



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XVI - N° 502

Bogotá, D. C., martes 5 de agosto de 2008

EDICION DE 24 PAGINAS

DIRECTORES:

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

JESUS ALFONSO RODRIGUEZ CAMARGO
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 71 DE 2008 SENADO

por la cual se adicionan a la Ley 1153 de 2007 de pequeñas causas, medidas en materia de seguridad en la operación del Transporte Aéreo Colectivo.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese a la Ley 1153 de 2007 el siguiente artículo:

Artículo 33A. Actos contra la seguridad operacional del Transporte Aéreo Colectivo.

El que realice un acto que atente o ponga en peligro la seguridad operacional del servicio del transporte aéreo colectivo incurrirá en pena de trabajo social no remunerado de cuatro (4) a doce (12) semanas.

Si las aeronaves se encuentran en tierra, los vehículos y personas que realizan los actos indebidos serán retirados inmediatamente del lugar de los hechos, la tripulación pondrá en conocimiento de la autoridad competente estos actos; la omisión o tardanza en el cumplimiento de tal deber por parte de los miembros de la policía serán sancionadas disciplinariamente.

El comandante de la aeronave tomará las medidas necesarias y eficaces al momento de la comisión del acto indebido contra la seguridad operacional de la aeronave cometido a bordo, para controlar las situaciones oportunamente y poner a los implicados a disposición de las autoridades competentes.

Para los efectos de este artículo se entiende por actos que ponen en peligro la seguridad operacional del transporte aéreo colectivo los siguientes:

1. Operar durante el vuelo o sus fases preparatorias, en contra de lo que indique la tripulación, teléfonos móviles, radios transmisores o receptores portátiles, computadoras y demás equipos electrónicos que puedan interferir con los sistemas de vuelo, comunicaciones o navegación aérea.

2. Transitar, sin autorización de la autoridad aeronáutica, a pie, en cualquier vehículo terrestre o semoviente, por las pistas de los aeropuertos, rampas o calles de rodaje.

3. Introducir, sin autorización de la autoridad aeronáutica, semovientes a las pistas, rampas o calles de rodaje de los aeropuertos.

4. Operar, sin autorización de la autoridad aeronáutica, vehículos aéreos ultralivianos en aeropuertos controlados, parapentes, aeromodelos, paracaídas, cometas tripuladas o no, y demás artefactos de aviación deportiva cerca de las cabeceras de las pistas o dentro de sus zonas de aproximación.

5. Fumar o consumir sustancias alucinógenas o psicoactivas en el interior de las aeronaves comerciales.

6. Construir u operar botaderos de basura, mataderos y demás instalaciones que atraigan la presencia de aves en zonas aledañas a los aeropuertos, en las cabeceras de las pistas o dentro de un área inferior a trece (13) kilómetros a la redonda de cualquier aeropuerto.

7. Sustraer, o hacer mal uso de los chalecos salvavidas y demás equipos de emergencia u otros elementos existentes a bordo de la aeronave o en los aeropuertos.

8. Obstruir las alarmas y sistemas de detección de incendio u otras contingencias instaladas en la aeronave.

9. Consumir durante el vuelo bebidas alcohólicas no suministrados por el transportador o sin su autorización.

10. Ingresar a la aeronave o permanecer en ella en avanzado estado de intoxicación alcohólica o bajo el efecto de drogas prohibidas.

11. Resistirse a los procesos de seguridad en los filtros o en cualquier lugar del aeropuerto

12. Introducir al avión cualquier sustancia que pueda incomodar o poner en peligro la salud de los tripulantes y demás pasajeros.

Parágrafo. Si la comisión del acto indebido ocasiona efectivamente una situación que impida la conducción de la aeronave, se incurrirá en la pena descrita en el artículo 353 del Código Penal.

Artículo 2°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Juan Carlos Vélez Uribe,

Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Me permito someter a consideración del Congreso de la República el presente proyecto de ley, por medio de la cual se propone adicionar a la Ley 1153 de 2007 de tratamiento de pequeñas causas en materia penal, un artículo que tipifica como conducta contravencional algunos hechos reprochables y punibles, como son los actos indebidos contra la seguridad en la operación del servicio de transporte aéreo colectivo, y establecer unas prohibiciones administrativas en materia ambiental frente a actividades que representan grave riesgo para la seguridad de la aeronavegación civil. Básicamente se prohíben y sancionan conductas como el uso de elementos electrónicos personales en los vuelos, la invasión de pistas de aterrizaje, el fumar o consumir tabaco y sustancias alucinógenas en el interior de las aeronaves, y la realización de actividades que generan directa o indirectamente obstáculos en el espacio aéreo aledaño a los aeropuertos.

Una propuesta similar ya había sido conocida por el Congreso de la República, cuando la entonces Senadora Claudia Blum de Barberi, en el año 2003 y después de un juicioso análisis sobre seguridad aérea, radicó una iniciativa semejante numerada como, Proyecto de ley número 57 de 2003, por medio de la cual pretendió adicionar

los agravantes del hurto previstos en el artículo 254 de la Ley 599 de 2000, tratando así de proteger los equipos y elementos de emergencia existentes o instalados a bordo de las aeronaves o en los aeropuertos, de la misma manera y en la misma propuesta pretendía adicionar la Ley 599 de 2000 con un artículo que recogía las recomendaciones de convenios y normas internacionales firmados por Colombia, relativas a la Protección de la Aviación Civil Internacional contra los Actos que afecten la seguridad, este proyecto de ley fue archivado finalmente por el Congreso.

Hoy con la entrada en vigencia de la Ley 1153 de 2007 que establece el tratamiento de las pequeñas causas en materia penal, considero que estos actos que ponen en peligro la seguridad operacional del transporte aéreo colectivo, deben ser considerados como contravenciones autónomas, si se toman en consideración el peligro o el perjuicio que su consumación podría acarrear para la comunidad.

Como lo ha planteado la teoría del riesgo del aire, aquí debe tenerse en cuenta que el transporte aéreo es una actividad que en sí misma tiene un riesgo pero que la sociedad acepta por su necesidad social y práctica. En una actividad en la que los pasajeros están en una condición particular de indefensión pues se encuentran fuera de su ámbito habitual de actuación, las conductas que afectan la seguridad del vuelo, elevan ese riesgo permitido aceptable por la sociedad, y llevan a que el riesgo potencial que implica la actividad de volar, empiece a materializarse.

Nos encontramos aquí ante un hecho punible cuya existencia se justifica no solo por el daño efectivo que se le proporciona a un bien jurídicamente protegido, sino también en la amenaza o el riesgo -razonablemente calculables- que pueden resultar de ese daño. 1. **Antecedentes**

1.1 Los convenios y normas internacionales

a) Mediante la Ley 12 de 1947, Colombia adoptó el Convenio sobre Aviación Civil Internacional suscrito en Chicago en 1944, el cual, en su Anexo 17, formula recomendaciones y establece algunas obligaciones a los Estados miembros, relativas a la Protección de la Aviación Civil Internacional, con el objetivo primordial de garantizar la seguridad de los pasajeros, las tripulaciones, el personal en tierra y el público en general,

b) Así mismo, a través de la Ley 14 de 1972, Colombia acogió el Convenio de Tokio del 14 de septiembre de 1963, sobre las infracciones y ciertos actos cometidos a bordo de las aeronaves y el Convenio de Montreal del 23 de septiembre de 1971, para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil. Ambos convenios incluyen igualmente, una serie de disposiciones y recomendaciones que Colombia al ser parte se encuentra obligada a cumplir.

Finalmente, aunque los comandantes de aeronaves tienen facultades disciplinarias para garantizar la seguridad del vuelo en virtud del Convenio de Tokio de 1948, se hace necesario establecer los procedimientos que estos tendrían que seguir para controlar al pasajero que viola las normas hasta que la aeronave aterrice cuando está en vuelo. Este es un tema que posiblemente deba ser desarrollado durante el estudio del proyecto si los mecanismos actuales resultaran insuficientes y que eventualmente podrían ser incluidos en el Código de Procedimiento Penal.

1.2 La normatividad colombiana

En materia de legislación nacional, la Ley 105 de 1993 en su artículo 55 confiere a la Aeronáutica Civil la facultad de tomar las medidas preventivas necesarias e inmediatas para neutralizar las situaciones de peligro detectadas en flagrancia y cuya realización atente contra la seguridad aérea o aeroportuaria. Estas pueden incluir medidas de conducción y retiro de personas y bienes, para lo cual, señala la norma, podrá contarse con la colaboración y ayuda de las autoridades policivas.

La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil expidió la Resolución número 4498 de 2001 en un intento de reglamentación y se determinaron específicamente los actos indebidos y atentatorios contra la seguridad aérea que deben abstenerse de ejecutar las personas a fin de preservar la seguridad del vuelo o la de las demás personas o cosas a bordo, así como las conductas atentatorias contra el buen orden, la moral o la disciplina, o aquellas que de uno u otro modo impliquen molestias a los pasajeros. Esta resolución contiene algunas de las conductas que se han incluido en el presente proyecto de ley. Si bien dichas conductas fueron prohibidas en la reglamentación mencionada, no existen los medios idóneos para hacer efectiva su observancia, por lo que es necesario incluirlas en la Ley 1153 de 2007 para que sean los jueces de pequeñas causas del lugar donde se cometió el hecho, quienes sancionen eficazmente a los infractores, ya que los actos indebidos y atentatorios contra la seguridad aérea por su naturaleza constituyen un peligro para la comunidad cuando hace uso del servicio de transporte aéreo colectivo.

Es claro que en determinado momento las medidas administrativas que puede adoptar la Aeronáutica Civil contra los infractores resultan insuficientes y se hace necesario estudiar la posibilidad de sancionar estas conductas de una manera más eficaz. Por esto, la propuesta legislativa que ponemos a consideración del Congreso busca imponer la pena principal prevista en el artículo 9° de la Ley 1153 de 2007, consistente en Trabajo Social no remunerado de cuatro (4) a doce (12) semanas, para producir un efecto disuasorio en quienes no tienen consideración frente a su propia seguridad

ni a la de los demás, y dotar a las autoridades Aéreas y Policivas de herramientas más efectivas para controlar y sancionar su ocurrencia, en aras de garantizar la seguridad en la operación aérea.

2. El proyecto de ley

El proyecto pretende adicionar a la Ley 1153 de 2007 un (1) artículo 33 A del Capítulo V denominado otras conductas contravencionales; el artículo a su vez consta de 12 numerales que se refieren a algunas conductas punibles que se elevan a la categoría de contravenciones.

Con respecto a la prevención, control y tratamiento de algunas de las conductas listadas es importante considerar, además del tema penal, la manera como nuestra legislación ha previsto aspectos relacionados con la autoridad y la responsabilidad de los comandantes de las aeronaves civiles. La importancia de estos aspectos es que en materia de seguridad aérea pueden ser complementarios con sanciones penales, que si bien pueden tener una función disuasiva, no son siempre eficaces para prevenir de facto la comisión de una conducta punible.

En ese sentido, el Código de Comercio recoge algunas disposiciones también contenidas en el Convenio de Tokio que apuntan a reconocer la autoridad del comandante de una aeronave civil, en tanto esta se encuentre en operación. Literalmente el artículo 1805 de nuestro Código de Comercio establece que:

El comandante es el responsable de la operación y seguridad de la aeronave. Tanto los miembros de la tripulación como los pasajeros están sujetos a su autoridad.

La autoridad y responsabilidad del comandante se inician desde el momento en que recibe la aeronave para el viaje, hasta el momento en que la entrega al explotador o a la autoridad competente.

Además, el artículo 1807 del mismo Código le reconoce algunas atribuciones al comandante relativas a la posición de autoridad que ostenta. Específicamente, en lo que tiene que ver con las conductas delictivas sucedidas a bordo, la norma establece que el comandante puede tomar las medidas necesarias para poner a disposición de la autoridad competente a la persona que comete un delito. Pese a la importancia de la disposición citada, se dirá de nuevo que se queda corta en materia de preventiva pues al tenor literal de la norma la atribución de tomar las medidas necesarias que aquí se le da al comandante de una aeronave, versa tan solo sobre conductas punibles, dejando por fuera otras frente a las cuales, por el riesgo que conllevan, también sería importante la intervención de una autoridad reconocida y facultada para actuar.

Atendiendo a todos los antecedentes anteriores, no se puede más que ratificar la importancia del proyecto, ya que su propósito de elevar a la categoría de contravención especial conductas que atentan contra la seguridad pública, es un mecanismo razonable para dotar de eficacia tanto a los convenios internacionales suscritos por Colombia como a disposiciones internas que hoy no tienen mayor aplicación práctica.

2.1 Actos contra la seguridad operacional del transporte aéreo colectivo

En el artículo 33A que se propone, se quiere elevar a la categoría de contravención algunas conductas que hoy se encuentran prohibidas por los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia y que por su naturaleza pueden ocasionar peligro común o grave perjuicio para la comunidad. Se trata de conductas que pueden no caer en la categoría del actual tipo penal de perturbación en servicio de transporte colectivo u oficial (artículo 353 Código Penal), ya que este exige para su configuración que en efecto se imposibilite la conducción de la aeronave, lo que no siempre sucede con las conductas que aquí se incluyen. A continuación procederé brevemente a explicar algunas de las conductas contravencionales que propongo de incluir en el nuevo artículo 33A de la Ley 1153 de 2007:

1. La operación durante el vuelo o sus fases preparativas de teléfonos móviles (celulares o satelitales), radios transmisores o receptores portátiles, computadoras y demás equipos electrónicos que puedan interferir con los sistemas de vuelo, comunicaciones o navegación aérea.

Sobre el tema de la interferencia que puede causar el uso de equipos electrónicos y en especial el uso de teléfonos móviles a los sistemas de navegación de los aviones existen no solo las manifestaciones de pilotos que las han detectado, sino diversas investigaciones que dan prueba de ello.

En un estudio realizado por la Autoridad de Aviación Civil, CAA, de la Gran Bretaña en el año 2000, se indicó que la interferencia de los teléfonos móviles causa:

Falsas alarmas de condiciones de inseguridad (por ejemplo, activación incorrecta de alarmas de humo en los compartimentos de equipaje).

Interrupción de comunicaciones debido a ruido en los audífonos de la tripulación.

Mal funcionamiento en múltiples sistemas esenciales para la seguridad del vuelo. Incremento de la carga de trabajo de la tripulación y la posibilidad de iniciar procedimientos de emergencia sin necesidad.

Disminución del grado de confianza de la tripulación en los sistemas de protección, los cuales pueden entonces ser ignorados ante una alarma verdadera.

Distracción o descuido de la tripulación en la realización de sus tareas normales.

2. El tránsito de personas, sin permiso de la autoridad aeronáutica, a pie, en cualquier vehículo terrestre o semoviente, por las pistas de los aeropuertos, rampas o calles de rodaje, o la introducción de semovientes u otros obstáculos a las pistas, rampas o calles de rodaje de los aeropuertos.

Esta situación es de muy frecuente ocurrencia en aeropuertos ubicados en ciudades intermedias y pequeñas del país, en donde es normal para la población del lugar considerar como parte de la infraestructura vial del municipio, las pistas y demás instalaciones aeroportuarias, ligadas a la actividad del transporte aéreo, que sin duda atentan no sólo contra la seguridad del vuelo y sus ocupantes sino de la población vecina a dichas instalaciones.

3. Introducir semovientes a las pistas. Como sucede en apartados lugares del país.

4. La operación, sin autorización de la autoridad aeronáutica en aeropuertos controlados, de vehículos aéreos ultralivianos, parapentes, aeromodelos, paracaídas, cometas tripuladas o no, y demás artefactos de aviación deportiva, cerca de las cabeceras de las pistas o dentro de sus zonas de aproximación.

5. Fumar y consumir sustancias alucinógenas o estupefacientes en el interior de las aeronaves.

6. La construcción u operación de depósitos de basura, mataderos y demás instalaciones que induzcan la presencia de aves en zonas aledañas a los aeropuertos, en las cabeceras de las pistas o dentro de un área inferior a trece (13) kilómetros a la redonda de cualquier aeropuerto.

Esta disposición específica se incluye porque, a pesar de todas las advertencias de la autoridad aeronáutica, existen en el país depósitos de basura o mataderos en lugares muy cercanos a los aeropuertos, como en el caso de Medellín y Barranquilla, a pesar de que el desarrollo de estas actividades genera una serie de consecuencias que igualmente ponen en peligro la seguridad aérea, como la presencia de grandes aves que pueden generar situaciones de emergencia y fatales consecuencias. Es urgente requerir de las autoridades ambientales y administrativas responsabilidad sobre las autorizaciones o licencias que otorguen para desarrollar actividades relacionadas con botaderos de basura y mataderos que, como es apenas lógico por el tipo de circunstancias que propician, representan un riesgo para la seguridad de la aviación civil. Pero esto no obsta para que por la vía judicial se impongan las sanciones de trabajo social no remunerado cuando no se atiendan los llamados de la autoridad aeronáutica y se sigan realizando tales actividades que ponen en riesgo la seguridad de los vuelos durante su aterrizaje o decolaje.

7. Sustraer, o hacer mal uso de los chalecos salvavidas y demás equipos de emergencia u otros elementos existentes a bordo de la aeronave o en los aeropuertos.

8. Obstruir las alarmas y sistemas de detección de incendio u otras contingencias instaladas en la aeronave.

9. Consumir durante el vuelo bebidas alcohólicas no suministradas por el transportador o sin su autorización.

10. Ingresar a la aeronave o permanecer en ella en avanzado estado de intoxicación alcohólica o bajo el efecto de drogas prohibidas.

