contribución para la defensa del mismo y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 21 de junio de 2011

Honorable Senador

ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA

Presidente

Senado de la República

Edificio Nuevo Congreso

Ciudad

**Asunto:** Ponencia para cuarto debate al Proyecto de ley número 089 de 2010 Cámara, *por medio*

*de la cual se expide el Estatuto del Consumidor, se crea una contribución para la defensa del mismo y se dictan otras disposiciones.*

Respetado Senador Benedetti:

Una vez estudiado y analizado el proyecto de ley de referencia nos permitimos remitir las siguientes consideraciones, de acuerdo con las competencias legales y reglamentarias conferidas a este Ministerio y según lo manifestado por los Viceministerios de Ambiente y de Agua y Saneamiento y la Oficina Asesora Jurídica.

El proyecto busca actualizar las normas que regulan las relaciones entre productores y consumidores y actualizar las normas que sobre el particular existen en estos momentos como son los Decretos 3466 de 1982 y la Ley 446 de 1998 que ya son obsoletas frente al desarrollo que han tenido las relaciones mercantiles en las últimas décadas.

En materia ambiental, se debe tener en cuenta que el Ministerio formuló y está implementando la Política Nacional de Producción y Consumo Sostenible, cuyo objeto es orientar el cambio de patrones de producción y consumo de la sociedad colombiana hacia la sostenibilidad ambiental, contribuyendo a la competitividad de las empresas y al bienestar de la población. En ese contexto, existen productos amigables con el medio ambiente, pero en numerosas ocasiones gran cantidad de productos con publicidad verde generan impactos ambientales significativos a lo largo de su ciclo de vida.

La publicidad verde o engañosa (en inglés Greenwashing) se ha convertido en una estrategia comercial muy practicada en la actualidad. Un ejemplo de Greenwashing es el uso de las etiquetas “libres de CFCs” ya que los clorofluorocarbonados fueron prohibidos por el Protocolo de Montreal hace más de 20 años.

Una persona que compra un producto con publicidad verde puede estar ignorando que la fabricación de dicho producto generó impactos ambientales significativos aunque su uso final tenga un impacto nulo o reducido sobre el entorno. Esto ocurre porque se encuentra en desventaja respecto a la cantidad y calidad de la información que posee al momento de tomar la decisión.

Los argumentos y referencias ambientales permiten a la industria transmitir las cualidades ambientales de sus productos; y a su vez, facilitan a los consumidores el conocimiento del distinto impacto ambiental derivado de la adquisición, utilización o eliminación del producto o servicio promocionado, permitiéndoles adoptar decisiones de compra ambientalmente más informadas y responsables.

Sin embargo, para que estos argumentos promuevan efectivamente la compra o contratación de los productos o servicios con un menor impacto ambiental y se evite la pérdida de confianza de los consumidores en los argumentos ambientales, y para evitar que se produzcan prácticas desleales entre los competidores, es necesario que tales argumentos sean legales, veraces y responsables.

Lo anterior justifica la necesidad de incorporar en el estatuto del consumidor condiciones que garanticen que los argumentos ambientales antes mencionados, cumplan con las condiciones de legalidad, veracidad y responsabilidad.

#### Comentarios de carácter específico

El numeral 1 del **artículo 59** y el **artículo 61** del proyecto de ley, en los que se otorga a la Superintendencia de Industria y Comercio la competencia para imponer sanciones por el incumplimiento de la ley, y el artículo 3° derechos y deberes de los consumidores y usuarios, numeral 2.1.3 que dispone como obligación de los usuarios “*cumplir las normas sobre reciclaje y disposición de desechos de bienes consumidos*” tratan temas que hacen parte de las obligaciones ambientales de productores y de usuarios, que son objeto de control y seguimiento por parte de las autoridades ambientales competentes y de las autoridades del Sistema Ambiental dedicado de manera exclusiva a la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, por lo que se requiere eliminar el mencionado numeral.

Asimismo, el proyecto de ley presenta una contradicción, ya que en el **artículo 2°** se cita que la iniciativa excluye a los sectores de la economía que cuenten con regulación especial, no obstante, el proyecto en estudio, establece disposiciones con respecto a los contratos de adhesión (**artículos 38 a 41**), y a la participación de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (artículo 62), que por cumplir funciones referentes al sector de los servicios públicos domiciliarios ya precisados, estarían excluidos del alcance de la ley en razón a la existencia de normas especiales.

En otras palabras, el artículo 2° que contiene el objeto del proyecto de norma en estudio, permite deducir la intención del legislador de mantener los regímenes especiales, que para el usuario de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, incluye los procedimientos y mecanismos normativos para proteger sus derechos.