11. Resistirse a los procesos de seguridad en los filtros o en cualquier lugar del aeropuerto.

12. Introducir al avión cualquier sustancia que pueda incomodar o poner en peligro la salud de los tripulantes y demás pasajeros.

Parágrafo. Si la comisión del acto indebido ocasiona efectivamente una situación que impida la conducción de la aeronave, se incurrirá en la pena descrita en el artículo 353 del Código Penal.

Para regular todas las conductas descritas en los numerales, se propone adicionar a la Ley 1153 de 2007 con un artículo 33A, con el fin de establecer una nueva contravención denominada *actos contra la seguridad operacional del transporte aéreo colectivo*. A estas conductas se les impone, por el solo hecho de su realización, una pena de Trabajo Social no remunerado de cuatro (4) a doce (12) semanas.

Al escoger esta sanción se ha buscado guardar cierta proporcionalidad con otras penas de la Ley 1153 de 2007, pero será de la competencia del Congreso estudiar si las implicaciones de la contravención ameritan una sanción más ejemplarizante, disuasoria y retributiva, como podría ser la multa o por qué no el arresto. Aquí debe tenerse en cuenta que la posibilidad de que la multa se convierta en arresto, constituye una forma de ejercer mayor coerción frente a los ciudadanos, sin perjuicio de los demás reclamos o reparaciones que llegaren a presentarse por parte de los pasajeros, y de la probable comisión de otras conductas delictivas sancionadas por la ley penal.

Además, se contempla que si por la ocurrencia de alguna de las conductas incluidas se ocasiona efectivamente una emergencia o situación que impida la conducción de la aeronave, su autor incurrirá en el delito de **perturbación en servicio de transporte colectivo u oficial**, contemplado en el artículo 353 de la Ley 599 de 2000, que sanciona al que utilizando un medio ilícito imposibilite la conducción o dañe nave o aeronave, vehículo o medio motorizado, destinado al transporte colectivo u oficial, con una pena de prisión de uno a tres años y multa de diez a cincuenta salarios mínimos. Por esta razón esperamos señores Congresistas contar con su apoyo en esta iniciativa ya que si examinamos la magnitud de las consecuencias riesgosas de las contravenciones descritas en el proyecto que se acompaña, riesgos que de no ser controlados de manera oportuna podría llegar a tener consecuencias nefastas y generar no solo responsabilidad patrimonial de la administración, sino consecuencias graves para la comunidad.

Juan Carlos Vélez Uribe,
Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (arts. 139 y ss Ley 5ª de 1992)

El día 30 del mes de julio del año 2008 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 71 Senado, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador Juan Carlos Vélez Uribe.

El Secretario,

Emilio Otero Dajud.

SENADO DE LA REPUBLICA

Sección de Leyes

Bogotá, D. C., 30 de julio de 2008

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 71 de 2008 Senado, por la cual se adiciona a la Ley 1153 de 2007 de pequeñas causas, medidas en materia de seguridad en la operación del Transporte Aéreo Colectivo, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada el día hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

30 de julio de 2008.

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Hernán Francisco Andrade Serrano.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PROYECTO DE LEY NUMERO 72 DE 2008 SENADO

por la cual se modifica la Ley 403 de 1997 y se establece como estímulo jornada completa de descanso para los sufragantes.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 3° de la Ley 403 de 1997 quedará así:

“El ciudadano tendrá derecho a jornada completa de descanso compensatorio remunerado por el tiempo que utilice para cumplir su función como elector. Tal descanso compensatorio se disfrutará en el mes siguiente al día de la votación, de común acuerdo con el empleador”

Artículo 2°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Juan Carlos Vélez Uribe,
Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Me permito someter a consideración del Congreso de la República el presente proyecto de ley, por medio de la cual propongo modificar el artículo 3° de la Ley 403 de 1997 que contempla un derecho a media jornada de descanso compensatorio remunerado por el tiempo que utilice el ciudadano para cumplir su función como elector, para adecuarlo a la lógica y aumentarlo a una jornada completa de descanso compensatorio que se disfrutará en el mes siguiente al día de la votación, de común acuerdo con el empleador.

El artículo 3° de la Ley 403 de 1997 vigente establece que quien sufragó tendrá derecho a media jornada de descanso compensatorio remunerado por el tiempo que utilice para cumplir su función como elector.

Con la consagración de la media jornada de descanso compensatorio que trae a la fecha el artículo 3° de la Ley 403, se ha comprendido la necesidad de reconocer descanso que sigue a la actividad del ejercicio del derecho político de elegir; sin embargo debería adecuarse de manera gradual y equitativa a la jornada laboral ordinaria que debe ser mínimo de ocho (8) horas como lo consagra el artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo y equivalente a las horas que permanecen abiertas las urnas para los sufragantes durante la jornada electoral.

El legislador con distintos órdenes de motivación, recogió en el artículo 3° de la Ley 403, sólo media jornada con lo que se desconoce el descanso integral a que tiene derecho el trabajador, ya que habitualmente el ciudadano no labora los días domingo, sin embargo se le paga, haciendo que prime la cantidad de domingos laborados sobre la habitualidad de los mismos, y convirtiendo en habitual lo excepcional, pues el día domingo que generalmente es el utilizado para las elecciones, universalmente está consagrado al descanso y a la integración familiar, por ello no es entendible que sólo se reconozca media jornada, cuando la jornada electoral dura más de ocho (8) horas, equivalente al mínimo legal de la jornada laboral.

Por su parte, en Sentencia C-801 de 2003 que declaró exequible el artículo 51 de la Ley 789 de 2002 referido a flexibilidad en la jornada laboral, en dicho fallo se resolvió sobre la constitucionalidad de dicha disposición. Con la presente reforma al artículo 3° de la Ley 403 de 1998, pretendemos armonizar este artículo de la Ley de Beneficios Electorales con el artículo 51 de la Ley 789 de 2002 y lo ordenado en la sentencia que declaró su constitucionalidad, pues la Ley 403 al consagrar solo media jornada para el trabajador, no tiene en cuenta el principio que establece la jornada laboral completa y flexible, vulnerando con solo media jornada los derechos a la unidad familiar y a la recreación del trabajador, ya que sería el mismo Estado al reconocer sólo media jornada para el trabajador sufragante, quien le niega al trabajador que día de descanso para acudir a las urnas, la posibilidad de su ofrenda disponer libre y completamente de su tiempo así sea en fecha posterior.

LEY DE ESTIMULOS ELECTORALES Y VOTO OBLIGATORIO

Considero que en un ordenamiento interno donde el sufragio o voto no es obligatorio, puede justificarse la existencia de una ley que consagre estímulos a favor de quienes ejerzan de manera legítima ese derecho deber, como lo consagra la Constitución Política.

El artículo 40 señala que Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, y que para hacer efectivo este derecho puede: [...] 2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática. A su vez, el artículo 258 establece que el voto es un derecho y un deber ciudadano, y enfatiza su carácter de derecho al consagrar, en ese mismo artículo, que la ley podrá implantar mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho de los ciudadanos. El artículo 95, por último, establece como deber cívico participar en la vida política, cívica y comunitaria del país. La simple lectura de los anteriores enunciados constitucionales permite comprender que no existe obligatoriedad del voto, sino un Sistema de Libertades Democráticas respetuoso de la individualidad, que aspira a construir su base de legitimidad en el fomento de la participación de los ciudadanos. De igual modo se deduce que el deber cívico establecido en el artículo 95 de la C. P. participar en la vida política, no está referido exclusiva ni necesariamente al voto, pues bien se puede participar mediante diversas manifestaciones políticas, cívicas y comunitarias.

Por otra parte, la consagración del voto como deber cívico les ha permitido entender, a algunos juristas nacionales, que en tal virtud el legislador podría establecer la obligatoriedad del voto, lo cual, hasta el día de hoy no ha ocurrido. Otros, sin embargo, entienden que la obligatoriedad del voto sólo podría establecerse mediante una reforma constitucional, pues el deber ciudadano de votar apuntaría, más bien, a auspiciar una generalizada participación en el procedimiento electoral por parte de los ciudadanos, con base en su sentido cívico, pero sin coerción.

En consonancia con lo dicho, si en la legislación colombiana el voto o sufragio fuera obligatorio, sería innecesaria la existencia de una Ley de Estímulos Electorales que premie o cree incentivos a favor de quienes concurren a los procesos electorales, de diversa índole, sean estos para proveer los cargos u órganos de elección popular, o

para participar en los mecanismos de participación ciudadana que consagra la Carta del 91 y que desarrolla la Ley 134 de 1994.

En los países donde el voto es obligatorio, por razones obvias, a quienes no concurren a los eventos electorarios, se les castiga o sanciona por no sufragar o votar en esos procesos. La situación es diversa, en uno u otro sistema: si el voto no es obligatorio, como en el caso colombiano sino un derecho-deber, quien no concurre a votar no puede ser objeto de sanción o discriminación por tal comportamiento; si el voto es obligatorio, como ocurre en muchos países, se sanciona de distintas maneras, a quien no concurre a votar o sufragar, por la violación o el desconocimiento de la obligación legal.

De otra parte, el voto o sufragio por ser universal y secreto impide que las autoridades electorales, adonde asiste el ciudadano a sufragar o votar, puedan conocer el sentido de su voto, y como corolario de lo anterior le condicionen la expedición del certificado electoral de estímulos al ciudadano que se hizo presente en la mesa de votación, y luego depositó la tarjeta electoral.

Por último, la ley de estímulos electorales está instituida en favor del ciudadano que ejerce el deber de votar, pero sin ninguna relación teleológica sobre la incidencia del sentido del voto para determinar la validez o invalidez de los procesos electorales, como en el caso del referendo constitucional, en lo atinente a la manera como deben contabilizarse los votos o sufragios para la validez del mismo. Por el contrario, sólo obliga el artículo 17 de la Ley 163-94, que prohíbe e presamente, la contabilización de las tarjetas no marcadas. Por esta razón espero, señores Congresistas, contar con su apoyo en esta iniciativa. De los honorables Congresistas,

Juan Carlos Vélez Uribe,

Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (arts. 139 y ss Ley 5° de 1992)

El día 30 del mes de julio del año 2008 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 72 Senado, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Juan Carlos Vélez Uribe*.

El Secretario,

Emilio Otero Dajud.

SENADO DE LA REPUBLICA

Sección de Leyes

Bogotá, D. C., 30 de julio de 2008

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 72 de 2008 Senado, por la cual se modifica la Ley 403 de 1997 y se establece como estímulo jornada completa de descanso para los sufragantes, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada el día hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

30 de julio de 2001

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Hernán Francisco Andrade Serrano.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud

PROYECTO DE LEY NUMERO 81 DE 2008 SENADO

por la cual se adoptan normas relacionadas con la transformación, la reorganización y el funcionamiento del ente encargado de la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales.* La administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales y la

coordinación del Sistema Nacional de Areas Protegidas, estarán a cargo de una Unidad Administrativa Especial, denominada Parques Nacionales Naturales de Colombia, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio independiente, adscrita al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, con domicilio principal en la ciudad de Bogotá, D. C., la cual podrá establecer regionales en distintos lugares del territorio nacional.

Artículo 2°. *Funciones generales de Parques Nacionales Naturales de Colombia.* Parques Nacionales Naturales de Colombia, ejercerá las siguientes funciones:

1. Administrar y manejar el Sistema de Parques Nacionales Naturales, así como reglamentar el uso y el funcionamiento de las áreas que lo conforman.
2. Proponer e implementar las políticas, planes, programas, proyectos, normas y procedimientos relacionados con el Sistema de Parques Nacionales Naturales.
3. Adelantar los estudios necesarios para la reserva, alinderación, delimitación, declaración y ampliación de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.
4. Proponer las políticas, planes, normas y procedimientos relacionados con el Sistema Nacional de Areas Protegidas y con los Sistemas Regionales de Areas Protegidas.
5. Coordinar la conformación y el funcionamiento armónicos del Sistema Nacional de Areas Protegidas, SINAP, y de los Sistemas Regionales de Areas Protegidas, SIRAP.
6. Realizar el seguimiento al Sistema Nacional de Areas Protegidas y a los Sistemas Regionales de Areas Protegidas para verificar el cumplimiento de los objetivos de conservación nacional.
7. Constituir con otras personas jurídicas de derecho público, privado o de carácter mixto, fundaciones, asociaciones o sociedades con el objeto de contribuir a la conservación, manejo y administración de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, a la promoción y comercialización de bienes y servicios ambientales, entre otros el ecoturismo, y a la divulgación de creaciones científicas e intelectuales relacionadas con dichas áreas.
8. Participar en fundaciones, asociaciones o sociedades constituidas con el objeto de contribuir a la conservación, manejo y administración de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, a la promoción y comercialización de bienes y servicios ambientales, entre otros el ecoturismo, y a la divulgación de creaciones científicas e intelectuales relacionadas con dichas áreas.
9. Otorgar licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, conforme a las actividades permitidas. El ejercicio de esta función es indelegable.
10. Adquirir por negociación directa o expropiación, los bienes de propiedad privada, los patrimoniales de las entidades de derecho público y demás derechos constituidos en predios ubicados al interior del Sistema de Parques Nacionales Naturales e imponer las servidumbres a que haya lugar sobre tales predios. *Parques Nacionales Naturales de Colombia* podrá adquirir directamente predios para la reubicación de ocupantes o propietarios de predios ubicados en las áreas del sistema.
11. Administrar los bienes baldíos inadjudicables que se hallen al interior de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, así como los bienes inmuebles rurales, que allí se encuentren, de acuerdo con la definición de su vocación y fines prevista en la Ley 1152 de 2007 hecha por la Unidad Nacional de Tierras Rurales.
12. Liquidar, cobrar y recaudar conforme a la ley, los derechos, tasas, multas, contribuciones y tarifas por el uso y aprovechamiento de los recursos naturales de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y de los demás bienes y servicios ambientales suministrados por dichas áreas.
13. Recaudar, conforme a la ley, los recursos por concepto de los servicios de evaluación y seguimiento de las licencias ambientales, los permisos, las concesiones, las autorizaciones y los demás instrumentos de control y manejo ambiental establecidos por la ley y los reglamentos.
14. Coordinar con las demás autoridades ambientales, las entidades territoriales, los grupos sociales y étnicos y otras instituciones regionales y locales, públicas o privadas, la puesta en marcha de sistemas regulatorios de uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, para la determinación y consolidación de las zonas amortiguadoras de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.
15. Desarrollar las funciones contenidas en el Decreto-ley 2811 de 1974, el Decreto 622 de 1977 y en la Ley 99 de 1993, o las normas que las modifiquen o sustituyan, en cuanto al Sistema de Parques Nacionales Naturales, salvo las re-

ferentes a la reserva, delimitación, alinderación y declaración de las áreas que lo conforman.

16. Proponer, conjuntamente con la dependencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial que corresponda y con las demás autoridades ambientales, las políticas y estrategias para la creación, administración y manejo de las áreas de manejo especial, áreas de reserva forestal y demás áreas protegidas, y la delimitación de las zonas amortiguadoras de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

17. Otorgar incentivos de conservación en el Sistema de Parques Nacionales Naturales, en los términos previstos por la normatividad vigente.

18. Ejercer las funciones policivas y sancionatorias de que trata el artículo 85 de la Ley 99 de 1993, o las normas que la modifiquen o sustituyan, en los casos de infracciones a las normas sobre protección ambiental o manejo y aprovechamiento de recursos naturales en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales. El ejercicio de las funciones policivas y sancionatorias es indelegable.

19. Cumplir, en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, las demás funciones de máxima autoridad ambiental que señalan las leyes.

20. Adelantar oficiosamente el procedimiento de extinción del dominio sobre los predios rurales, cuando los propietarios de predios ubicados al interior de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, violen las disposiciones sobre conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables y las de preservación y restauración del ambiente.

21. Las demás que le estén asignadas en las normas vigentes y que no riñan con la presente ley y las que por su naturaleza le correspondan o le sean asignadas o delegadas por normas posteriores.

Artículo 3°. *Integración del patrimonio.* El patrimonio de Parques Nacionales Naturales de Colombia, estará integrado por:

1. Todos los bienes muebles e inmuebles, corporales e incorporeales que vienen siendo administrados por la Unidad o sobre los cuales ejerza el derecho de dominio, los que adquiera a cualquier título y los demás que le sean transferidos o asignados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, o por otras entidades de derecho público o privado, nacionales o internacionales.
2. Los recursos provenientes de derechos, concesiones, autorizaciones, contribuciones, tasas, multas y participaciones que se deriven del aprovechamiento de los recursos naturales en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, conforme a la ley y los reglamentos correspondientes.
3. Los recursos provenientes del cobro de los servicios de evaluación y seguimiento de las licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental establecidos por la ley y los reglamentos.
4. Los recursos presupuestales asignados por el Gobierno Nacional para la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales y para la coordinación del Sistema Nacional de Arcas Protegidas.
5. Los recursos provenientes de la administración de los bienes patrimoniales y el producido de los bienes y servicios ambientales asociados al Sistema de Parques Nacionales Naturales.
6. Los recursos provenientes del uso, el aprovechamiento y la divulgación comerciales de los valores excepcionales para el patrimonio nacional correspondientes al Sistema de Parques Nacionales Naturales.
7. Los recursos provenientes de los contratos nacionales e internacionales de acceso a los recursos genéticos asociados al Sistema de Parques Nacionales Naturales, que celebre el Gobierno Nacional por conducto del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
8. El producto de los empréstitos externos o internos que el Gobierno Nacional contrate para la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales.
9. Las donaciones y los recursos que reciba en materia de cooperación técnica nacional e internacional.
10. Las demás fuentes de financiación destinadas o que se destinen por la ley al Sistema de Parques Nacionales Naturales.