En cuanto al **artículo 5°** sobre Definiciones, el **numeral 15**, sobre Seguridad, la define como la “*Condición del producto conforme con la cual en situaciones normales de utilización, teniendo en cuenta la duración, la información suministrada en los términos de la presente ley y si procede, la puesta en servicio, instalación y mantenimiento, no presenta riesgos irrazonables para la salud o integridad de los consumidores. En caso de que el producto no cumpla con requisitos de seguridad establecidos en reglamentos técnicos o medidas sanitarias, se presumirá inseguro*”.

Teniendo en cuenta que se menciona el concepto de duración, es necesario que la duración del producto se enmarque en el marco del ciclo de vida del producto.

Se sugiere, además incluir en la última frase de la definición de seguridad la mención a los argumentos ambientales. De la siguiente manera:

*En caso de que el producto no cumpla con requisitos de seguridad establecidos en reglamentos*

*técnicos, medidas sanitarias y los argumentos o referencias ambientales definidas por el productor, se presumirá inseguro.*

En el **numeral 8**, sobre información se sugiere adicionar los siguientes párrafos:

*El productor deberá tener la capacidad de demostrar la veracidad de la información presentada en sus productos y servicios.*

*El productor no debe omitir o silenciar datos sustanciales o hechos relevantes si dicha omisión es apta para inducir a error a los consumidores.*

Así mismo se considera necesario incluir las siguientes definiciones:

**Ciclo de vida del producto:** *El ciclo de vida del producto está constituido por las siguientes etapas: obtención de materias primas (explotación, adecuación y transporte), manufactura, almacenamiento, distribución, uso y disposición final.*

**Argumentos o referencias ambientales:** *Características específicas o cualidades definidas por el productor, que diferencian el producto de otros, por su menor impacto ambiental, en el marco del ciclo de vida.*

*Los argumentos o referencias ambientales presentados por el productor se pueden referir a una o varias de las etapas del ciclo de vida del producto.*

En cuanto al **artículo 21**, sobre determinación de la responsabilidad por daños por producto defectuoso. El párrafo que reza “*Cuando se viole una medida sanitaria o fitosanitaria, o un reglamento técnico, se presumirá el defecto del bien*”. Se recomienda ser ajustado de la siguiente manera:

*“Párrafo. Cuando se viole una medida sanitaria o fitosanitaria, o un reglamento técnico, o no se cumplan con las referencias ambientales definidas por el producto se presumirá el defecto del bien”.*

Respecto al **artículo 24**, sobre contenido de la información, se recomienda incluir los siguientes subnumerales;

*1.1 Los argumentos o referencias ambientales actualizadas del producto, cuando sea aplicable.*

*1.2 Los envases, empaques o embalajes deben aclarar si el producto es reciclable y/o proveniente del aprovechamiento de materia prima secundaria y describir las alternativas relacionadas con la reutilización, sistemas de retornabilidad, puntos de recolección por materiales, entre otros.*

Se sugiere que el **artículo 25** sobre condiciones especiales sea ajustado incluyendo el aparte subrayado.

**Artículo 25. Condiciones especiales.** *Sin perjuicio de lo dispuesto en normas especiales y en reglamentos técnicos o medidas sanitarias, tratándose de productos que, por su naturaleza o componentes, sean nocivos para la salud y/o para el medio ambiente, deberá indicarse claramente y en caracteres perfectamente legibles, bien sea en sus etiquetas, envases o empaques o en un anexo que se incluya dentro de éstos, su nocividad y las*

*condiciones o indicaciones necesarias para su correcta utilización, así como las contraindicaciones del caso.*

De igual manera se sugiere incluir la referencia al medio ambiente en el **artículo 31** sobre Publicidad de productos nocivos. Se sugiere ajustar la redacción así:

*“En la publicidad de productos que por su naturaleza o componentes sean nocivos para la salud y/o el medio ambiente, se advertirá claramente al público acerca de su nocividad y de la necesidad de consultar las condiciones o indicaciones para su uso correcto, así como las contraindicaciones del caso. El Gobierno podrá regular la publicidad de todos o algunos de los productos de qué trata el presente artículo”.*

El **artículo 76** del proyecto establece la obligación del “Ministerio responsable de cada sector administrativo” de garantizar y facilitar espacios para la discusión abierta de las políticas sectoriales que se relacionen con la protección y difusión de los derechos de los consumidores. Al respecto y teniendo en cuenta que el sector ambiental y de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, a cargo de este Ministerio cuenta con mecanismos especiales de participación ciudadana para el manejo de los temas a su cargo; verbigracia en materia de servicios públicos domiciliarios la Ley 142 de 1994 creó los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios que funcionan en el país.

#### **Conclusiones**

En consideración a lo anterior, reiteramos los comentarios enviados el 5 de abril de 2011 mediante Radicado 1000-2-41850, al honorable Representante Simón Gaviria y al doctor Jesús Alfonso Rodríguez, Secretario General de la Cámara de Representantes, respecto a la ponencia para segundo debate de la iniciativa, con el fin de que sean atendidos en el trámite del proyecto de ley.