Artículo 4°. *Organos superiores de dirección y administración.* La dirección y administración de Parques Nacionales Naturales de Colombia estará a cargo de un Director General.

Artículo 5°. *Director General.* El director general será un empleado público, de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República y ostentará la representación legal de la Unidad.

Artículo 6°. *Funciones del Director General.* Corresponde al Director General, el ejercicio de las siguientes funciones:

1. Dirigir el diseño e implementación de las políticas, planes, programas, proyectos, normas y procedimientos relacionados con la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales, en el marco de la política general que sobre el particular define el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

2. Dirigir el diseño e implementación de las políticas, planes, normas y procedimientos relacionados con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, en el marco de la política general que sobre el particular define el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

3. Otorgar incentivos de conservación el Sistema de Parques Nacionales Naturales, en los términos previstos por la normatividad vigente.

4. Constituir con otras personas jurídicas de derecho público, privado o mixto, fundaciones, asociaciones o sociedades con el objeto de contribuir a la conservación, manejo y administración de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, a la promoción y comercialización de bienes y servicios ambientales, entre otros el ecoturismo y a la divulgación de creaciones científicas e intelectuales relacionadas con dichas áreas.

5. Otorgar licencias ambientales, permisos, concesiones y demás autorizaciones para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables asociados al Sistema de Parques Nacionales Naturales, conforme a las actividades permitidas.

6. Dirigir la administración de los recursos físicos y financieros de Parques Nacionales Naturales de Colombia y la gestión de su talento humano.

7. Ejercer la facultad nominadora respecto a la planta de empleos de la Unidad, de conformidad con las normas legales.

8. Constituir mandatarios o apoderados que representen a la Unidad en asuntos judiciales y demás de carácter litigioso.

9. Delegar, en todo o en parte, las funciones encomendadas a la Unidad, en entidades públicas con funciones afines o complementarias. Cuando esta delegación se efectúe en entidades descentralizadas o entidades del orden territorial, deberá acompañarse de la celebración de convenios en los que se regule la delegación, se fijen los derechos y obligaciones de las entidades delegante y delegataria, los recursos que fueren necesarios para el ejercicio de la función delegada y el tiempo de duración de la delegación. Tales convenios estarán sujetos únicamente a los requisitos que la ley exige para los convenios o contratos entre entidades públicas o interadministrativos. Se exceptúan las funciones que la presente ley prohíbe delegar.

10. Delegar en los órganos de entidad, las funciones que le han sido asignadas en la presente ley, con el lleno de los requisitos establecidos en la Ley 489 de 1998, o la norma que la modifique o sustituya.

11. Delegar, en todo o en parte, las funciones encomendadas a la Unidad, en personas jurídicas privadas, con el lleno de los requisitos y el procedimiento establecido por la Ley 489 de 1998, o las normas que la modifiquen o sustituyan. Se exceptúan las funciones que la presente ley prohíbe delegar.

12. Ejercer todas las demás funciones y atribuciones propias de su condición de representante legal de Parques Nacionales Naturales de Colombia, así como cualesquiera otras que le sean asignadas por la ley o los reglamentos.

Artículo 7°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias; en especial, el numeral 15 del artículo 31 y el parágrafo del artículo 88 de la Ley 99 de 1993, el numeral 6 del artículo 5°, numeral 14 del artículo 6° y el Capítulo III del Decreto-ley 216 de 2003 y el artículo 27 de la Ley 300 de 1996.

El Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial,

Juan Lozano Ramírez.

EXPOSICION DE MOTIVOS

El Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia, conformado hoy en día por 53 áreas que cubren el equivalente a cerca del 11 % del territorio nacional continental y representan gran parte de la diversidad biogeográfica y ecosistémica del país, se encuentra definido en el Decreto-ley 2811 de 1974 (Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente) como el conjunto de áreas con valores excepcionales para el patrimonio nacional que, debido a sus características naturales, culturales o históricas, se reservan en beneficio de los habitantes de la Nación dentro de alguna de las categorías de manejo establecidas en la ley, esto es, la de parque nacional, reserva natural, área natural única, santuario de flora, de fauna y vía parque.

La Unidad Administrativa Especial Sistema de Parques Nacionales Naturales, UAESPNN, fue creada por disposición de la Ley 99 de 1993, dentro de la estructura administrativa básica del Ministerio de Medio Ambiente, junto con el Fondo Nacional Ambiental (FONAM) y el Fondo Ambiental de la Amazonía.

En la época de creación de la Unidad Administrativa Especial, se encontraba vigente el Decreto 1050 de 1968 que, en su artículo 1°, señalaba respecto a los organismos que conforman la rama ejecutiva del Poder Público:

“Además, el Gobierno, previa autorización legal, podrá organizar unidades administrativas especiales para la más adecuada atención de ciertos programas propios ordinariamente de un ministerio o departamento administrativo, pero que, por su naturaleza, o por el origen de los recursos que utilicen, no deban estar sometidos al régimen administrativo ordinario”.

El Decreto 2915 de 1994, por el cual se organiza la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, se asignan funciones y se dictan otras disposiciones, señaló en su artículo 1°:

“De la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales. La Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales hace parte de la estructura administrativa del Ministerio del Medio Ambiente, está constituida como una dependencia especial de carácter operativo, técnico y ejecutor”.

En 1998, el Congreso de la República expide la Ley 489 que, respecto a la estructura y organización de la administración pública, indica:

“Artículo 38. Integración de la rama ejecutiva del Poder Público en el orden nacional. La rama ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, está integrada por los siguientes organismos y entidades:

Del sector central:

La Presidencia de la República.

La Vicepresidencia de la República.

Los consejos superiores de la administración.

Los ministerios y departamentos administrativos, y

Las superintendencias y unidades administrativas especiales sin personería jurídica”.

Por su parte, el artículo 67 de la Ley 489 de 1998, define así las Unidades Administrativas Especiales:

“Organización y Funcionamiento de Unidades Administrativas Especiales. Las Unidades Administrativas Especiales son organismos creados por la ley, con la autonomía Administrativa y Financiera que aquella les señale, sin personería jurídica, que cumplen funciones administrativas para desarrollar o ejecutar programas propios de un Ministerio o departamento administrativo”.

Así mismo, la Ley 489 de 1998 incorpora un concepto sin antecedentes en nuestro ordenamiento jurídico y es el desarrollado por el literal j) del artículo 54 que señala: *“Principios y reglas generales con sujeción a las cuales el Gobierno Nacional puede modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás organismos administrativos del orden nacional. Con el objeto de modificar, esto es, variar, transformar o renovar la organización o estructura de los Ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, las disposiciones aplicables se dictarán por el Presidente de la República conforme a las previsiones del numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política y con sujeción a los siguientes principios y reglas generales:*

...

j) Se podrán fusionar, suprimir o crear dependencias internas en cada entidad, organismo administrativo, y podrá otorgárseles autonomía administrativa y financiera sin personería jurídica;

...”

El artículo 22 del Decreto 1124 de 1999, expedido por el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades consagradas en el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política y con sujeción a las reglas previstas en el artículo 54 de la Ley 489 de 1998, señaló: *“Unidad administrativa especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales. La unidad administrativa especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, UAESPNN, se reorganiza en los términos del literal j) del artículo 54 de la Ley 489 de 1998, como dependencia de carácter operativo, técnico y ejecutor del Ministerio del Medio Ambiente, con autonomía administrativa y financiera, encargada del manejo y administración del Sistema de Parques Nacionales Naturales y de los asuntos que le sean asignados o delegados”.*

La norma transcrita fue derogada por el Decreto-ley 216 de 2003 y señaló en su artículo 19: **“Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales. La Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, UAESPNN, es una dependencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, con autonomía administrativa y financiera, en los términos del literal j) del artículo 54 de la Ley 489 de 1998, encargada del manejo y administración del Sistema de Parques Nacionales Naturales y de los asuntos que le sean asignados o delegados”** (negritas fuera de texto).

Con la presente ley que se somete a consideración del honorable Congreso de la República, se busca clarificar la naturaleza jurídica de la Unidad Administrativa

Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales teniendo en cuenta que en el Decreto-Ley 216 de 2003, se confunden dos conceptos distintos consagrados en la Ley 489 de 1998: Unidad Administrativa Especial, organismo del sector central de la rama ejecutiva del Poder Público, en los términos de los artículos 38 y 67 de la Ley 489 y dependencia con autonomía administrativa y financiera, en los términos del literal j) del artículo 54 de la misma norma.

Es importante mencionar la Sentencia C-722 de 1999 de la Corte Constitucional que, respecto a las Unidades Administrativas Especiales, señala:

“Una de las modalidades prácticas del fenómeno administrativo de la desconcentración es la figura de las ‘unidades administrativas especiales’, presente en nuestro derecho ‘El administrativo desde la expedición del Decreto 1050 de 1968. En inciso 3° del artículo 1° del referido decreto indicó que el Gobierno, previa autorización legal, podría organizar unidades administrativas especiales para la más adecuada atención de ciertos programas, propios ordinariamente de un ministerio o departamento administrativo, pero que por su naturaleza o por el origen de los recursos que utilizaran, no debían ser sometidos al régimen administrativo ordinario. Últimamente, el legislador volvió a redefinir el concepto; en efecto, la mencionada Ley 489 de 1998 indica en su artículo 67 que las unidades administrativas especiales son organismos creados por la ley, con la autonomía administrativa y financiera que aquella les señale, sin personería jurídica, que cumplen funciones administrativas para desarrollar o ejecutar programas propios de un Ministerio o departamento administrativo. En este caso, es decir, cuando carecen de personería jurídica, pertenecen a la administración centralizada, al paso que si la tienen, son del sector descentralizado, como expresamente lo indica el artículo 82 de la ley en comento”. “Ahora bien, sin que la mencionada categoría jurídica de Unidades Administrativas Especiales emane directamente de los textos constitucionales, es claro que ella constituye un desarrollo legislativo del principio administrativo de la desconcentración defunciones, recogido por el artículo 209 superior...”

En el mismo sentido, la Corte Constitucional se pronunció mediante Sentencia 889 de 2002, al señalar:

“...12. Ahora bien, de acuerdo con las referencias normativas y jurisprudenciales sobre las Unidades Administrativas Especiales, se observa lo siguiente:

- 1. Su determinación institucional, creación y fijación del régimen jurídico es de ámbito legislativo, no constitucional.*
- 2. En 1968, la organización correspondía al Gobierno, previa autorización legal, y en 1998, la creación correspondía al legislativo.*
- 3. Se conserva la naturaleza del objeto, asignado desde 1968, referente al desarrollo o ejecución de programas propios de un ministerio o departamento administrativo.*
- 4. Contarán con la autonomía administrativa y financiera que les señale la ley de creación.*
- 5. Pueden tener o no personería jurídica propia.*
- 6. Cuando tengan personería jurídica, se sujetarán al régimen jurídico contenido en la ley que las crea y en lo no previsto por ella, al de los establecimientos públicos, y*
- 7. Siendo su régimen de carácter legal, el legislador dispone de un amplio margen de configuración y organización para las Unidades Administrativas Especiales.*

... 15. Como se indicó, la autonomía de las entidades territoriales y la de los órganos autónomos e independientes está garantizada expresamente en la Carta Política, no así la de las entidades descentralizadas. No obstante, de las normas constitucionales surgen dos elementos de la descentralización por servicios (C. P., artículos 209 y 210): la personalidad jurídica y la autonomía de las entidades descentralizadas, dado que es aceptable el reconocimiento de autonomía sin que haya descentralización. La autonomía también se presenta en la centralización. Ver, por ejemplo, los artículos 113, 249, 267 y 272 de la Constitución, pero no es admisible la descentralización sin autonomía. En consecuencia, al hacer la Carta Política mención a las entidades descentralizadas, la autonomía se admite como una consecuencia de la naturaleza jurídica de tales entes. La descentralización por servicios, apoyada en el artículo 209 de la Constitución Política, permite la creación de las entidades descentralizadas por servicios, para el cumplimiento de la función administrativa en cada uno de los niveles del Estado. Esta modalidad de descentralización es la base de la organización de los sectores central y descentralizado en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal...”

Respecto a las entidades descentralizadas por servicios, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-727 de 2000, señaló:

“... 28. Para la Corte, la diferencia entre las nociones de entidades descentralizadas y centralizadas—o sector central y sector descentralizado— es de rango puramente legal. El numeral 7 del artículo 150 de la Constitución, al indicar que corresponde al Congreso determinar la estructura de la administración y crear, suprimir o fusionar diversa clase de organismos, se refiere indistintamente a entidades centralizadas y

descentralizadas, sin establecer entre ellas una diferencia. Tal distinción, por lo tanto, no emana de sus normas, sino de otras de rango legal.

Ahora bien, la distinción entre entidades centralizadas y descentralizadas, que comporta el reconocimiento de personería jurídica a las segundas, tiene como única finalidad habilitar a estas últimas para ser sujetos de derechos. Esta habilitación, en modo alguno afecta las posibilidades de delegación de funciones presidenciales, pues la Constitución no lo proscribiera, ni afecta las relaciones de jerarquía entre sectores. Lo que propiamente afecta esa relación, es el grado de autonomía que la ley conceda en cada caso a la entidad descentralizada, el cual viene determinado por los distintos mecanismos de control que se reservan para la entidad jerárquicamente superior; respecto de cada entidad en particular. Así, la autonomía se presenta en mayor o en menor grado tanto en las entidades del sector central como del descentralizado, y siempre es asunto determinado por la ley en cada caso...”

Es importante tener en cuenta los principios técnicos y jurídicos que orientan y justifican la administración del Sistema de Parques Nacionales Naturales por parte de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales:

• *“Principio de ‘Gestión Integrada’ o ‘Unidad de Gestión’. El Sistema de Parques Nacionales Naturales, al ser el conjunto de áreas con valores excepcionales para el patrimonio nacional, albergar áreas declaradas como de utilidad pública y encerrar intereses nacionales, debe ser administrado como un todo integrado, por un ente especializado de carácter nacional con preeminencia jerárquica dentro del Sistema Nacional Ambiental, SINA.*

En la Sentencia número C-305 de 1995, por la cual se resuelve la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 44 de la Ley 99 de 1993, la Corte Constitucional se pronuncia sobre el principio de gestión integrada o Unidad de Gestión en los siguientes términos:

“La Unidad de gestión en la Organización Administrativa Ambiental implica la adaptación de la estructura al carácter global e integrado del medio ambiente. Por eso, una de las consecuencias de este principio es la tendencia a la concentración de ciertas competencias ambientales de cada nivel administrativo que por su naturaleza desbordan lo puramente local...”

“Al respecto y de entre las distintas alternativas, la experiencia acumulada aconseja optar por un modelo de organización que responda al principio de unidad de gestión. Como tal debe entenderse la unificación de la acción ambiental de una administración pública mediante la concentración de competencias relativas a esta materia en un solo organismo administrativo”.

“En este mismo sentido, la Ley 99 de 1993 le asignó la administración de áreas protegidas de interés nacional a una autoridad de carácter nacional como es el Ministerio del Medio Ambiente, porque le reconoce una mayor capacidad y especialización para asumir dicha tarea, pero sobre todo, porque le reconoce la posibilidad de actuar desde una perspectiva general y global que trasciende los límites geográficos y políticos administrativos”.

• *“Los asuntos de interés nacional se encuentran reservados al poder central”. Este es un principio general que se impone siempre que se radican, distribuyen o resuelven conflictos de competencias en torno a asuntos de interés nacional.*

La Corte Constitucional lo respalda en las siguientes sentencias: (...)

“Al conferírsele a las localidades la gestión de sus propios asuntos, se está reservando al poder central las cuestiones que atañen con un interés nacional” (Sentencia C 535 de 1996).

“El medio ambiente es una materia que en algunos aspectos trasciende los intereses locales y se constituye en un asunto de interés nacional y proyección internacional, que como tal exige la regulación que emana del poder central” (Sentencia C-534 de 1996)

• *Unidad de funciones igual a coherencia en el manejo. La concentración de funciones y competencias en un único ente o autoridad sobre un área determinada, favorece la coherencia en su manejo, y a contrario censura la dispersión de funciones facilitando la disfuncionalidad en la administración y los riesgos de la duplicidad de criterios y competencias.*

• *“La unidad biogeográfica prevalece sobre las divisiones político y geoadministrativas”. La declaración, reservación y delimitación de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales siempre ha atendido criterios de manejo integral de unidades biogeográficas y ecosistémicas.*

Respecto a la personería jurídica de la que se pretende dotar a la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia, es una herramienta que apoyará el fortalecimiento y consolidación de una entidad que tiene jurisdicción y representatividad en más del 11% del territorio nacional y cada vez mayores retos y responsabilidades.

En relación con las derogatorias se proponen las siguientes:

– El artículo 31 del numeral 15 de la Ley 99 de 1993 que establece como función de las Corporaciones Autónomas Regionales: *Administrar, bajo la tutela del Ministerio del Medio Ambiente las áreas del Sistema de Parques Nacionales que ese Ministerio les delegue. Esta administración podrá hacerse con la participación de las entidades territoriales y de la sociedad civil,*

El Sistema de Parques Nacionales Naturales, al ser el conjunto de áreas con valores excepcionales para el patrimonio nacional, albergar áreas declaradas como de utilidad pública y encerrar intereses nacionales, debe ser administrado como un todo integrado, sin que haya la posibilidad de que algunas de las áreas que lo conforman, sean administradas por entes distintos a la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

No obstante, se establece como competencia de la Unidad de Parques Nacionales, la potestad discrecional de delegar alguna o todas las funciones derivadas de la administración de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

– El párrafo del artículo 88 de la Ley 99 de 1993, mediante el cual se crea una subcuenta en el Fondo Nacional Ambiental, FONAM, para el manejo separado de los recursos presupuestales que se asignen a la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales teniendo en cuenta que al definirse el patrimonio de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, no se requiere de una subcuenta para el manejo de los recursos.

– El numeral 6 del artículo 5° del Decreto-ley 216 de 2003 que determina la estructura del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, por cuanto al otorgársele personería jurídica a la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales, se transforma en una entidad del sector descentralizado de la administración pública, adscrita a dicho Ministerio.

– La función asignada al Despacho del Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial por el numeral 14, artículo 6° del Decreto-ley 216 de 2003, consistente en la competencia para constituir con otras personas jurídicas de derecho público o privado, asociaciones o sociedades para la conservación, manejo, administración y gestión de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, se adjudica a la Unidad de Parques Nacionales Naturales.

– Se propone la derogatoria del Capítulo III del Decreto-ley 216 de 2003, mediante el cual se define la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales como una dependencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, con autonomía administrativa y financiera, en los términos del literal j) del artículo 54 de la Ley 489 de 1998, se establece su estructura interna y se asignan funciones a sus dependencias. – Mediante el artículo 27 de la Ley 300 de 1996 se asignaron competencias al Ministerio de Desarrollo Económico relacionadas con la administración y manejo de las Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, desconociendo que el Sistema de Parques Nacionales Naturales forma parte del sector Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, por lo tanto, es a dicho Ministerio a quien le compete orientar y coordinar el cumplimiento de las funciones a cargo de las dependencias que integran el correspondiente sector administrativo, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 489 de 1998.

La Ley 790 de 2002 por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se conceden facultades extraordinarias al señor Presidente de la República, establece en su artículo 4° la fusión entre los Ministerios de Comercio Exterior y Desarrollo Económico y la conformación en su lugar del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, así como el otorgamiento de algunas funciones relacionadas con desarrollo territorial por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Es así como el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso de la República, referidas específicamente a determinar la estructura orgánica de los Ministerios, señalar, modificar y determinar los objetivos y estructura orgánica de las entidades objeto de fusión y reasignar funciones y competencias orgánicas entre las entidades y organismos de la administración pública nacional, expidió los decretos con fuerza de Ley 210 y 216 de 2003.

Si bien la Ley 300 de 1996 estableció una administración conjunta de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, entre el Ministerio de Desarrollo Económico y el Ministerio del Medio Ambiente, el Decreto-ley 216 asignó de manera exclusiva en la Unidad de Parques, la función de administración y manejo de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales. En este sentido, resulta procedente afirmar que el Decreto-ley 216 de 2003, norma posterior a la Ley 300 de 1996 derogó el artículo 27 de dicha ley. Esta posición encuentra un sustento aún mayor, en la reorganización del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, ya que el Decreto-ley 210 de 2003, en ninguno de sus apartes otorga funciones a esa cartera, relacionadas con la administración y manejo de las áreas de Parques Nacionales Naturales. Esto resulta coherente con la misión definida para ese Ministerio referida a “apoyar la actividad empresarial, productora de bienes, servicios y tecnología, así como la gestión turística

de las regiones del país, con el fin de mejorar su competitividad, su sostenibilidad e incentivar la generación de mayor valor agregado, lo cual permitirá consolidar su presencia en el mercado local y en los mercados internacionales, cuidando la adecuada competencia en el mercado local, en beneficio de los consumidores y los turistas, contribuyendo a mejorar el posicionamiento internacional de Colombia en el mundo y la calidad de vida de los colombianos”. Esta misión, de apoyo a la gestión turística de las distintas regiones del país, si bien involucra las áreas del Sistema de Parques por su gran belleza y potencial para el desarrollo del ecoturismo, no se refiere en ningún momento a la incidencia por parte de esa cartera en la administración y manejo de estas áreas.

Por su parte el objetivo primordial definido para el Ministerio, en el marco de sus competencias, es la formulación, adopción, dirección y coordinación de las políticas generales en materia de desarrollo económico y social del país, relacionadas con la competitividad, integración y desarrollo de los sectores productivos de la industria, la micro, pequeña y mediana empresa, el comercio exterior de bienes, servicios y tecnología, la promoción de la inversión extranjera, el comercio interno y el turismo; y ejecutar las políticas, planes generales, programas y proyectos de comercio exterior. Como es evidente, este objetivo primordial de ese Ministerio no guarda ninguna relación con la administración y manejo de las áreas del sistema de Parques.

La función de administración y manejo de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, con todo lo que ello implica y se ha señalado anteriormente, es exclusiva del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial a través de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

El presente proyecto de ley no conlleva erogación adicional de recursos del erario público, por cuanto la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales cuenta con asignación presupuestal tanto de gastos de funcionamiento como de inversión que le permiten asumir los costos que demanda la administración y el manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales y la coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, SINAP.

El Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial,

Juan Lozano Ramírez.

SENADO DE LA REPUBLICA
Secretaría General (arts. 139 y ss Ley 5ª de 1992)

El día 1° del mes de agosto del año 2008 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 81 Senado, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

El Secretario,

Emilio Otero Dajud.

SENADO DE LA REPUBLICA
Sección de Leyes

Bogotá, D. C., 1° de agosto de 2008

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 81 de 2008 Senado, por la cual se adoptan normas relacionadas con la transformación, la reorganización y el funcionamiento del ente encargado de la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales, y se dictan otras disposiciones, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada el día hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Quinta Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

1° de agosto de 2008

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

El Presidente del honorable Senado de la República,

Hernán Francisco Andrade Serrano.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PROYECTO DE LEY NUMERO 82 DE 2008 SENADO*por medio de la cual se actualiza el Decreto 3466 de 1982,**y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

ASPECTOS SUSTANCIALES

TITULO I

DERECHOS BASICOS Y GENERALES, DEFINICIONES Y AMBITO DE
APLICACION

CAPITULO I

Principios Generales

Artículo 1°. *Principios generales.* Este proyecto de ley tiene como objetivos proteger, promover y garantizar la efectividad y el libre ejercicio de los derechos de los consumidores, así como amparar el respeto a su dignidad y a sus intereses económicos, en especial, lo referente a:

1. La protección de los consumidores frente a los riesgos para su salud, seguridad y medio ambiente.
2. El acceso de los consumidores a una información adecuada que les permita hacer elecciones bien fundadas.
3. La educación del consumidor.
4. La libertad de constituir grupos u otras organizaciones de consumidores y la oportunidad para esas organizaciones de hacer oír sus opiniones en los procesos de adopción de decisiones que las afecten.
5. Estas directrices son aplicables tanto a los bienes y servicios producidos en el país como a los importados.
6. Los procedimientos y reglamentos para la protección del consumidor no deben convertirse en barreras injustificadas para el comercio.
7. Protección especial a los niños, niñas y adolescentes, en su calidad de consumidores, de acuerdo con lo establecido en el Código de la infancia y la adolescencia.

CAPITULO II

Objeto, ámbito de aplicación, carácter de las normas y definiciones

Artículo 2°. *Objeto.* Las normas de esta ley regulan los derechos y las obligaciones surgidas entre los productores, proveedores y consumidores y la responsabilidad de los productores y proveedores, tanto sustancial como procesalmente.

Las normas contenidas en esta ley son aplicables a las relaciones de consumo y a la responsabilidad de los productores y proveedores frente al consumidor en todos los sectores de la economía cuando no exista regulación particular en la materia. Quedan exentas de la aplicación de esta ley, los servicios prestados mediante el ejercicio de profesiones liberales.

Artículo 3°. *Derechos y deberes de los consumidores y usuarios.* Se tendrán como derechos y deberes generales de los consumidores y usuarios, sin perjuicio de los que les reconozcan leyes especiales, los siguientes:

1. Derechos:

- a) Derecho a recibir productos con calidad: Recibir el producto de conformidad con las condiciones que establece la garantía legal, las que se ofrezcan y las habituales del mercado;
- b) Derecho a la seguridad e indemnidad: Derecho a que los productos no causen daño en condiciones normales de uso y a la protección contra las consecuencias nocivas para la salud, la vida o la integridad de los consumidores;
- e) Derecho a recibir información: Obtener información, divulgación y educación precisa e idónea respecto de los productos que se ofrezcan o se pongan en circulación, así como sobre los riesgos que puedan derivarse de su consumo o utilización, los mecanismos de protección de sus derechos y las formas de ejercerlos;
- d) Derecho a protección contra la publicidad engañosa: Ser protegido frente a la publicidad engañosa;
- e) Derecho a la reclamación: Reclamar directamente ante el productor, proveedor o prestador y obtener reparación integral, oportuna y adecuada de todos los daños sufridos, así como tener acceso a las autoridades judiciales o administrativas para el mismo propósito, en los términos de la presente ley. Las reclamaciones podrán efectuarse personalmente o mediante representante o apoderado;
- f) Protección contractual: Ser protegido de las cláusulas abusivas en los contratos de adhesión, en los términos de la presente ley;
- g) Derecho de elección: Elegir libremente los bienes y servicios que requieran;

h) Derecho a la participación: Organizarse para proteger sus derechos e intereses, elegir a sus representantes, participar y ser oídos por quienes cumplan funciones públicas en el estudio de las decisiones legales y administrativas que les conciernen, y obtener respuesta a sus peticiones;

i) Derecho de representación: Los consumidores y usuarios tienen derecho a hacerse representar, para la solución de las reclamaciones sobre consumo de bienes y servicios, y las contravenciones a la presente ley, por sus organizaciones, o los voceros autorizados por ellas;

j) Derecho a Informar: Los consumidores, sus organizaciones y las autoridades públicas tendrán acceso a los medios masivos de comunicación, para informar, divulgar y educar sobre el ejercicio de los derechos de los consumidores;

k) Derecho a la educación: Los ciudadanos tienen derecho a recibir educación sobre consumo, derechos de los consumidores, formas de hacer efectivos sus derechos y demás materias relacionadas;

1) Derecho a la igualdad: Ser tratados equitativamente y de manera no discriminatoria.

2. Deberes

a) Informarse previamente respecto de la calidad de los productos así como de las instrucciones que suministre el productor o proveedor en relación con su adecuado uso o consumo, conservación e instalación;

b) Dar un uso razonable al producto, de acuerdo con el manual de instrucciones expedido por el productor, y a falta de este, según su naturaleza y características;

c) Obrar de buena fe frente a los productores y proveedores y frente a las autoridades públicas;

d) Cumplir con las normas sobre protección al medio ambiente, reciclaje y disposición de desechos de bienes consumidos.

Artículo 4°. *Carácter de las normas.* Las disposiciones contenidas en esta ley son de orden público y los derechos reconocidos a consumidores y usuarios son irrenunciables. Cualquier estipulación en contrario se tendrá por no escrita, salvo en los casos específicos a los que se refiere la presente ley.

Sin embargo, serán válidas las conciliaciones y transacciones obtenidas a través de cualquier método alternativo de solución de conflictos después de surgida una controversia entre el consumidor o usuario y el proveedor y/o productor.

Las normas de esta ley deberán interpretarse en la forma más favorable al consumidor. En caso de duda se resolverá en favor del consumidor.

A lo no regulado por esta ley, en tanto no contravengan los principios de la misma, se le aplicarán las reglas contenidas en el código de comercio.

Artículo 5°. *DEFINICIONES.* Para los efectos de la presente ley, se entiende por:

1. Consumidor o usuario. Toda persona natural o jurídica que, como destinatario final, adquiera, disfrute o utilice un determinado producto, cualquiera que sea su naturaleza para la satisfacción de una necesidad propia, privada, familiar o doméstica y empresarial cuando no esté ligada intrínsecamente a su objeto social.

2. Productor: Quien de manera habitual, directa o indirectamente, diseñe, produzca, fabrique, ensamble o importe productos.

También se reputa productor, quien produzca, fabrique, importe o suministre productos sujetos a reglamento técnico o medida sanitaria o fitosanitaria.

3. Proveedor: Quien de manera habitual, directa o indirectamente, ofrezca, suministre, distribuya o comercialice productos con o sin ánimo de lucro; 4. Producto: Todo bien o servicio;

5. Calidad: Grado en que un producto cumple con las características inherentes y las atribuidas por la información que se suministre sobre él.

6. Idoneidad: Aptitud del producto para satisfacer la necesidad o necesidades para las cuales ha sido producido o comercializado.

7. Producto seguro: Cualquier producto que, en condiciones de utilización normales o razonablemente previsibles, incluidas las condiciones de duración, la información suministrada y si procede, la puesta en servicio, instalación y mantenimiento, no presente riesgo alguno o únicamente riesgos mínimos, compatibles con el uso del producto y considerados admisibles dentro del respeto de un nivel elevado de protección para la salud y seguridad de las personas.

8. Garantía: Obligación temporal, solidaria a cargo del productor y/o el proveedor, sin contraprestación adicional al precio del producto, de responder por el buen estado del producto y la conformidad del mismo con las condiciones de idoneidad, calidad y seguridad legalmente exigibles o las ofrecidas.

9. Información: Todo contenido y forma de dar a conocer la naturaleza, el origen, el modo de fabricación, los componentes, los usos, el volumen, peso o medida, los precios, la forma de empleo, las propiedades, la calidad, la idoneidad o la cantidad, y toda otra característica o referencia relevante respecto de los productos que se ofrez-

can o pongan en circulación, así como los riesgos que puedan derivarse de su consumo o utilización.

10. Publicidad: Toda forma y contenido de comunicación masiva que tenga como finalidad influir en las decisiones de consumo.

11. Publicidad engañosa: Aquella que no corresponda a la realidad, o que induzca o pueda inducir a error, engaño o confusión.

12. Promociones y ofertas: Ofrecimiento temporal de productos en condiciones especiales favorables o de manera gratuita como incentivo para el consumidor. Se tendrá también por promoción, el ofrecimiento de productos con un contenido adicional a la presentación habitual, en forma gratuita o a precio reducido, así como el que se haga por el sistema de incentivos al consumidor, tales como rifas, sorteos, concursos y otros similares, en dinero, en especie o con acumulación de puntos.

13 Contrato de adhesión: Aquellos en los que las cláusulas son dispuestas por el productor o proveedor, de manera que el consumidor no puede modificarlas, ni puede hacer otra cosa que aceptarlas o rechazarlas.

TITULO II

DE LA CALIDAD, IDONEIDAD Y SEGURIDAD

Artículo 6°. *Idoneidad, calidad y seguridad de los productos.* Todo productor debe asegurar la idoneidad y seguridad de los bienes y servicios que ofrezca o ponga en el mercado, así como la calidad ofrecida.

El incumplimiento de esta obligación dará lugar a:

- Responsabilidad solidaria del productor y proveedor por garantía ante los consumidores y usuarios;
- Responsabilidad administrativa individual ante las autoridades de supervisión y control en los términos de esta ley;
- Responsabilidad por daños por producto defectuoso, en los términos de esta ley.

TITULO III

GARANTIAS

CAPITULO 1

De las garantías

Artículo 7°. *Garantía legal.* Es la obligación, en los términos de esta ley, a cargo de todo productor y/o proveedor de garantizar la calidad, idoneidad, seguridad y el buen estado y funcionamiento de los productos, de conformidad con los reglamentos técnicos, medidas sanitarias o fitosanitarias y las condiciones ordinarias y habituales del mercado.

Artículo 8°. *Término de la garantía legal.* El término de la garantía legal será el dispuesto por la autoridad competente. A falta de norma de obligatorio cumplimiento, será el anunciado por el productor y/o proveedor.

De no indicarse el término de garantía, el término será de un año para productos nuevos y de tres meses para productos usados. Tratándose de productos perecederos, el término de la garantía legal será el de la fecha de vencimiento o expiración.

Artículo 9°. Suspensión del plazo de la garantía. El término de la garantía se suspenderá mientras el consumidor esté privado del uso del producto con ocasión de la efectividad de la garantía. Si se produce el cambio del bien por otro, el término de garantía empezará a correr nuevamente en su totalidad.

Artículo 10. *Responsables de la garantía legal.* Ante los consumidores, la responsabilidad por la garantía legal recae solidariamente en los productores, proveedores y vendedores respectivos. Lo anterior sin perjuicio de que estos puedan, a su turno, repetir contra el responsable por lo efectivamente pagado o entregado al consumidor.

Para establecer la responsabilidad por la mala o deficiente idoneidad y calidad, bastará con demostrar el defecto del bien, sin perjuicio de las causales de exoneración de responsabilidad establecidas en el artículo 16 de la presente ley.

Artículo 11. *Aspectos incluidos en la garantía legal.* Corresponden a la garantía legal las siguientes obligaciones:

- Reparación totalmente gratuita de los daños o defectos originarios del producto así como el transporte y suministro oportuno de los repuestos necesarios.
- Cuando sea procedente y teniendo en cuenta la naturaleza del producto y la característica del daño, se procederá al cambio del producto que presente falla o daño originario, por otro de la misma especie o similares características, que en ningún caso podrán estar por debajo de las características y el precio del producto que dio lugar a la garantía.
- Como regla general se procederá a la reparación, y en caso de repetirse la falla y atendiendo a la naturaleza del producto y a las características del daño, se procederá al cambio del bien por otro de la misma especie o a la devolución total o parcial del precio pagado.

4. En los casos de prestación de servicios, se procederá a la repetición del servicio, la realización de correcciones o la devolución del dinero.

5. Suministrar las instrucciones para la instalación, mantenimiento y utilización de los productos de acuerdo con la naturaleza de este.