Muy atentamente,

*Beatriz Uribe Botero,*  
Ministra.

Copia: honorable Representante Simón Gaviria Muñoz - Autor.

Honorable Representante Gerardo Tamayo Tamayo - Ponente.

Honorable Representante Buenaventura León León - Ponente.

Honorable Representante Jaime Rodríguez C. - Ponente.

Honorable Representante Eduardo Enrique Pérez S. - Ponente.

Honorable Senador Antonio Guerra de la Esquiella - Ponente.

Honorable Senador Juan Mario Laserna Jaramillo - Ponente.

Doctor Emilio Otero Dajud - Secretario General Senado de la República - Para anexar al expediente.

#### **CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA, Y DESARROLLO TERRITORIAL AL TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 152 DE 2010 SENADO**

*por la cual se establecen sanciones económicas y penales a quienes generen sufrimiento, muerte o alteren el desarrollo normal del Oso de Anteojos (*Tremarctos ornatus*) de manera indiscriminada y se dictan otras disposiciones concernientes a la protección de la especie y los ecosistemas que esta habita.*

Bogotá, D. C., 13 de julio de 2011

Doctor

EMILIO OTERO

Secretario General

Senado de la República

Capitolio Nacional carrera 7 N° 8-68

Ciudad

**Asunto:** Texto aprobado en primer debate al Proyecto de ley número 152 de 2010 Senado,

*por la cual se establecen sanciones económicas y penales a quienes generen sufrimiento, muerte o alteren el desarrollo normal del Oso de Anteojos (*Tremarctos ornatus*) de manera indiscriminada y se dictan otras disposiciones concernientes a la protección de la especie y los ecosistemas que esta habita.*

Respetado doctor Otero:

Una vez estudiado y analizado el proyecto de ley de referencia nos permitimos remitir las siguientes consideraciones, de acuerdo con las competencias legales y reglamentarias conferidas a este Ministerio y según lo manifestado por el Viceministerio de Ambiente y la Oficina Asesora Jurídica.

1. Establece el artículo 1º del proyecto de ley del asunto que:

*“Ninguna persona natural o jurídica, colombiana o extranjera, podrá realizar actividades de explotación, crueldad o cualquiera otra, tendientes a la cacería, muerte, desaparición, maltrato, venta, tráfico, compra a cualquier título, o con fines de exhibición, o la realización de actos que incidan en la disminución o desaparición del Oso de Anteojos. Así mismo se prohíbe la destrucción de su hábitat, tales como: a) La deforestación ocasionada por la agricultura migratoria; tala, quema e incendios de bosques y plantaciones forestales o vegetación nativa; b) Procedimientos quirúrgicos que atenten contra la vida de los Osos de Anteojos (población en vía de extinción), diferentes a los que busquen su curación y con el único objeto de preservar su vida, su integridad y su salud”, así mismo el artículo segundo establece que: “Quiénes actuaren en detrimento del Oso de Anteojos se harán acreedores a las sanciones contempladas en el Código Penal y demás normas relacionadas con delitos contra el medio ambiente y su hábitat”.*

Al respecto se aclara que desde la aprobación del Convenio de Diversidad Biológica mediante la Ley 165 de 1994, Colombia se obligó a cumplir con los objetivos del mismo en cuanto a la con-

servación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de la misma, en virtud de lo cual se comprometió, como país parte, a promover la recuperación de las especies y poblaciones amenazadas (artículo 8° literal k).

En desarrollo de lo anterior, se han adoptado en la legislación nacional diferentes mecanismos tendientes a velar por una adecuada protección de la biodiversidad, en virtud de la cual el aprovechamiento de las especies de fauna y flora silvestres debe contar con previo permiso de la autoridad competente.

La persona natural o jurídica que incumpla el anterior requisito, de conformidad con la normatividad vigente, incurrirá en responsabilidades tanto administrativas, en aplicación del procedimiento sancionatorio previsto en la Ley 1333 de 2009<sup>1</sup>, como penales en virtud de lo previsto en el artículo 238 del Código Penal, el cual reza:

*“Artículo 328. Ilícito aprovechamiento de los recursos naturales renovables. El que con incumplimiento de la normatividad existente introduzca, explote, transporte, trafique, comercie, aproveche o se beneficie de los especímenes, productos o partes de los recursos fânicos, forestales, florísticos hidrobiológicos de especie amenazada o en vía de extinción o de los recursos genéticos, incurrirá en prisión de dos (2) a cinco (5) años y multa hasta de diez mil (10.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.*

Ahora bien, mediante la resolución 383 de 2010, del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, *“por la cual se declaran las especies silvestres que se encuentran amenazadas en el territorio nacional y se forman otras determinaciones”*, el Oso de Anteojos fue declarado como especie vulnerable. Lo anterior implica que cualquier aprovechamiento, uso o beneficio que se haga de esta especie fânica, da lugar, previo agotamiento de los procedimientos correspondientes, a la declaración de responsabilidad penal y la aplicación de la pena de prisión y la multa de que habla el artículo 328 citado, sin perjuicio de las sanciones que pueda aplicar la autoridad ambiental competente de conformidad con las previsiones de la ya citada Ley 1333 de 2010.

Así las cosas, encuentra este Despacho que no se requiere la implementación de las medidas previstas en los artículos primero y segundo del proyecto de ley que se comenta, pues de conformidad con lo indicado existen en la normatividad vigente medidas de la misma naturaleza que las dispuestas en este para la protección del Oso de Anteojos.

2. Los artículos 3° y 4° hacen referencia al cumplimiento de obligaciones que legalmente se hallan en cabeza de las entidades de que hablan las mismas normas, por lo cual en criterio de este Despacho, tales disposiciones resultarían innecesarias.

3. El artículo 5° del proyecto establece que:

*“El Estado implementará en las instituciones de educación primaria y secundaria y por los me-*

*dios de comunicación público hacia la ciudadanía en general, programas que promuevan el cuidado, la protección y la conservación del medio ambiente y específicamente en lo relacionado con la protección de la especie del Oso de Anteojos, el cual se halla en vía de extinción”.*

Al respecto, el artículo 5° numeral 9 de la Ley 99 de 1993, establece dentro de las funciones a cargo de este Ministerio la de: *“Adoptar, conjuntamente con el Ministerio de Educación Nacional, a partir de enero de 1995, los planes y programas docentes y el pênsum que en los distintos niveles de la educación nacional se adelantarán en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, promover con dicho ministerio programas de divulgación y educación no formal y reglamentar la prestación del servicio ambiental”.*

En desarrollo del anterior mandato, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1743 de 1994, *“Por el cual se instituye el Proyecto de Educación Ambiental para todos los niveles de educación formal, se fijan criterios para la promoción de la educación ambiental no formal e informal y se establecen los mecanismos de coordinación entre el Ministerio de Educación nacional y el Ministerio del Medio Ambiente”.*

De conformidad con dicho decreto, a partir del mes de enero de 1995, todos los establecimientos de educación formal del país, tanto oficiales como privados, en sus distintos niveles de preescolar, básica y media, deben incluir dentro de sus proyectos educativos institucionales, proyectos ambientales, escolares en el marco de diagnósticos ambientales, locales, regionales y/o nacionales, con miras a coadyuvar a la resolución de problemas ambientales específicos.

Visto lo anterior, la inclusión de proyectos que promuevan la protección del oso de anteojos, deberá realizarse dentro del marco del proyecto de educación ambiental previsto e instituido por las normas antes citadas.

Por lo tanto, se concluye que el presente proyecto de ley no aporta elementos adicionales a los ya previstos por la normatividad vigente para la protección del Oso de Anteojos, pues la conducta de ilícito aprovechamiento de los recursos naturales renovables prevista en el artículo 328 del Código Penal Colombiano protege a las especies declaradas como vulnerables, tal es el caso del Oso de Anteojos, en virtud de la Resolución 383 de 2010.

Cualquier información adicional que considere pueda ser aportada por este Despacho, estaré dispuesto a suministrarla oportunamente.

Muy atentamente,

*Beatriz Uribe Botero,*  
Ministra.

Copia: honorable Senador Camilo Sánchez Ortega - Autor.

Honorable Senador Luis Emilio Sierra - Ponente.  
Honorable Senadora Maritza Martínez - Ponente.

<sup>1</sup> Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.

**CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 245 DE 2011 SENADO**

*por la cual se crea la figura del empleo de emergencia para los damnificados de cualquier fenómeno natural peligroso que incida o altere desastrosamente a la población nacional y su forma de vida.*

Dependencia: 10000 00189479

Bogotá, D. C., 30 de junio de 2011

Doctor

EMILIO OTERO DAJUD

Secretario General

Senado de la República

Ciudad

**Asunto:** Proyecto de ley número 245 de 2011 Senado, *por la cual se crea la figura del empleo de emergencia para los damnificados de cualquier fenómeno natural peligroso que incida o altere desastrosamente a la población nacional y su forma de vida.*

Respetado doctor:

Cursa en la Plenaria del honorable Senado de la República, la iniciativa legislativa del asunto, la cual se encuentra pendiente de debatir en la Plenaria de esa Célula Legislativa, por lo que se considera oportuno dar a conocer el concepto institucional desde la perspectiva del Sector de la Protección Social, el cual fue elaborado tomando como base el texto definitivo aprobado en sesión ordinaria de la Comisión Séptima Permanente del Senado de la República, de fecha 7 de junio de 2011, según Acta número 27.