6. Disponer de asistencia técnica para la instalación, mantenimiento y utilización de los productos de acuerdo con la naturaleza de este, la cual podrá tener un costo adicional al precio.

7. La entrega material y jurídica oportuna del bien o servicio.

8. Contar con la disponibilidad de repuestos, partes e insumos, mano de obra calificada e infraestructura de servicio, aún después de vencida la garantía, hasta el término que declare el productor o establezca la autoridad competente o en su defecto el de la vida útil del producto. Los costos a los que se refiere el numeral serán asumidos por el consumidor.

Parágrafo 1°. El Gobierno Nacional se encargará de reglamentar la forma de operar de la garantía legal.

Parágrafo 2°. La entrega o distribución de productos de manera gratuita con carácter publicitario o promocional está sujeta a las reglas de este artículo.

Artículo 12. *Constancia de reparación.* Cuando el producto sea reparado en cumplimiento de una garantía legal o suplementaria, el garante o quien realice la reparación en su nombre, estará obligado a entregar al consumidor constancia de reparación indicando lo siguiente:

- La naturaleza de la reparación.
- Las piezas reemplazadas o reparadas.
- La fecha en que el consumidor hizo entrega del producto, y 4. La fecha de devolución del producto.

Parágrafo. Si no se hubiere hecho salvedad alguna al momento (le entrega del bien, se entenderá que el consumidor lo entregó en perfecto estado, excepción hecha del motivo por el cual solicitó la garantía.

Artículo 13. *Garantías suplementarias.* Los productores y proveedores podrán otorgar garantías suplementarias a la legal, cuando amplíen o mejoren la cobertura de esta. También podrán ser dadas por comerciantes especializados en el otorgamiento de garantías suplementarias.

Parágrafo 1°. A este tipo de garantías le es aplicable la regla de responsabilidad solidaria indicada en el artículo 10 de la presente ley, respecto a quienes hayan participado en la cadena de distribución con posterioridad a quien emitió la garantía suplementaria.

Parágrafo 2°. Cuando la garantía suplementaria se expida en el exterior, pero con indicación de que la misma es global o expresa a que es válida en Colombia o en alguna expresión geográfica en la cual se encuentre Colombia, la misma podrá ser exigida ante las autoridades colombianas competentes.

Artículo 14. *Requisitos de la garantía suplementaria.* Las garantías suplementarias deberán constar por escrito, ser de fácil comprensión y con caracteres legibles a simple vista.

Artículo 15. *Productos imperfectos, usados, reparados o discontinuados.* Cuando se ofrezcan en forma pública productos imperfectos, usados, reparados o discontinuados, se debe indicar dicha circunstancia en forma precisa y notoria, de acuerdo con las instrucciones que señale la Superintendencia de Industria y Comercio. Parágrafo. Cuando el consumidor esté debidamente informado, la garantía legal no será exigible con relación al imperfecto o deterioro aceptado por el consumidor.

Artículo 16. Exoneración de responsabilidad de la garantía. El productor o proveedor se exonerarán de la responsabilidad que se deriva de la garantía, cuando demuestren:

- Fuerza mayor o caso fortuito.
- Que el daño provenga de la intervención del producto por un tercero no autorizado por el productor y/o proveedor.
- Que existió un uso indebido del bien por parte del consumidor. Se entenderá uso indebido cuando el consumidor no cumpla con todas las instrucciones de instalación, uso o mantenimiento indicadas en el manual del producto, que deberá estar en idioma castellano, o cuando le dé un uso diferente para el cual ha sido producido. El manual o instrucciones entregadas deberán ser proporcionales a la complejidad del producto. En caso de no suministrarse instrucciones de instalación, uso o mantenimiento, de acuerdo con la naturaleza del producto, no podrá alegarse esta causal.
- Que no puso el producto en circulación.
- En productos perecederos, que estaban vigentes en el momento en que el consumidor los adquirió.

En todo caso deberá probarse también el nexo de causalidad entre el motivo de exoneración invocado y la falta de correspondencia entre la calidad e idoneidad es-

tablecidas por la autoridad competente, las anunciadas o con las que ordinaria y habitualmente se exijan en el mercado y las que efectivamente tenga el bien o servicio respectivo.

Artículo 17. *Obligación especial.* Para garantizar que se respeten los derechos de los consumidores, todo productor cuyo producto esté sujeto a reglamentos técnicos o medidas sanitarias o fitosanitarias que tenga la obligación de suministro de repuestos por más de un año o aquellos que determine el gobierno, deberán:

1. Informar ante la autoridad competente previamente a la puesta en circulación o importación de los productos importados.

2. En el registro deberá indicarse claramente el nombre y ubicación del productor o importador y su agente referenciado en el país.

Parágrafo 1°. La agencia referenciada en el país se podrá probar, entre otras, con el certificado de Cámara y Comercio vigente, donde conste el término de vigencia de la persona jurídica, o por contrato de representación firmado con una empresa legalmente constituida en el país.

Parágrafo 2°. Por razones de orden público económico, el Gobierno Nacional podrá determinar los sectores en los cuales se exigirá a productores del exterior que establezcan en Colombia, agentes residenciados en el país, para que reciban notificaciones administrativas y judiciales de las autoridades colombianas.

CAPITULO II

Prestación de servicios que suponen la entrega de un bien

Artículo 18. Prestación de servicios que suponen la entrega de un bien. Cuando se exija la entrega de un bien respecto del cual se desarrollará una prestación de servicios, estará sometido a las siguientes reglas:

1. La persona natural o jurídica que preste el servicio debe expedir un recibo del bien en el cual se mencione la fecha de la recepción, y el nombre del propietario o de quien hace entrega, la identificación del bien, la clase de servicio, el valor del servicio, la fecha de devolución, las sumas que se abonan como parte del precio, de haberlas y el término de la garantía que otorga o queda pendiente de la garantía inicial.

2. La persona natural o jurídica que preste el servicio asume la custodia y conservación adecuada del bien dejado en depósito y, por lo tanto, de la integridad de los elementos que lo componen así como la de sus equipos anexos o complementarios, si los tuviere, bajo la responsabilidad propia del depósito remunerado.

3. En la prestación del servicio de parqueadero la persona natural o jurídica que preste el servicio deberá expedir un recibo del bien en el cual se mencione la fecha y hora de la recepción, la identificación del bien, el estado en que se encuentra y el valor del servicio en la modalidad en que se preste. Para la identificación y el estado en que se recepciona el bien al momento del ingreso, podrá utilizarse medios tecnológicos que garanticen el cumplimiento de esta obligación.

Parágrafo. Pasados seis (6) meses contados a partir de la fecha de recepción del bien, sin que el consumidor acuda a retirarlo, si existe dirección registrada o correo electrónico, el prestador del servicio requerirá al consumidor para que retire el bien. Transcurrido un (1) mes de enviada la comunicación sin que medie respuesta por parte del consumidor, deberá entregarlo al Instituto del Bienestar Familiar. En ningún caso el productor o proveedor se podrá quedar con el producto.

El Gobierno Nacional reglamentará el incentivo para la entrega de estos productos.

TITULO IV

RESPONSABILIDAD POR DAÑOS POR PRODUCTO DEFECTUOSO

CAPITULO UNICO

De la responsabilidad por daños por producto defectuoso

Artículo 19. Deber de seguridad. Cuando un miembro de la cadena de valor, tenga conocimiento de que un producto producido, importado o comercializado por él, ha producido un evento adverso que atente contra la salud, la vida y la seguridad de las personas o el medio ambiente, deberá tomar las medidas correctivas frente a los productos no despachados y deberá informar el hecho dentro de los tres (3) días calendario siguientes a la autoridad que, para cada caso, determine el Gobierno Nacional.

Parágrafo. Sin perjuicio de las responsabilidades administrativas individuales que se establezcan sobre el particular, de no cumplirse con el deber de información, serán responsables de los daños que se deriven del incumplimiento de esa obligación.

Artículo 20. Responsabilidad por daño por producto defectuoso. El productor o la persona que se presente como productor, colocando su nombre, marca o cualquier otro signo o distintivo en el producto, serán responsables por los daños causados por los defectos de sus productos.

Como daño, se entienden los siguientes:

1. Los daños causados por muerte o lesiones corporales.
2. Los daños o la destrucción de una cosa diferente al producto defectuoso, originadas por el producto defectuoso.

Lo anterior, sin perjuicio de que el perjudicado pueda reclamar otro tipo de indemnizaciones de acuerdo con la ley.

Artículo 21. *Determinación de la responsabilidad por daños por producto defectuoso.* Para determinar la responsabilidad, el consumidor deberá demostrar el defecto del bien, la existencia del daño y el nexo de causalidad entre este y aquel.

Parágrafo. Cuando se viole una medida sanitaria o fitosanitaria, se presumirá el defecto del bien.

Artículo 22. *Exoneración de responsabilidad por daños por producto defectuoso.* Establecido el defecto, el daño y el nexo causal, la exoneración de responsabilidad corresponderá probarla al productor, el importador, quien haya puesto su marca en el producto o el productor de las partes que integran el producto, o las personas que suministran productos cuyo productor no pueda ser identificado y únicamente será factible en los siguientes casos:

1. Por fuerza mayor o caso fortuito, .
2. Cuando los daños ocurran por culpa exclusiva del consumidor o por lesiones orgánicas o enfermedad anterior del consumidor que no hayan sido agravadas a consecuencia de los hechos imputables al productor.
3. Por culpa exclusiva de un tercero.
4. Que no se había puesto en circulación el producto.
5. Que dadas las circunstancias del caso, se pruebe que el defecto no existía en el momento en que se puso en circulación el producto.
6. Que el defecto se debió a que el producto fue elaborado conforme normas imperativas existentes.
7. Que el estado de los conocimientos científicos y técnicos existentes en el momento de la puesta en circulación no permitía apreciar la existencia del defecto.
8. Si prueba que el defecto es imputable a la concepción del producto al que ha sido incorporada o a las instrucciones dadas por el fabricante de ese producto.

Parágrafo. La responsabilidad del productor podrá disminuirse, considerando todas las circunstancias, cuando el daño sea causado conjuntamente por un defecto del producto y por culpa del perjudicado o de una persona de la que el perjudicado sea responsable.

Artículo 23. Responsabilidad. La responsabilidad del productor que se derive de la aplicación del presente título no podrá quedar limitada o excluida, en relación al perjudicado, por virtud de cláusulas limitativas o exoneratorias de la responsabilidad.

TITULO V DE LA INFORMACION CAPITULO UNICO De la Información

Artículo 24. *Información mínima y responsabilidad.* Los proveedores y productores deberán suministrar a los consumidores, información clara, veraz y suficiente sobre los productos que ofrezcan y, sin perjuicio de lo señalado para los productos defectuosos, serán responsables de todo daño que sea consecuencia de la inadecuada o insuficiente información.

Parágrafo. Salvo aquellas transacciones y productos que estén sujetos a mediciones o calibraciones obligatorias dispuestas por una norma legal o de regulación técnica metrológica, respecto de la suficiencia o cantidad, se consideran admisibles las mermas en productos que por su naturaleza puedan sufrir dichas variaciones.

Artículo 25. *Contenido de la información.* La información mínima comprenderá

1. Información que debe suministrar como mínimo el productor:
 - a) Las instrucciones para el correcto uso o consumo, conservación e instalación del producto o utilización del servicio;
 - b) Cantidad, peso o volumen, en el evento de ser aplicable;
 - c) La vida útil o fecha de vencimiento cuando ello fuere pertinente. Tratándose de productos perecederos se indicará claramente y sin alteración de ninguna índole, la fecha de su expiración en avisos que se fijen en sitios visibles al público, o en sus etiquetas, envases o empaques;
 - d) Las especificaciones del bien o servicio. Cuando la autoridad competente exija especificaciones técnicas particulares, estas deberán contenerse en la información mínima.

2. Información que debe suministrar el proveedor:

- a) La relativa a las garantías que asisten al consumidor o usuario;
- b) El precio, atendiendo las disposiciones contenidas en esta ley.

En el caso de los literales a), b), y c) del numeral 1 de este artículo, el proveedor está obligado a verificar la existencia de los mismos al momento de poner en circulación los productos en el mercado.

Artículo 26. *Información pública de precios.* El proveedor está obligado a informar al consumidor el precio de venta al público, incluidos todos los impuestos de los productos. El precio debe informarse visualmente y el consumidor solo estará obligado a pagar el precio anunciado. Las diferentes formas que aseguren la información visual del precio serán determinadas por la Superintendencia de Industria y Comercio. Los costos adicionales al precio, generados por estudio de crédito, seguros, transporte, comisiones por compra con tarjetas crédito o débito o cualquier otra erogación a cargo del consumidor, deberá ser informada adecuadamente, especificando el motivo y el valor de los mismos. En el evento de que aparezcan dos (2) o más precios, que existan tachaduras o enmendaduras, el consumidor sólo estará obligado al pago del precio más bajo de los que aparezcan indicados, sin perjuicio de las sanciones a que hubiere lugar de conformidad con la presente ley.

Cuando el producto esté sujeto a control de precios por parte del Gobierno, el fijado por este será el precio máximo al consumidor, sin perjuicio del menor valor que el proveedor pueda establecer.

Los precios fijados oficialmente no se aplicarán a los bienes respecto de los cuales haya un precio máximo al público establecido antes de entrar en vigencia la disposición oficial respectiva y este precio haya sido impreso en el cuerpo del producto. Previa información a la autoridad de control de las cantidades de bienes cuyo precio ha sido impreso en su cuerpo, dichos bienes continuarán expendiéndose hasta su agotamiento con precio máximo al público establecido antes de entrar en vigencia la correspondiente fijación oficial de precios.

Parágrafo. Los organismos o autoridades encargados de establecer o fijar precios de bienes o servicios ordenarán la publicación de las disposiciones respectivas en el Diario Oficial y al menos en dos (2) diarios de amplia circulación nacional. Los proveedores tendrán dos (2) días a partir de la publicación, para adecuar todos sus precios a lo ordenado por la autoridad.

Artículo 27. *Constancia.* El consumidor tiene derecho de exigir a costa del productor o proveedor constancia de toda operación de consumo que realice. La factura, expedida por cualquier predio físico, electrónico o similares, podrá hacer las veces de constancia.

Parágrafo. No es necesaria la existencia de la constancia o de la factura para que el consumidor pueda hacer valer los derechos contenidos en esta ley.

Artículo 28. Derecho a la información de los niños, niñas y adolescentes. El Gobierno Nacional reglamentará los casos, el contenido y la forma en que deba ser presentada la información que se suministre a los niños, niñas y adolescentes en su calidad de consumidores, en desarrollo del derecho de información consagrado en el artículo 34 de la Ley 1098 de 2006.

TITULO VI DE LA PUBLICIDAD CAPITULO UNICO De la Publicidad

Artículo 29. *Fuerza vinculante.* Las condiciones objetivas y específicas anunciadas en la publicidad obligan al anunciante, en los términos de dicha publicidad.

Artículo 30. Prohibiciones y responsabilidad. Está prohibida la publicidad engañosa. El anunciante será responsable de los perjuicios que cause la publicidad engañosa. El medio de comunicación será responsable solidariamente solo si se comprueba dolo o culpa grave. En los casos en que el anunciante no cumpla con las condiciones objetivas anunciadas en la publicidad, sin perjuicio de las sanciones administrativas a que haya lugar, deberá responder frente al consumidor por los daños y perjuicios causados.

Artículo 31. *Causales de exoneración de responsabilidad.* El anunciante solo podrá exonerarse de responsabilidad, cuando demuestre que la publicidad fue adulterada o suplantada sin que hubiese podido evitar la adulteración o suplantación.

Artículo 32. *Promociones y ofertas.* Son todo anuncio dirigido al público en general o a parte de él en el cual se ofrece de forma temporal, la comercialización de productos en condiciones más favorables que las habituales para el consumidor. Los términos de las promociones y ofertas obligan a quien las realice y estarán sujetas a las normas incorporadas en la presente ley.

Las condiciones de tiempo, modo, lugar y cualquier otro requisito para acceder a la promoción y oferta, deberán ser informadas al consumidor en la publicidad. Sin perjuicio de las sanciones administrativas a que haya lugar, de no indicarse la fecha de iniciación de la promoción u oferta, se entenderá que rige a partir del momento en que fue dada a conocer al público. La omisión de la fecha hasta la cual está vigente

o de la condición de que es válida hasta agotar inventario determinado, hará que la promoción se entienda válida hasta que se dé a conocer la revocatoria de la misma, por los mismos medios e intensidad con que se haya dado a conocer originalmente. Parágrafo. La autoridad competente podrá establecer los términos para cada tipo de producto, en caso de considerarlo necesario.

TITULO VII PROTECCION CONTRACTUAL CAPITULO I

Protección Especial

Artículo 33. *Interpretación favorable.* Las condiciones generales de los contratos serán interpretadas de la manera más favorable al consumidor. En caso de duda, prevalecerán las cláusulas particulares sobre las condiciones generales. .

Artículo 34. *Productos no requeridos.* Cuando el consumidor no haya aceptado expresamente el ofrecimiento de un producto, queda prohibido establecer o renovar dicho ofrecimiento.

Si con el ofrecimiento se incluye el envío del producto, el consumidor no estará obligado ni a la conservación, ni a gestionar, ni a pagar la devolución de lo recibido.

CAPITULO II

Contratos de Adhesión

Artículo 35. *Validez de los contratos de adhesión.* Para la validez de los contratos de adhesión deberán cumplirse como mínimo las siguientes condiciones:

1. Haber informado suficiente, anticipada y expresamente al adherente sobre la existencia, efectos y alcance de las condiciones generales. En los contratos escritos se utilizará el castellano.
2. Las condiciones generales del contrato deben ser concretas, claras y completas. En los contratos escritos, los caracteres deberán ser legibles a simple vista
3. Además de las normas ordinarias de validez, no incluir espacios en blanco.