**Consideraciones generales**

Conforme a la exposición de motivos, el proyecto de ley objeto de análisis, en esencia pretende extender por la vía legislativa ordinaria, la figura del empleo de emergencia creada mediante Decreto Legislativo 016 de 2011, modificado por el Decreto 130 del mismo año, ampliándola a todo tipo de desastres, en contraposición de lo regulado en el mencionado decreto, que lo hizo para los damnificados por la Emergencia Económica, Social y Ecológica, adoptada por Decreto 4580 de 2010.

En este sentido y frente a los antecedentes que dan origen a la iniciativa, debe indicarse que el Decreto Legislativo 016 de 2011, modificado por Decreto 130 del mismo año, fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-217 de 2011, en cuanto para dicha Corporación, aquel se expidió por el Gobierno Nacional fuera del término del Estado de Emergencia declarado como ya se anotó, por Decreto 4580 de 2010 y por ende, para un momento en que el Ejecutivo ya no gozaba de las atribuciones legislativas extraordinarias que le permitieran adoptar medidas de excepción con fuerza de ley.

Igualmente, la referida Corporación declaró la inexecutable del Decreto Legislativo 130 de 2011, según Sentencia C-252 del mismo año, habida cuenta que dicha normativa se expidió al am-

paro del Decreto 020 de 2011, por el cual, el Presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional hasta el 28 de enero de 2011, con miras a adoptar nuevas medidas destinadas a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos respecto de las nuevas situaciones sociales, económicas, ecológicas y de calamidad pública, decreto que a su vez fue declarado inexecutable a través de la Sentencia C-216 del 29 de marzo de 2011, por lo que en criterio de la Alta Corporación, al haber desaparecido del ordenamiento jurídico la fuente normativa que sirvió de fundamento a la expedición del Decreto Legislativo 130, ya citado, este devenía en inconstitucional.

Ahora bien, el proyecto de ley a que se viene haciendo mención, como ya se anotó, crea la figura del empleo de emergencia para los damnificados de cualquier fenómeno natural peligroso que incida o altere desastrosamente a la población nacional y su forma de vida. Define el “*Empleo de Emergencia*” como un esquema de contratación de mano de obra mediante el cual se realizan y ejecutan actividades de rehabilitación y construcción de vivienda e infraestructura, mejora de áreas públicas y demás actividades conexas o complementarias que se requieran para la recuperación de desastres ocasionados por cualquier fenómeno natural peligroso que incida o altere desastrosamente a la población nacional y su forma de vida.

También fija las condiciones propias de esta figura, estableciendo su temporalidad sin exceder de seis (6) meses contados a partir de la vinculación; el salario a devengar acorde con la proporcionalidad del tiempo laborado, sin que este exceda la jornada máxima legal o fracción; el régimen en materia de cotizaciones a los Sistemas Generales de Salud y Pensiones, contemplando uno excepcional consistente en el cuatro por ciento (4%) a cargo del empleador. Igualmente consagra la afiliación al Sistema de Riesgos Profesionales, exceptuando el pago de los aportes parafiscales al ICBF, Sena y Cajas de Compensación Familiar.

Como requisitos para acceder a este tipo de empleo en el artículo 3º se prevén: 1. Ser mayor de 18 años. 2. Ser persona damnificada o afectada por cualquier fenómeno natural peligroso que incida o altere desastrosamente a la población nacional y su forma de vida, quien deberá encontrarse en los registros que para tal efecto disponga el Gobierno Nacional. 3. Estar registrado en la base del Sisbén y tener un puntaje que lo clasifique en el nivel I o II o pertenecer a la estrategia “*Red Juntos*” de los municipios afectados por la emergencia invernal, estrategia cuya denominación se citó de forma imprecisa teniendo en cuenta que lo correcto es “*Red para la Superación de la Pobreza Extrema Unidos*”.

En el artículo 4º se establecen los criterios para promover el ingreso al empleo de emergencia, vale decir, ser persona cabeza de hogar, indígenas o afrocolombianos o víctimas de desplazamiento.

El artículo 5° consagra para las entidades del Gobierno Nacional, Departamental o Municipal y las empresas contratistas del Estado que ejecuten actividades de construcción de vivienda e infraestructura, mejora de áreas públicas y demás actividades conexas o complementarias requeridas para la recuperación de cualquier fenómeno natural que afecte el orden económico, ecológico y social del país, la obligación de efectuar el reporte de personal vacante para la realización de estas actividades ante el Sistema Nacional de Recurso Humano del Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), así como la duración de los contratos y la información respecto de las personas que contrate bajo el esquema de empleo de emergencia.

En el artículo 6° se prevé que cuando las actividades de construcción de vivienda e infraestructura, mejora de áreas públicas y demás actividades conexas o complementarias requeridas para la recuperación de cualquier fenómeno natural que afecte el orden económico, ecológico y social del país, se realice con recursos estatales, deberán incorporarse factores de evaluación de los oferentes que fomenten la generación de empleo a personas afectadas por el fenómeno natural que afecte el orden económico, ecológico y social del país.

Finalmente, el artículo 7° dispone la obligación de focalizar el beneficio de vinculación a un empleo de emergencia a las personas que cumplan los requisitos contemplados en el artículo 3° del proyecto, por parte de las entidades del Gobierno Nacional, Departamental, Distrital o Municipal, así como las empresas contratistas del Estado que ejecuten actividades de construcción de vivienda e infraestructura, mejora de áreas públicas y demás actividades conexas o complementarias a estas, requeridas para la recuperación social, económica y ecológica de las zonas afectadas por cualquier fenómeno natural que afecte el orden económico, ecológico y social del país.

#### **Análisis de constitucionalidad y aspectos jurídicos a resaltar**

Respecto del contenido del proyecto de ley y específicamente, frente a la unidad de materia como requisito material del examen de constitucionalidad previsto en el artículo 158 de la Constitución Política, se encuentra que todas sus disposiciones cuentan con una conexión que puede establecerse como razonable y objetiva, de lo que se tiene que cumplir con los requisitos generales de coherencia y lógica jurídica. Igualmente sucede con el título de la ley<sup>1</sup>, que se refiere al núcleo temático de la misma, cumpliendo entonces con el requisito de unidad temática referido al título de la disposición normativa.

De acuerdo con el contenido del proyecto de ley en estudio no se encuentra que se trate de una materia que por disposición expresa del artículo 154 de la Constitución Política esté restringida a inicia-

tiva legislativa en cabeza del Gobierno Nacional, razón por la cual, el Congreso de la República, con base en la cláusula general de competencia legislativa, está facultado para adelantar la regulación sobre esta materia.

En consecuencia, una vez revisado el texto del proyecto de ley y su exposición de motivos, se observa que cumple con lo prescrito en los artículos 158 y 154 de la Constitución Política en cuanto a la unidad de materia y competencia de los miembros del Congreso de la República para presentar la iniciativa.

Frente a la iniciativa, debe señalarse que es loable la creación de la figura del empleo de emergencia en cuanto permite contar con un esquema especial de contratación de mano de obra que impulse la generación de ingresos en las localidades que se vean afectadas por la ocurrencia de cualquier fenómeno natural que afecte el orden económico, social y ecológico del país y que como tal, amortigüe el impacto sobre el flujo de ingresos de los hogares que lleguen a verse afectados con estos fenómenos, pues mitigaría las pérdidas económicas producidas como consecuencia de su ocurrencia, conservando para estas familias la posibilidad de mantenerse empleadas o de desarrollar actividades productivas por parte de los damnificados, lo que paralelamente, protege a las personas de caer en situación de pobreza o pobreza extrema, que empeore su condición por demás ya precaria ante el acaecimiento de tales fenómenos.

Adicionalmente, se observa que el esquema de este tipo de empleos fomenta la focalización en la población más afectada de todas las posibilidades de empleo que se generen en los procesos de reconstrucción adelantados, habida cuenta que les permite la consecución de ingresos en aras de sustentar algunas de sus necesidades y las de sus familias.

No obstante, cabe señalar que el tema objeto de la iniciativa ha sido de gran interés del Gobierno Nacional, tanto así que dicha figura quedó contemplada en la Ley 1450 de 2011 “*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*”, enviado a sanción presidencial, cuyo contenido normativo responde a los siguientes términos:

*“Artículo 170. Empleo de emergencia. En situaciones de declaratoria de emergencia económica, social y ecológica y la prevista en el Decreto Extraordinario 919 de 1989, que impacten el mercado de trabajo nacional o regional, el Gobierno Nacional podrá diseñar e implementar programas de empleo de emergencia, de carácter excepcional y temporal, con el fin de promover la generación de ingresos y mitigar los choques negativos sobre el empleo y la transición de la formalidad a la informalidad laboral; teniendo en cuenta los siguientes lineamientos:*

*a) Los programas deben ser de carácter temporal y su aplicación será por el término que de fina el Gobierno Nacional hasta un máximo de un (1) año;*

*b) Las personas vinculadas con un empleo de emergencia devengarán el salario mínimo men-*

<sup>1</sup> Por la cual se crea la figura del empleo de emergencia para los damnificados de cualquier fenómeno natural peligroso que incida o altere desastrosamente a la población nacional y su forma de vida”.