Artículo 36. *Cláusulas prohibidas.* En los contratos de adhesión no se podrán incluir cláusulas que permitan al productor modificar unilateralmente el contrato o sustraerse de sus obligaciones; salvo que el consumidor consienta expresamente la modificación.

Artículo 37. *Constancia de la operación y aceptación.* Cuando se celebren contratos de adhesión por escrito, el productor y/o proveedor está obligado a la entrega de constancia escrita y términos de la operación al consumidor, a más tardar dentro de los tres (3) días siguientes a la solicitud. El productor deberá dejar constancia de la aceptación del adherente a las condiciones generales.

Artículo 38. *Aplicación.* El hecho de que una o varias cláusulas de un contrato hayan sido negociadas, no obsta para la aplicación de lo previsto en este capítulo.

CAPITULO III

Cláusulas Abusivas

Artículo 39. *Concepto.* Son cláusulas abusivas aquellas que producen un desequilibrio injustificado en perjuicio del consumidor y las que, en las mismas condiciones, afecten el tiempo, modo o lugar en que el consumidor puede ejercer sus derechos. Para establecer la naturaleza y magnitud del desequilibrio, serán relevantes todas las circunstancias relacionadas con la transacción particular que se analice.

Artículo 40. *Cláusulas abusivas ineficaces de pleno derecho.* Las siguientes cláusulas abusivas serán ineficaces y se tendrán por no escritas:

1. Las que limiten la responsabilidad del productor o proveedor de las obligaciones que por ley les corresponden.
2. Las que impliquen renuncia de los derechos del consumidor que por ley les corresponden.
3. Las que inviertan la carga de la prueba en perjuicio del consumidor.
4. Las que trasladen al consumidor o un tercero que no sea parte del contrato la responsabilidad del productor.
5. Las que establezcan que el productor no reintegre lo pagado si se resuelve el contrato cuyo objeto no se ha realizado.
6. Las que vinculen al consumidor al contrato, aún cuando el productor no cumpla sus obligaciones.
7. Las que concedan al productor la facultad de determinar unilateralmente si el objeto del contrato se ajusta a lo estipulado en el mismo.
8. Las que impidan al consumidor resolver el contrato en caso que resulte procedente excepcionar el incumplimiento del productor.
9. Las condiciones generales de los contratos de adhesión que no reúnan los requisitos señalados en esta ley.

10. Las que presuman cualquier manifestación de voluntad del consumidor, cuando de esta se deriven erogaciones a su cargo.

11. Las que incluyan el pago de intereses no autorizados legalmente.

12. Las que para la terminación del contrato impongan al consumidor mayores requisitos a los solicitados al momento de la celebración del mismo, o que impongan mayores cargas a las legalmente establecidas cuando estas existan.

Artículo 41. *Anulabilidad de las demás cláusulas abusivas.* Las cláusulas abusivas no señaladas como ineficaces, serán anulables.

Artículo 42. *Efectos de la nulidad o de la ineficacia.* La nulidad o ineficacia de una cláusula no afectará la totalidad del contrato, en la medida en que este pueda subsistir sin las cláusulas nulas o ineficaces. Cuando el contrato subsista, el juez aclarará cuáles serán los derechos y obligaciones que se deriven del contrato subsistente.

CAPITULO IV

De las Operaciones a Plazo

Artículo 43. *Estipulaciones especiales.* En los casos en que implique el otorgamiento de un crédito o cualquier sistema de financiación, otorgado directamente por el proveedor o por un tercero, además, se deberá tenerse en cuenta lo siguiente:

1. Debe señalarse al consumidor íntegra y claramente el interés remuneratorio y, en su caso el moratorio, en términos de tasa efectiva anual que se aplique sobre el monto financiado, el sistema de liquidación utilizado, la periodicidad de los pagos, el número y el valor o la forma de determinar el valor de las cuotas.

2. Debe relacionarse el valor de la financiación, los gastos de administración del estudio de crédito y cualquier otro costo, si lo hubiere.

3. Las tasas de interés seguirán las reglas generales, les serán aplicables los límites legales.

4. Los intereses moratorios se liquidarán únicamente sobre las cuotas atrasadas.

5. En caso que exista la necesidad de estudios de crédito, seguros, garantías o cualquier otra erogación hecha para beneficiar o proteger al proveedor, deberá informarse de ello al consumidor en la misma forma que el precio.

Artículo 44. *Suspensión del pago de la obligación.* Cuando la financiación haya sido concedida directamente por el productor y el producto adquirido presente fallas que afecten la garantía legal, automáticamente se suspenderá la obligación del pago de las cuotas por el mismo tiempo que dure la privación del uso del producto a partir de la fecha en la cual se solicitó hacer efectiva la garantía al productor o a la persona autorizada por él. Lo anterior sin perjuicio de las sanciones por reclamaciones de mala fe.

CAPITULO V

De la venta a domicilio

Artículo 45. *Deberes especiales del productor y proveedor.* El productor que realice operaciones a domicilio, empleando medios en los cuales se concreten operaciones no presenciales o en otras condiciones en que sea imposible documentar concomitantemente la transacción, deberá:

1. Cerciorarse de que la entrega del bien o servicio se realice efectivamente en la dirección indicada por el consumidor y que este ha sido plena e inequívocamente identificado.

2. Permitir que el consumidor haga reclamaciones y devoluciones en los mismos términos y por los mismos medios de la transacción original.

3. Mantener los registros necesarios y poner en conocimiento del consumidor, el asiento de su transacción y la identidad del distribuidor final y del productor del bien.

Artículo 46. *Retracto.* En todos los contratos para la venta de bienes que por su naturaleza no deban consumirse antes de cinco (5) días, en la prestación de servicios mediante sistemas de financiación, el productor o proveedor deberá garantizar al consumidor que este pueda devolver el producto por ejercicio del derecho de retracto por los mismos medios que lo recibió.

En caso de que se ejerza el derecho de retracto, el consumidor deberá devolver el producto al productor o proveedor por los mismos medios y en las mismas condiciones en que lo recibió, en buen estado y sin haber sido usado. Los costos de transporte y los demás que conlleve la devolución del bien serán cubiertos por el consumidor. El término máximo para ejercer el derecho de retracto es de cinco (5) días hábiles contados a partir de la entrega del bien.

Se exceptúan del derecho de retracto, los siguientes casos:

1. En los contratos de prestación de servicios cuya ejecución haya comenzado, con el acuerdo del consumidor.

2. En los contratos de suministro de bienes o servicios cuyo precio esté sujeto a fluctuaciones de coeficientes del mercado financiero que el productor no pueda controlar.

3. En los contratos de suministro de bienes confeccionados conforme a las especificaciones del consumidor o claramente personalizados, o que, por su naturaleza, no puedan ser devueltos o puedan deteriorarse o caducar con rapidez.

4. En los contratos de servicios de apuestas y loterías.

5. En los contratos de adquisición de bienes perecederos.

6. Bienes de uso personal.

Parágrafo. La presente norma se aplicará a las operaciones a plazo. En los casos que la devolución se realice por reclamo en garantía, los costos de transporte serán asumidos por el productor o proveedor.

Artículo 47. *Contratos especiales.* En los contratos celebrados a distancia, telefónicamente, por medios electrónicos o similares, el productor deberá dejar prueba de la aceptación del adherente a las condiciones generales.

TITULO VIII

ASPECTOS PROCEDIMENTALES E INSTITUCIONALIDAD

Artículo 48. *Acciones jurisdiccionales.* Las acciones jurisdiccionales de protección al consumidor son:

a) Las colectivas reguladas en la Ley 472 de 1998 y las que la modifiquen sustituyan o aclaren, con las reglas de responsabilidad establecidas en la presente ley;

b) Las de responsabilidad en garantía y protección contractual, que se adelantarán a través del procedimiento especial previsto en esta ley;

c) Y las de responsabilidad por daños por producto defectuoso, que se adelantarán ante la jurisdicción ordinaria, conforme con las reglas de esta ley.

A través de la acción especial del consumidor se podrá ordenar la efectividad de la garantía, pronunciarse sobre contratos de adhesión y cláusulas abusivas en los términos de esta ley.

CAPITULO I

Procedimiento especial de Protección al Consumidor

Artículo 49. *Autoridad competente.* Las Alcaldías conocerán a prevención junto con los jueces de la República de las acciones especiales de consumidor. Los jueces del circuito y los jueces municipales conocerán en razón de la cuantía. La Superintendencia de Industria y Comercio conocerá en segunda instancia de los recursos de apelación y del recurso de súplica en todos los casos decididos por los Alcaldes y sin sujeción a la cuantía.

Artículo 50. *Ámbito territorial de competencia.* Será competente el juez o la alcaldía del lugar donde se haya comercializado o adquirido el producto. A elección del demandante también será competente el juez o alcalde del lugar donde el demandado tenga su establecimiento o el de su domicilio, y, si la adquisición o comercialización se ha realizado en el extranjero, el del lugar donde se encuentre el bien. La Superintendencia de Industria y Comercio tiene competencia en todo el territorio colombiano, para ejercer las funciones asignadas por esta ley.

Artículo 51. *Reclamaciones.* Las acciones especiales de protección al consumidor, se iniciarán mediante reclamación que podrá ser presentada directamente, sin apoderado judicial, con los requisitos establecidos en el artículo 5° del Código Contencioso Administrativo, indicando claramente el proveedor y/o productor. Estará legitimado para actuar solo quien tenga la condición de consumidor en los términos de la presente ley.

La autoridad que esté conociendo deberá aceptar o rechazar la reclamación dentro de los cinco (5) días siguientes, mediante comunicación, en la que se expliquen los motivos de la decisión dirigida al interesado a la dirección física o electrónica que haya indicado en su petición.

En caso de rechazo de la reclamación, se podrá interponer recurso de reposición y apelación ante la Superintendencia de Industria y Comercio.

Parágrafo. Las reclamaciones por vía electrónica, no requerirán de firma digital.

Artículo 52. *Vinculación y notificación especial.* Admitida la reclamación, dentro de los tres días siguientes se notificará a los demandados mediante comunicación escrita, por correo certificado, dirigida a la dirección en la cual se expendió el producto, o a la que aparezca en el producto, o a la dirección de correo electrónico que aparezca en el mismo o en la página web del productor o del proveedor según corresponda. Con la notificación se adjuntará copia de la reclamación y se fijará un término no mayor de 5 días, para que el demandado la responda y solicite las pruebas que quiera hacer valer y se convocará a la audiencia única de trámite señalando la fecha y hora. Parágrafo. Las notificaciones electrónicas estarán sujetas a la reglamentación que expida el Gobierno Nacional para el particular.

Artículo 53. *Audiencia única de trámite.* La audiencia única de trámite se realizará a más tardar el quinto día hábil siguiente al vencimiento del término para responder.

En primer término se intentará la conciliación, si ella no es posible, procederá inmediatamente a decidir sobre la práctica de pruebas. La negación de alguna de las pruebas solicitadas, será susceptible de recurso de reposición que se sustentará y decidirá en la misma audiencia. Se practicarán inmediatamente las pruebas de interrogatorio de parte y testimonios.

Habiendo sido notificado el demandado conforme al artículo anterior, en caso de no mediar respuesta por parte de este, se tendrán como indicio grave en contra y se procederá a adoptar la decisión correspondiente en la audiencia. Igualmente, si no se solicitan pruebas por parte del productor o proveedor, si no hay pruebas que practicar, o no concurre ninguna de las partes a la audiencia, se procederá a adoptar la decisión inmediatamente.

Cuando se decreta prueba pericial, la audiencia se suspenderá hasta cuando se cuente con el dictamen. Recibido el dictamen se remitirá copia a las partes mediante comunicación en la que se citará a la continuación de la audiencia, la que deberá renudarse a más tardar al quinto día hábil siguiente al recibo del dictamen.

Las objeciones al dictamen se presentarán y decidirán en la audiencia. En estos casos, a juicio del funcionario de conocimiento, se podrá suspender hasta por dos (2) días la audiencia para decidir las objeciones.

Artículo 54. *Pruebas.* En la audiencia única de trámite, se admitirán y practicarán las pruebas, sin requisitos y términos especiales de oficio o a petición de parte.

Las pruebas periciales podrán ser practicadas de oficio o por solicitud de parte y podrán ser practicadas por Instituciones de formación técnica y Universitaria de manera gratuita. El Gobierno Nacional reglamentará el ejercicio de tales funciones y el desempeño de sus estudiantes como peritos, teniendo en cuenta que tal práctica podrá tener efectos académicos.

La reserva documental no será oponible ante las autoridades competentes en materia de protección al consumidor.

Parágrafo. El Gobierno Nacional organizará y reglamentará un banco de pruebas y peritos especializados para el tema de consumidores.

Artículo 55. *Medidas cautelares.* Con la admisión de la reclamación, el juez y los alcaldes podrán ordenar cualquier medida de conservación o seguridad del producto objeto del reclamo, encaminada a proteger el derecho o a evitar que se produzcan otros daños como consecuencia de los hechos realizados. Así mismo podrán, en cualquier tiempo, por resolución debidamente fundada, hacer cesar la medida.

La medida cautelar tendrá recurso de apelación en el efecto devolutivo, y no suspenderá el procedimiento especial de protección al consumidor.

Artículo 56. *Decisión.* La decisión deberá establecer si existe o no violación a las normas de la presente ley, la forma de hacer cumplir la garantía o la protección contractual y el término para su cumplimiento. En la misma decisión se indicarán las consecuencias generadas por el incumplimiento de la orden impartida.

Contra la decisión procederá el recurso de apelación, que se interpondrá y sustentará en la misma audiencia. Una vez en firme la decisión tendrá el carácter de sentencia y hará tránsito a cosa juzgada.

Artículo 57. *Incumplimiento de la decisión.* En caso de incumplimiento de las órdenes de efectividad de garantía o de suspensión de la ejecución o aplicación de un contrato, el juez o el funcionario de conocimiento aplicarán las siguientes medidas:

1. Vencido el término fijado para dar cumplimiento a la orden sin que esta se hubiera realizado, se sancionará al incumplido con una multa sucesiva equivalente a un día de salario mínimo legal mensual vigente por cada día de retardo en el incumplimiento de la orden impartida.

2. Si persiste el incumplimiento, concomitante con la sanción anterior, se podrá decretar el cierre temporal del establecimiento comercial, mientras permanezca en rebeldía.

Artículo 58. *Procedimiento en caso de incumplimiento de la decisión.* Para hacer efectivo el artículo anterior, se seguirá el siguiente procedimiento:

1. Verificado el incumplimiento de la orden impartida, se fijará fecha y hora para la celebración de la diligencia en la que se decidirá la medida a adoptar.

2. La medida adoptada sobre el incumplimiento podrá ser recurrida por recurso de reposición.

3. Cuando el caso lo amerite, se podrá solicitar la colaboración de la fuerza pública para hacer efectiva la medida adoptada.

Artículo 59. *Prescripción de la acción.* La acción especial de protección al consumidor prescribirá a los cinco (5) meses de expirada la garantía o de suscrito el contrato.

Artículo 60. Los alcaldes contarán con un término máximo de 6 meses contados a partir de la promulgación de esta ley para adelantar lo pertinente y asumir las funciones descritas en esta norma. La Superintendencia de Industria y Comercio, conocerá en primera instancia de estas acciones, hasta que los Alcaldes asuman esta función.

TITULO IX

SUPERVISION, VIGILANCIA Y CONTROL

CAPITULO 1

Actuaciones administrativas de Protección al Consumidor

Artículo 61. *Sanciones.* La violación a las normas de esta ley, a medidas sanitarias o fitosanitarias, a reglamentos técnicos, a normas de metrología legal, a las instrucciones y órdenes que las autoridades administrativas impartan en ejercicio de la competencia que atribuye esta misma ley o a la obligación de remitir información cuando exista control de precios, dará lugar a la imposición de las siguientes sanciones, en favor del Tesoro Nacional:

1. Sanciones institucionales:

1.1 Multas proporcionales al daño causado o el beneficio obtenido, hasta por dos mil quinientos (2.500) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de imposición de la sanción, por cada infracción.

1.2 Cierre temporal del establecimiento de comercio hasta por 180 días.

1.3 En caso de reincidencia y atendiendo a la gravedad de las faltas, cierre definitivo del establecimiento de comercio, la liquidación de la sociedad e inhabilidad a los representantes legales para ejercer el comercio hasta por 5 años.

1.4 Prohibición temporal o definitiva de producir, distribuir u ofrecer al público determinados productos. El productor podrá solicitar a la autoridad competente, el levantamiento de esta sanción previa la demostración de que ha introducido al proceso de producción las modificaciones que aseguren el cumplimiento de las condiciones de calidad e idoneidad.

1.5 Cuando se determine que el producto es perjudicial para la salud y seguridad de los consumidores verificar que se destruya.

2. Sanciones personales.

Cuando se compruebe que los administradores, directores, representantes legales, revisores fiscales, socios, propietarios u otras personas naturales o jurídicas han autorizado, o ejecutado conductas contrarias a las normas contenidas en esta ley, se les podrán imponer multas hasta por trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes en el momento de la imposición de la sanción y la prohibición de ejercer el comercio, por el término de cinco (5) años, contados a partir de la ejecutoria de la sanción.

Parágrafo 1°. Las sanciones de que trata este artículo serán impuestas por la Superintendencia de Industria y Comercio y los alcaldes, previa solicitud de explicaciones y bajo el trámite del Código Contencioso Administrativo parte primera, graduándolas en función de la gravedad de la infracción, el beneficio pecuniario obtenido y la amenaza que la conducta genere. En caso de inobservancia de órdenes o instrucciones de la autoridad competente, se impondrán multas sucesivas mientras permanezca en rebeldía.

Parágrafo 2°. En cualquier momento en el curso de la actuación administrativa la autoridad que la esté adelantando podrá emitir las órdenes necesarias para que se suspenda en forma inmediata y de manera preventiva la información, publicidad, conductas, los comportamientos, la producción, la comercialización, venta y distribución de bienes y/o servicios, mientras se surte la investigación correspondiente, cuando se tengan indicios graves de que el producto o la práctica pongan en peligro grave e inminente la vida y/o seguridad de uno o varios consumidores o usuarios, así como adoptar las medidas cautelares previstas en el artículo 55 de esta misma ley.

Artículo 62. *Facultades administrativas de protección al consumidor.* La Superintendencia de Industria y Comercio contará con las siguientes facultades:

1. Revisar los textos de los contratos de adhesión que ella determine, verificar sus cláusulas y ordenar su modificación, supresión o cesación de efectos. Así mismo, revisará y se pronunciará sobre aquellos que sean sometidos a su conocimiento a petición de los productores, proveedores y consumidores.

2. Establecer la información que deba indicarse en determinados productos, la forma de suministrarla así como las condiciones que esta debe reunir, cuando se encuentre en riesgo la salud, la vida humana, animal o vegetal, la seguridad y la protección del medio ambiente, o cuando se trate de prevenir prácticas que puedan inducir a error a los consumidores.

3. Adelantar las investigaciones en relación con el cumplimiento de las disposiciones de esta ley e imponer las sanciones previstas.

4. Interrogar, bajo juramento o no, según corresponda, a cualquier persona cuyo testimonio se requiera para el examen y esclarecimiento de hechos relacionados con

sus funciones. En desarrollo de esta facultad podrá exigir la comparecencia, haciendo uso de las medidas coercitivas que se consagran para este efecto en el Código de Procedimiento Civil.

5. Practicar visitas de inspección así como cualquier otra prueba consagrada en la ley, con el fin de verificar hechos o circunstancias relacionadas con el cumplimiento de las disposiciones cuyo control le compete.

6. Instruir a sus destinatarios sobre la manera como deben cumplirse las disposiciones relativas a sus funciones, fijar los criterios técnicos y jurídicos que faciliten el cumplimiento de tales normas y señalar los procedimientos para su aplicación.

7. Ordenar, como medida definitiva, el cese y la difusión correctiva, a costa del anunciante, de la publicidad que no cumpla las condiciones señaladas en las disposiciones de esta ley, y que se tomen las medidas necesarias para evitar que se induzca nuevamente a error o que se cause daño o perjuicio a los consumidores.

8. Solicitar la intervención de la fuerza pública en caso de renuencia en la orden de cesar una conducta o el incumplimiento de órdenes expedidas en el ejercicio de sus funciones de vigilancia y control.

9. Difundir el conocimiento de las normas sobre protección al consumidor y publicar periódicamente la información relativa a las personas que han sido sancionadas por violación a dichas disposiciones y las causas de la sanción. Tal boletín deberá ser de acceso público.

10. La Superintendencia de Industria y Comercio podrá instruir, según la naturaleza de los bienes y servicios, medidas sobre plazos y otras condiciones, en los contratos de adquisición de bienes y de prestación de servicios mediante sistemas de financiación, o sometidos a la condición de la adquisición o prestación de otros bienes o servicios.

11. Emitir las órdenes necesarias para que se suspenda en forma inmediata y de manera preventiva la producción, la comercialización de bienes y/o el servicio por un término de treinta (30) días, prorrogables hasta por un término igual, mientras se surte la investigación correspondiente, cuando se tengan indicios graves de que el producto y/o servicio atenta contra la vida o la seguridad de los consumidores.

Parágrafo. Las alcaldías ejercerán facultades administrativas en su respectivo territorio respecto de la fijación pública de precios, pudiendo imponer sanciones hasta de diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 63. *Caducidad respecto de las sanciones.* Se aplicará lo dispuesto en el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo o las normas que lo modifiquen o adicionen.

TITULO IX
OTRAS DISPOSICIONES

Artículo 64. *Desconcentración y apoyo.* Para el adecuado cumplimiento de los deberes del Estado, en cuanto a las funciones asignadas a la Superintendencia de Industria y Comercio se observará además, lo siguiente:

1. Las Alcaldías, las Intendencias Delegadas Departamentales y Regionales de las Superintendencias de Servicios Públicos Domiciliarios y de Sociedades, las Organizaciones de Consumidores y Usuarios, y los Consultorios Jurídicos, conformarán el sistema de información en trámites propios de las funciones asignadas a la Superintendencia de Industria y Comercio. En tal virtud, los integrantes del sistema de información deberán, como mínimo:

a) Brindar atención e información al público sobre las funciones asignadas a la Superintendencia de Industria y Comercio;

b) Entregar el material informativo que la Superintendencia de Industria y Comercio prepare y los formatos necesarios para adelantar las gestiones ante esa entidad.

3. Las Alcaldías y las Intendencias Delegadas Departamentales y Regionales de las Superintendencias de Servicios Públicos Domiciliarios y de Sociedades, conformarán el sistema de regionalización de las funciones asignadas a la Superintendencia de Industria y Comercio.

4. El Superintendente de Industria y Comercio podrá delegar las facultades y los trámites que a continuación se señalan, en todos o algunos de los integrantes del sistema en las zonas de su respectiva jurisdicción, según aparezca conveniente, quienes deberán seguir los procedimientos señalados para el efecto en la presente ley:

a) Recibir las solicitudes, denuncias, respuestas a requerimientos y presentaciones personales;

b) Publicar estados y edictos;

c) Suministrar información sobre el estado de las solicitudes y los trámites;

d) Notificar las actuaciones de la Superintendencia de Industria y Comercio;

e) Entregar títulos y formatos para trámites;

f) Recibir solicitudes y pago de copias, así como entregarlas;

g) Practicar diligencias administrativas y de pruebas;

h) Constatar el cumplimiento de instrucciones impartidas y multas impuestas por la Superintendencia de Industria y Comercio.

Artículo 65. *Archivo de expediente.* En los trámites de cobro coactivo que adelanta la Superintendencia de Industria y Comercio archívense los expedientes correspondientes a cobros originados en las sanciones impuestas por violación a las disposiciones contenidas en el estatuto de protección al consumidor, cuya cuantía no exceda de 50 salarios mínimos mensuales legales vigentes, siempre que tengan al menos 5 años de vencidas. De la diligencia respectiva deberá ponerse en conocimiento a la Contraloría General de la Nación. El Contador General de la Nación dará instrucciones para contabilizar la operación.

Artículo 66. *Apoderados especiales.* De Conformidad con el artículo 112 de la Ley 6ª de 1992, facúltase a la autoridad competente para contratar apoderados que realicen el cobro coactivo, caso en el cual los honorarios serán del 10% del monto recaudado por el apoderado, honorarios que estarán a cargo y serán pagados por el Tesoro Nacional.

Artículo 67. *Curadores ad litem.* Facúltase a la autoridad competente para contratar egresados de las facultades de derecho en las condiciones y durante el término señalado en la ley, para que actúen como curadores *ad litem* en los procesos de cobro coactivo, ejerciendo funciones jurisdiccionales. La actuación servirá para cumplir con el requisito de la judicatura, necesario para optar al título profesional de abogado.

Artículo 68. *Aplicación de otras normas.* En lo no previsto en esta ley, se aplicarán las disposiciones del Código Contencioso Administrativo y para el procedimiento especial del consumidor el Código de Procedimiento Civil y demás normas concordantes.

Artículo 69. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Handwritten signatures and stamps. Includes: SIMÓN GAVIRIA MUÑOZ, Representante a la Cámara por Bogotá; POR NIL VAIS QUE SOMOS; Oficina Capitolo Nacional 2. Piso - Telefonos 3825298-3825990; Email: Simon.gaviria@camara.gov.co www.Simongaviria.com; Jefe de Área Comité Promocional; 6/13/08.

Firmas. Angel C. GARCIA; Jorge VISBAL ET; Juhob Janyer; Alvaro Roberto Giraldo; Juan Manuel Cárdenas; Luis Fernando Rivera; and other illegible signatures.

EXPOSICION DE MOTIVOS

1. Necesidad de actualizar el estatuto 3466 de 1982

1.1 Adecuarlo a nuevo marco constitucional

En la Constitución Política de 1886 no se consagraban disposiciones que desarrollaran específicamente el tema de la protección de los derechos de los consumidores. Sin embargo, se estableció la obligación a cargo del Estado para intervenir, por mandato de la ley, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y servicios públicos y privados¹. En consecuencia, la existencia de los derechos de los consumidores se derivó indirectamente de los deberes sociales del Estado consagrados en el anterior artículo 16. Con fundamento en tal disposición, se expidió la Ley 73 de 1981 mediante la cual el Estado intervino en la distribución de bienes y servicios. Posteriormente, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente se profirió el Decreto 3466 de 1982, actual estatuto de defensa del consumidor.

En la Carta Política de 1991 se consagra de forma más específica disposiciones tendientes a salvaguardar los derechos y prerrogativas de los consumidores. Es así como se contempla un artículo especial para la protección al consumidor².

El artículo 78 fue fruto de amplios y nutridos debates en el seno de la comisión quinta de la Asamblea Nacional Constituyente que contaron con la participación de los distintos estamentos de la sociedad³. Para introducir dicha disposición en la Constitución, el constituyente de 1991 consideró la condición de inferioridad de los consumidores y usuarios ante los productores y comerciantes. El artículo acogió “consagra expresamente la intervención del poder público a favor de los consumidores y usuarios para hacer efectivos sus derechos a la salud, seguridad, información, libre elección, adecuado aprovisionamiento y para protegerlos también contra todo indebido aprovechamiento de sus condiciones de indefensión o subordinación”⁴.

La relevancia que se le dio al tema de la protección del consumidor en el texto constitucional encuentra sustento en el reconocimiento de los derechos de los consumidores como elementos esenciales dentro del marco de un estado social de derecho. Particularmente, se fundamenta en el respeto de la dignidad humana⁵, en la prevalencia del interés general⁶, en la función social que debe cumplir la propiedad⁷ y en la obligación de las autoridades de la República proteger a todas las personas en su vida, honra y bienes.⁸

Con este nuevo marco jurídico surge la imperiosa necesidad de articular el consumo dentro los nuevos postulados constitucionales. Es indispensable dotar al consumidor de un cuerpo normativo actualizado que le permita hacer valer sus derechos frente a los proveedores y productores.

1.2 Adecuarlo a la nueva organización económica

Luego de transcurridos 25 años desde la expedición del Decreto 3466 de 1982 y una vez puestas en práctica sus disposiciones, se torna evidente la necesidad de adecuar su contenido a las nuevas realidades a las que se enfrenta el consumidor.

El Decreto 3466 de 1982 fue expedido por el ejecutivo en ejercicio de las facultades extraordinarias establecidas en la Ley 73 de 1981 en respuesta a las necesidades de los consumidores de ese momento. El estatuto fue concebido para una economía cerrada y bajo una concepción del Estado eminentemente proteccionista.

A partir de la decisión de abrir la economía a la competencia internacional, el escenario del mercado interno varió sustancialmente, no sólo por el nuevo flujo de bienes y servicios producidos por las demás economías del mundo, sino también por el establecimiento de modelos de desarrollo y crecimiento basados en el conocimiento y la generación de ventajas competitivas.

Esta nueva organización del mercado hace necesaria la modificación y actualización del estatuto a las nuevas realidades. Si bien el decreto 3466 cumplió con la función encomendada, es evidente la necesidad de expedir nuevas normas que respondan a la realidad a la cual se enfrenta el consumidor y que se ajuste a las nuevas condiciones del mercado.

1.3 Necesidad de un solo estatuto

Adicional a todo lo anterior, encontramos que la multiplicidad de disposiciones que a través de los años se han venido dictando sobre la materia, hace aun más difícil la correcta y armónica aplicación de sus ordenamientos.

La abundancia de legislación sobre el tema dificulta el ejercicio de los derechos por parte de los consumidores, así como la aplicación de las normas por las autoridades públicas con competencias. Un ordenamiento que integre todos los aspectos que tienen que ver con la defensa y protección de los derechos de los consumidores, permitirá desarrollar una cultura sobre el consumo.

1.4 Oportunidades de mejoras al Decreto 3466 de 1982

¿Por qué se requiere actualizar el Decreto 3466 de 1982?:

- Las acciones judiciales en él contempladas son confusas y, en esa medida, inaplicables;
- La definición del campo de aplicación de la ley es impreciso y carece de elementos de importancia como el concepto de destinatario final;
- La consagración de las garantías establecidas es confusa e imprecisa, toda vez que no se sabe si son discrecionales del productor, si son obligatorias únicamente cuando son impuestas por la administración o la ley, o si se entienden incorporadas en todos los casos;
- Las funciones de las autoridades administrativas se limitan a la imposición de multas y órdenes de cesación de producción y comercialización de bienes y servicios y no permiten la adopción de decisiones que satisfagan las necesidades del consumidor;
- No se prevé nada respecto de los contratos de adhesión, las cláusulas abusivas y demás temas relacionados con la protección contractual; y
- No contempla alternativas para la resolución de conflictos.

Las carencias mencionadas nos demuestran la necesidad de introducir sustanciales reformas a la legislación actual, aprovechando la experiencia nacional de los últimos años en la materia.

2. Concepción de las actualizaciones realizadas al estatuto 3466 de 1982

El estatuto de defensa del consumidor ha sido concebido como una normatividad en la cual se consagran los principios generales aplicables a todos los actores que interactúan en el mercado del consumo. Lo que se persigue con la expedición de este proyecto de ley, es la creación de un solo sistema de protección al consumidor que cubra todos los ámbitos del quehacer económico. Se ha considerado que no deben existir reglas distintas para cada ámbito o sector ya que ello, además de generar confusión entre las autoridades encargadas de velar por el cumplimiento de las normas, va en detrimento del consumidor quien debe enfrentarse a normatividades y entidades diferentes.

Conscientes de las diferencias existentes entre las relaciones de todos los actores del consumo de cada sector, la actualización contempla la posibilidad de expedir reglas específicas que regulen las particularidades de cada ámbito. En todo caso, éstas últimas deberán estar en consonancia con los principios generales señalados en el estatuto 3466 de 1982.

3. Disposiciones del Proyecto de Ley

3.1 Objeto y ámbito de aplicación

Las disposiciones del proyecto de ley tienen por objeto regular los derechos y las obligaciones surgidas en el territorio colombiano con ocasión de los contratos de adhesión, las cláusulas abusivas, la responsabilidad por producto defectuoso y el funcionamiento de las organizaciones de consumidores. Lo anterior implica que sus normas son aplicables, por igual, a todos los sectores de la economía.

3.2 Principios

Se consagran en el proyecto de ley una serie de principios básicos en cabeza de los consumidores que pueden reclamar ante los productores o proveedores o ante las autoridades públicas que tengan competencia en la materia. Lejos de consagrar cláusulas meramente retórica se contemplaron prerrogativas efectivas a cargo de todos los consumidores. Así mismo, se contemplan deberes para los consumidores.

3.3 Información

La información que el proveedor o productor suministre es un elemento vital que le permitirá a los consumidores ejercer y hacer efectivos sus derechos. De la información, particularmente de la suficiencia y claridad con la que se proporcione, dependerá la satisfacción de los intereses y necesidades de los consumidores.

Siendo este un factor de suma relevancia para los consumidores, se previó la obligación a cargo del productor de brindar información clara, veraz y suficiente sobre los productos que ofrecen.

Se establece responsabilidad en cabeza de productores y proveedores por los daños que ocasionen como consecuencia de la inadecuada o insuficiente información que proporcionen al consumidor.

3.3 Publicidad

Dada la importancia de la información para los consumidores, resulta igualmente indispensable regular lo relacionado con la publicidad. Para ello, se prohíbe la publicidad engañosa, de acuerdo a las definiciones que se establecen en esta iniciativa legislativa. Adicionalmente, se indica que las condiciones anunciadas en la publicidad obligan, en los términos de dicha publicidad, al anunciante.

¹ Artículo 32, Constitución Política de 1886

² Artículo 78, Constitución Política.

³ En efecto, Fundesco y la Confederación Colombiana de Consumidores (entre otras organizaciones) presentaron proyectos no gubernamentales.

⁴ Jorge Enrique Ibáñez, “Los Derechos de los Consumidores y Usuarios” en “Política y Derecho del Consumo”, El Navegante Editores, página 73.

⁵ Artículo 1°, Constitución Política de 1991.

⁶ Artículo 1°, Constitución Política de 1991.

⁷ Artículo 58, Constitución Política de 1991.

⁸ Artículo 2°, Constitución Política de 1991.

Con el fin de dotar a las autoridades de inspección y vigilancia de herramientas ágiles que faciliten la adopción de medidas a favor de los consumidores se acogió la figura contemplada en la ley 446 de 1998. De este modo, se consagra la potestad para las autoridades de ordenar el cese de un mensaje publicitario que no se adecue a las exigencias del código y de ordenar difusión correctiva a costa del anunciante.

3.4 Garantías

El Decreto 3466 de 1982 define la garantía mínima presunta, que teniendo en cuenta el desarrollo económico y jurisprudencial sobre el tema, que no permite su efectiva aplicación. Con la actualización del estatuto, la determinación de la calidad e idoneidad de los bienes y servicios es discrecional del funcionario encargado de tramitar el asunto. Resulta imperioso incluir de forma precisa en la ley reglas que permitan determinar el alcance de los factores de cantidad, calidad e idoneidad.