sual legal vigente, proporcional al tiempo laborado, sin que exceda la jornada máxima legal o fracción de ésta, en ningún caso podrá superar el término de seis (6) meses contados a partir de su vinculación;

c) No habrá lugar al pago de aportes parafiscales al ICBF, Sena y Cajas de Compensación Familiar por las personas vinculadas con un empleo de emergencia;

d) Las personas vinculadas a través de un empleo de emergencia serán afiliadas por el empleador y los aportes estarán en su totalidad a su cargo, en pensiones y salud con una cotización equivalente al 4% de salario mensual que devengue el trabajador, y en riesgos profesionales el porcentaje de acuerdo con la normatividad vigente;

e) En el Sistema General de Seguridad Social en Salud, la afiliación se efectuará al Régimen Contributivo y se financiará a través de la Subcuenta de Compensación del Fosyga y las prestaciones económicas se reconocerán y liquidarán en forma proporcional al ingreso base de cotización. Cuando la vinculación se efectuó por períodos inferiores a un (1) mes, se afiliarán al Régimen Subsidiado y el empleador girará a la Subcuenta de Solidaridad del Fosyga el aporte correspondiente al 4% sobre el ingreso percibido que no podrá ser inferior a un salario mínimo legal diario y no habrá lugar al reconocimiento de prestaciones económicas;

f) En el Sistema General de Pensiones se afiliarán en cualquiera de los regímenes y serán beneficiarias del subsidio al aporte en pensión a través del Fondo de Solidaridad Pensional, para completar la cotización obligatoria establecida en la normatividad vigente, excluyendo el aporte al Fondo de Garantía de Pensión Mínima, El Gobierno Nacional reglamentará las condiciones del giro de los subsidios;

g) El Gobierno Nacional reglamentará los requisitos y condiciones de acceso, priorización e información de la vinculación mediante empleos de emergencia; así como, los criterios e instrumentos para la verificación de los trabajadores afiliados a dicho esquema”.

Conforme con lo hasta aquí expuesto y bajo el entendido que en su integridad las previsiones contenidas en el proyecto de ley a que se viene haciendo alusión, quedaron integradas en la Ley 1450 de 2011 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014”, este Ministerio considera la inconveniencia de aquel.

En estos términos, se dejan expuestas las observaciones al proyecto de ley del asunto, desde la perspectiva del Sector de la Protección Social.

Atentamente,

Mauricio Santa María Salamanca,  
Ministro de la Protección Social.

C. C.: Honorable Senadora Dilian Francisca Toro Torres - Ponente.

Fernando Tamayo Tamayo - Ponente.

## CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 156 DE 2010 SENADO

por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 300 de 1996 – Ley General del Turismo y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 9 de junio de 2011.

Honorable Senador

ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA

Presidente Senado de la República

Senado de la República

Bogotá, D. C.

Respetado Senador:

Adjunto remito el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el Proyecto de ley número 156 de 2010 Senado, por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 300 de 1996 - Ley General del Turismo y se dictan otras disposiciones.

Solicito de manera atenta tener en cuenta las siguientes observaciones que el Ministerio de Educación hace sobre el proyecto de ley.

Cordialmente,

María Fernanda Campo Saavedra,

Ministra de Educación Nacional.

Copia: honorable Senador Mauricio Aguilar Hurtado - Ponente

### Concepto del Ministerio de Educación Nacional

#### Objeto

El proyecto no presenta un objeto que tenga relación directa con la responsabilidad del sector educativo; se extrae del documento que el objeto es: generar estrategias que permitan incrementar la competitividad del sector del turismo brindando condiciones para que las diferentes regiones del país obtengan un óptimo desarrollo, con la oportunidad de abrirse al mercado por medio del Turismo y generando nuevas fuentes de empleo y de ingresos. De igual manera plantea, el interés por mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, la inclusión social y la promoción de la verdadera inversión social en el desarrollo de proyectos estratégicos de infraestructura, protección del ambiente y de conectividad de las regiones a través del turismo.

#### Motivación del proyecto

De manera concreta el proyecto sitúa el marco de la actual Constitución Política. Reconoce el Turismo y lo desarrolla a través de una serie de artículos enmarcados dentro de la clasificación de los derechos sociales, económicos y culturales de las personas de la tercera edad, protección a los jóvenes, protección a débiles físicos y psíquicos. Es así como al tenor del artículo 52 de la Carta, se reconoce el derecho de todas las personas a la recreación, la práctica del deporte y el aprovechamiento del tiempo libre.

#### Consideraciones generales

La exposición de motivos que plantea el Proyecto de ley número 156 de 2010 ofrece argumentos de tipo económico, social, de mal uso o no aprovechamiento del insumo que potencialmente tiene el turismo para el país, pero no define en ninguno de sus planteamientos alguna competencia directa para el sector educativo. Es por ello, que las consideraciones que plantea el Ministerio de Educación Nacional

serán específicas alrededor de los artículos relacionados con la política educativa de calidad.

**Consideraciones específicas**

**1. Modificar el literal h) del artículo 7º:**

**Artículo 7º. Facultades.** El Viceministerio de Turismo tiene, sin perjuicio de las no enunciadas y que le fueran inherentes para posibilitar el mejor alcance de sus finalidades, las siguientes facultades:

h) Promover, coordinar, asistir e informar a instituciones educativas donde se impartan enseñanzas para la formación de profesionales y de personal idóneo en las actividades relacionadas con el turismo.

**Justificación**

El Ministerio de Educación Nacional considera que esta facultad del Viceministerio de Turismo debe considerar la coordinación de acciones con las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas y las instituciones de educación superior, en el marco de los escenarios donde se discuten las políticas locales relacionadas con el desarrollo regional, del cual el sector turismo hace parte, como los comités regionales de competitividad y las redes regionales de emprendimiento.

Para el caso particular de las instituciones de educación básica y media es imprescindible esta coordinación, ya que son las secretarías de educación las encargadas de realizar el acompañamiento a las instituciones educativas para la revisión y evaluación permanente de los proyectos educativos institucionales en el marco de la calidad y pertinencia de sus ofertas.

**Propuesta**

h) Promover, coordinar, asistir e informar a las secretarías de educación y a las instituciones de educación superior donde se impartan enseñanzas para la formación de profesionales y de personal idóneo en las actividades relacionadas con el turismo.

**2. Eliminar el artículo 45:**

**Artículo 45. Semana de receso estudiantil.** De conformidad con el Decreto 1373 de 2010, por medio del cual el Gobierno Nacional ordenó que en los establecimientos de educación preescolar básica y media del país se incorpore en el calendario académico cinco (5) días de receso estudiantil, en la semana inmediatamente anterior al día feriado en que se conmemora el descubrimiento de América “12 de octubre; este tiempo se aprovechará para incentivar y promocionar planes turísticos pretendiendo que se aproveche al máximo las actividades de recreación, tiempo libre, cultura y deporte tal como lo expresa el artículo 52 de la Constitución Política.

**Parágrafo 1º.** Dentro de la Semana de receso estudiantil, el desarrollo institucional de los docentes y directivos, se deben modificar las siete (7) semanas de vacaciones establecidas para este personal docente, incluyendo tres días más de vacaciones para que concuerden con la semana de receso.

**Justificación**

El Ministerio de Educación Nacional considera que el artículo 45 propuesto y su parágrafo 1º, contradice las orientaciones de mejoramiento de la política de transformación de la calidad de la educación. Si bien, las Secretarías de Educación son autónomas para establecer la organización de las cuatro (4) semanas de desarrollo institucional, las mismas no pue-

den ser objeto de ajuste para actividades fuera de la planeación institucional o actividades pedagógicas de sus docentes y directivos docentes. La idea de incluir tres (3) días más de vacaciones para que concuerden con las semanas de receso, da lugar a interpretar que estas semanas pueden ser tomadas como tiempo libre, sin requerimiento de presencia y de trabajo dentro de las instituciones educativas.

De igual manera, el artículo en mención va en contravía de la intención del Gobierno Nacional de garantizar el uso efectivo del tiempo escolar para el aprendizaje de los estudiantes, de la normativa que la respalda y del propósito de ampliar la jornada escolar como estrategia para contribuir a mejorar la calidad educativa desde el desarrollo de competencias básicas, que sustenta la importancia y trascendencia de asignar y garantizar más y mejor tiempo para aprender.

**Propuesta**

Eliminar el artículo y el parágrafo.

**CONTENIDO**

Gaceta número 552 - Lunes, 1º de agosto de 2011  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Págs.

<b>PROYECTOS DE LEY</b>	
Proyecto de ley número 48 de 2011 senado, por medio de la cual se reglamentan las actividades de comercialización en red o mercadeo multinivel en Colombia.....	1
<b>CONCEPTOS JURÍDICOS</b>	
Concepto jurídico del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial al Proyecto de ley número 244 de 2011 Senado, por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica, gas natural, acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente a cualquier fenómeno natural peligroso que incida o altere desastrosamente a la población nacional y su forma de vida.....	8
Concepto jurídico del Ministerio de Ambiente, Vivienda, y Desarrollo Territorial a la ponencia para cuarto debate al Proyecto de ley número 089 de 2010 Cámara, por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor, se crea una contribución para la defensa del mismo y se dictan otras disposiciones	9
Concepto jurídico del Ministerio de Ambiente, Vivienda, y Desarrollo Territorial al texto aprobado en primer debate al Proyecto de ley número 152 de 2010 Senado, por la cual se establecen sanciones económicas y penales a quienes generen sufrimiento, muerte o alteren el desarrollo normal del Oso de Anteojos ( <i>Tremarctos ornatus</i> ) de manera indiscriminada y se dictan otras disposiciones concernientes a la protección de la especie y los ecosistemas que esta habita .....	11
Concepto jurídico del Ministerio de la Protección Social al Proyecto de ley número 245 de 2011 Senado, por la cual se crea la figura del empleo de emergencia para los damnificados de cualquier fenómeno natural peligroso que incida o altere desastrosamente a la población nacional y su forma de vida .....	13
Concepto jurídico del Ministerio de Educación Nacional al Proyecto de ley número 156 de 2010 Senado, por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 300 de 1996 – Ley General del Turismo y se dictan otras disposiciones.....	15