En el proyecto propuesto se consagra la denominada garantía legal, que siguiendo los parámetros generales del decreto 3466, se encuentra implícita en todas las relaciones de consumo como obligación a cargo del productor de garantizar la suficiencia, calidad e idoneidad de los productos.

Se buscó incluir disposiciones específicas que le permiten a la autoridad establecer el alcance de la garantía legal.

En materia de responsabilidad, en el articulado del proyecto de ley se dispone que recae solidariamente en los productores, importadores, distribuidores proveedores y vendedores respectivos. Resulta indispensable que la responsabilidad sea solidaria a fin de proteger efectivamente al consumidor. De lo contrario, se le estaría imponiendo la carga al consumidor de establecer quién, dentro de la cadena económica, le ocasionó el daño. Lo anterior sin perjuicio de la posibilidad de repetir contra el efectivamente responsable.

Adicional a la garantía legal, se contemplan en el proyecto de ley las garantías suplementarias como aquellas que amplían la cobertura de la garantía legal. Las garantías suplementarias deberán constar por escrito. El productor se exonerará de cumplir las garantías, sólo cuando medie la culpa exclusiva del consumidor o un tercero, la cual deberá ser probada por aquel.

3.5 Responsabilidad por producto defectuoso

El productor, proveedor y quien haya puesto su marca en el producto, responderán solidariamente por el daño al consumidor resultante de vicio o defecto de la cosa o de la prestación del servicio. La exoneración de responsabilidad corresponderá probarla al productor y únicamente será factible en los siguientes casos: fuerza mayor, culpa exclusiva del consumidor y por culpa exclusiva de un tercero. Al igual que para las garantías, se prevé que la responsabilidad por producto defectuoso recaiga solidariamente entre el productor y proveedor, buscando con ello proteger al consumidor.

3.6 Protección contractual

En materia de protección contractual, se regulan los contratos de adhesión, las cláusulas abusivas, las operaciones a plazo y las ventas a domicilio.

Adicionalmente, se consagra la posibilidad de retracto en todas las operaciones a plazo que versen sobre bienes muebles y operaciones usando medios en los cuales se concreten operaciones no presenciales o en condiciones en que sea imposible documentar la transacción.

3.7 Procedimiento Especial de Protección al Consumidor

Esta iniciativa legislativa establece un procedimiento especial de protección al consumidor, que persigue el acceso real a la justicia por parte de los consumidores con un marcado perfil verbal que preserva las garantías del derecho de defensa y demás principios constitucionales.

Con la concepción de este procedimiento especial se busca reducir la asimetría de posiciones entre el consumidor y el proveedor y productor, generando escenarios de igualdad frente a la situación privilegiada que actualmente ostentan los proveedores y productores a la hora de negociar con los consumidores.

El procedimiento es fácil, radicado en cabeza de una única autoridad, lo que no genera confusiones al consumidor a la hora de reclamar, los términos del procedimiento son ostensiblemente cortos, garantizando la ágil solución de los inconvenientes y reduciendo los costos de transacción que concibe un procedimiento largo, difícil y poco expedito.

Un estudio elaborado por el Ministerio de Justicia en el año 1996, evidenció que entre el 30 de junio de 1992 y junio de 1995, los casos en que los consumidores acudían a la justicia ordinaria eran prácticamente inexistentes; en ciudades como Cali, los juzgados certificaron la inexistencia de casos por este concepto, en las demás ciudades se registraron resultados similares y en Bogotá sólo se registraron 5 procesos, con un tiempo de duración bastante largo.

En 1998 el legislador con la expedición de la ley 446, otorgó a la Superintendencia de Industria y Comercio facultades jurisdiccionales para resolver los casos de protección al consumidor y competencia desleal, con el fin de proporcionar una solución a la ausencia de reclamaciones por parte de los consumidores, por lo largo que se tomaban estos procedimientos.

En el artículo 148, ésta ley estableció que el procedimiento aplicable para el ejercicio de facultades jurisdiccionales, sería el determinado en el Código Contencioso Administrativo, para la resolución de los derechos de petición. En principio pensaríamos que este procedimiento que predica 15 días hábiles para la resolución de reclamaciones hubiese sido la solución para el consumidor. Sin embargo, este procedimiento no es muy reglado, presenta vacíos normativos que generan demoras en la resolución de las reclamaciones de los consumidores, no estamos hablando entonces de 15 días hábiles, sino de 6 meses o dos años aproximadamente. Por otro lado es un procedimiento que le implica al consumidor asumir un sinnúmero de cargas procesales que le dificultan el acceso real a la justicia.

La actualización del decreto 3466 de 1982, trató de recoger la parte positiva de lo que hay, generando un procedimiento especial de protección al consumidor para aquellas diferencias en relación a la garantía y las controversias contractuales.

Los alcaldes de todo el país tendrían la competencia para conocer de las acciones especiales del consumidor, lo que significa que en todo el territorio nacional habría una autoridad pública que garantice la defensa de los derechos de los consumidores. Todo el procedimiento se llevará a cabo en una audiencia única de trámite, que evitaría las excesivas cargas procesales tanto para el consumidor como para el productor y/o proveedor y procura que las reclamaciones se resuelvan en un tiempo récord.

En esa Audiencia Única de Trámite, se intentará en primera instancia la conciliación, se practicarán las pruebas y se tomará la decisión. El proceso duraría un tiempo no mayor de 13 días hábiles desde que se presenta la reclamación hasta que se origine la decisión.

Los casos de protección al consumidor no pueden estar sometidos a extensos procesos donde se tome una decisión definitiva cuatro o cinco años después. Eso sería frustrar flagrantemente el derecho del consumidor o sepultar la aspiración de un empresario en hacer empresa.

Los consumidores estarán respaldados por una autoridad en cada municipio que procuraría garantizar los derechos que les asiste, sin necesidad de trasladarse a otro lugar para colocar sus reclamaciones y hacer valer sus pretensiones.

Para garantizar el principio constitucional de la doble instancia, la Superintendencia de Industria y Comercio, entrará a revisar en segunda instancia, las decisiones emitidas por los alcaldes del país.

Esta iniciativa legislativa, para su análisis, proyección y desarrollo, contó con la participación activa de la Universidad Externado de Colombia, la Confederación Colombiana de Consumidores, el Ministerio de Comercio Exterior, Superintendencia de Industria y Comercio, Presidencia de la República, ANDI y FENALCO.

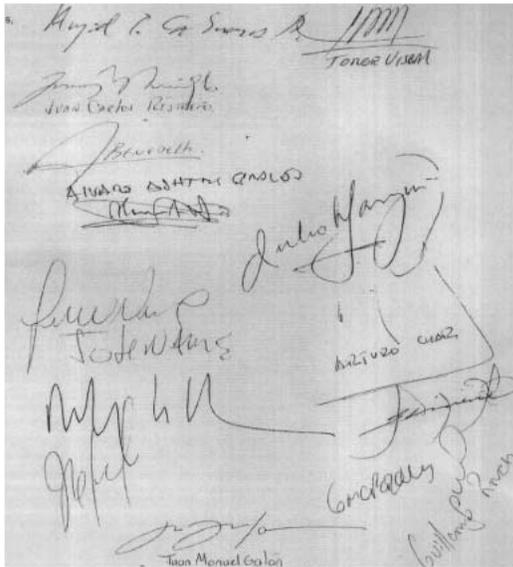
13
SIMÓN GAVIRIA MUÑOZ
Representante a la Cámara por Bogotá

Por el País que Sonamos
Abustosa

Fernando Torres

Jose María Cordero Romo

Oficina Capitolo Nacional 2° Piso - Telefonos 3825289-3825890
Email: Simon.gaviria@camara.gov.co www: Simongaviria.com



SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (arts. 139 y ss Ley 5ª de 1992)

El día 4 del mes de agosto del año 2008 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 82 Senado, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Representante *Simón Gaviria Muñoz*.

El Secretario,

Emilio Otero Dajud.

SENADO DE LA REPUBLICA

Sección de Leyes

Bogotá, D. C., 4 de agosto de 2008

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 82 de 2008 Senado, por medio de la cual se actualiza el Decreto 3466 de 1982, y se dictan otras disposiciones, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada el día hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

4 de agosto de 2008

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Primera 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,

Hernán Francisco Andrade Serrano.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud

PROYECTO DE LEY NUMERO 83 DE 2008 SENADO

por la cual se establece la concurrencia para el pago del pasivo pensional de las Universidades Estatales del nivel nacional.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. *Objeto*. La Nación concurrirá en el pago del pasivo pensional de las universidades oficiales del orden nacional que con anterioridad al 23 de diciembre de 1993 tenían a su cargo el reconocimiento y pago de pensiones directamente o a través de una caja con o sin personería jurídica.

El pasivo al que se refiere esta ley incluye los bonos pensionales, las cuotas partes pensionales, las pensiones de vejez o jubilación, de invalidez, de sobrevivientes o sustitución pensional reconocidas antes de la Ley 100 de 1993, las pensiones que se reconozcan o se hayan reconocido por efecto de la aplicación de los artículos 52 y 128 de la Ley 100 de 1993 y las demás obligaciones pensionales derivadas del régimen pensional vigente.

Artículo 2º. *Fondos para el pago del pasivo pensional*. Las universidades a las que se refiere esta ley deberán constituir fondos para el pago del pasivo pensional, los cuales serán cuentas especiales sin personería jurídica de la respectiva universidad y su administración estará a cargo de la respectiva universidad o de su caja de previsión y se hará de forma independiente y mediante patrimonio autónomo.

Los recursos y los rendimientos tendrán destinación específica para pagar el pasivo pensional y los gastos de administración del patrimonio autónomo.

Artículo 3º. *Funciones de los Fondos para el pago del pasivo pensional*. Los fondos para el pago del pasivo pensional de las universidades oficiales del orden nacional, tendrán las siguientes funciones:

1. El pago de todas las obligaciones pensionales descritas en el artículo 1º de esta ley.

2. El reconocimiento de las pensiones de quienes de acuerdo con el régimen pensional vigente, tenían cumplidos los requisitos para tener derecho a la pensión de vejez o jubilación, invalidez y sobrevivencia o sustitución, antes de la fecha de su traslado al Seguro Social o a cualquiera de las Administradoras de Fondos de Pensiones del Régimen de Ahorro Individual. En el evento de no haberse efectuado dicho traslado, el Fondo continuará reconociendo y pagando las pensiones de quienes cumplan las condiciones de los artículos 52 y 128 de la Ley 100 de 1993.

3. Garantizar el estricto control del uso de los recursos y constituir una base de datos de los pensionados, de las personas a las cuales deberán efectuar el reconocimiento y pago de las pensiones, de los beneficiarios de los bonos pensionales y de las cuotas partes de bono pensional, y de las cuotas partes pensionales debidamente reconocidas, con el fin de cumplir todas las obligaciones que en materia pensional deba atender el respectivo Fondo y administrar los recursos correspondientes.

4. Velar por el cumplimiento de todas las obligaciones que la Nación y la misma universidad, contraigan con el Fondo y en particular recaudar oportunamente los valores que correspondan a las obligaciones adquiridas en favor del Fondo.

Artículo 4º. *Pasivo pensional*. Para establecer el monto del pasivo pensional que será objeto de la concurrencia se tendrá en cuenta el valor del cálculo actuarial del pasivo pensional legalmente reconocido, conforme a las obligaciones descritas en el artículo 1º de la presente ley y de acuerdo con los estándares y especificaciones técnicas habitualmente aceptadas.

Artículo 5º. *Financiación del pasivo*. La concurrencia en el pago del pasivo pensional a cargo de cada universidad, equivaldrá a la suma que esta haya destinado del presupuesto asignado por la Nación en el año 1993 para el pago de pensiones y que fueron incluidos en la base para determinar la transferencia para funcionamiento prevista en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992. Este valor se actualizará con el Índice de Precios al Consumidor causado anualmente, se determinará en pesos constantes y se denominará "recursos para pensiones del año base"

La concurrencia a cargo de la Nación será la diferencia entre el costo total del pasivo pensional menos el aporte anual que haga la respectiva universidad, es decir menos los "recursos para pensiones del año base", referidos en el inciso anterior.

Adicionalmente el Fondo tendrá como fuentes de recursos las cuotas partes pensionales cobradas, los aportes que por ley deban devolver los empleadores o administradoras de pensiones a nombre de los pensionados de las universidades a las que se refiere esta ley y las cotizaciones provenientes de la respectiva universidad de quienes al 1º de abril de 1994 tenían la condición de afiliados a sus cajas de previsión y no se han trasladado al Seguro Social o a cualquiera de las Administradoras de Fondos de Pensiones del Régimen de Ahorro Individual.

Parágrafo. El valor denominado "recursos para pensiones del año base" se constituirá como la única fuente de pago que la respectiva universidad podrá utilizar de sus recursos para cubrir cualquier tipo de obligación pensional. En consecuencia ningún otro recurso de la universidad podrá ser utilizado para pagar estas obligaciones y el Gobierno Nacional garantizará los recursos necesarios en caso de existir diferencias.

Artículo 6º. *Proyecciones y formas de pagos*. Cada año y durante el primer semestre, la Universidad presentará ante el Ministerio de Hacienda el valor del pasivo pensional previsto para el año siguiente, con los respectivos ajustes, para efectos de determinar el valor de la concurrencia a cargo de la Nación.

Las universidades una vez les sea asignado y girado el presupuesto para cada vigencia anual, tendrán la obligación de girar al respectivo fondo los "recursos para pensiones del año base" debidamente actualizados.

Parágrafo. Una vez definido el pasivo pensional de cada universidad, se distribuirá en anualidades, para que dentro de cada vigencia la Nación asigne al Fondo la suma equivalente a la diferencia entre el valor del pasivo anualizado y los “recursos para pensiones del año base” debidamente actualizados. Esta suma se entregará de manera cuatrimestre anticipado, garantizando el pago oportuno de las mesadas y demás obligaciones pensionales.

Artículo 7°. *Vigilancia y control de los fondos para el pago del pasivo pensional.* La vigilancia y control de los fondos para el pago del pasivo pensional de las universidades y de las cajas que administren el régimen de Prima Media, estará a cargo de la Superintendencia Financiera respecto a la aplicación de la normas generales, el acatamiento de las decisiones judiciales y el manejo financiero de dichos fondos, preservando la autonomía universitaria constitucional relativa al funcionamiento misional de las universidades.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a...

Marta Lucía Ramírez,
Senadora de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Quienes prestan y han prestado sus servicios a las universidades estatales del nivel nacional son servidores estatales, principalmente empleados públicos docentes y no docentes, quienes tienen sus expectativas en materia pensional atadas al cumplimiento de los requisitos de edad y tiempo exigidos a todos los demás empleados públicos, contenidos principalmente en el Decreto 3135 de 1968 y en la Ley 33 de 1985.

Cinco de estas universidades, Caldas, Cauca, Córdoba, Tecnológica del Chocó y Nacional de Colombia, constituyeron cajas de previsión social que respondían no solo por el tema pensional, sino también por la parte médico-asistencial. Para tal efecto recibían los recursos de dos fuentes, de los aportes de sus afiliados y mayoritariamente de las asignaciones presupuestales provenientes de la Nación, razón por la cual históricamente y hasta la expedición de la Ley 100 se puede afirmar sin riesgo de equivocarse que el Estado era el único garante de los derechos pensionales de estos servidores.

La Ley 100 de 1993, al establecer un sistema único de pensiones para todos los colombianos y buscar un equilibrio entre ingresos y egresos, reconoció las situaciones precedentes donde la Nación respondía directamente por las cargas pensionales de sus servidores, creando a través del artículo 130 el Fondo de Pensiones Públicas del nivel nacional, cuenta adscrita a la Nación que tiene como finalidad sustituir en el pago de las pensiones a la Caja Nacional de Previsión Social y a las demás cajas de previsión o fondos insolventes del sector público del orden nacional que el Gobierno determine.

Conforme a los artículos 52 y 128 de la Ley 100 de 1993, las cajas de previsión de las universidades nacionales desde 1994, mantenían o inclusive mantienen la obligación de administrar el régimen de prima media con prestación definida. Al mismo tiempo el artículo 130 de la misma ley, facultó al Gobierno para determinar qué cajas o fondos insolventes del sector público del orden nacional pueden ser sustituidas por el Fondo de Pensiones Públicas del nivel nacional, dentro de las cuales deben ser consideradas las cajas de las universidades nacionales, conforme a lo planteado recientemente por el honorable Consejo de Estado¹

Este manejo creado para los entes de carácter nacional, se diferenció del tratamiento que dio el artículo 131 de la Ley 100 de 1993 a las universidades del nivel territorial, para las cuales se dispuso la creación de fondos para el pago del pasivo pensional, a cuya financiación concurrirían la Nación, los departamentos, los distritos y los municipios. En este orden de ideas, las universidades nacionales después de la Ley 100 y al no haber sido sustituidas por el Fondo de Pensiones Públicas del nivel nacional, continuaron administrando el sistema de pensiones de quienes al 1° de abril de 1994 tenían la condición de afiliados a sus cajas de previsión, pagando las obligaciones pensionales con los recursos que para tal fin y año tras año continuó asignando la Nación.

Pese a lo anterior el artículo 38 de la Ley 1151 de 2007 pretendió garantizar el pago del pasivo pensional de las cinco universidades estatales del orden nacional, haciendo una remisión a lo dispuesto en el artículo 131 de la Ley 100 de 1993. Es decir, extendiendo el tratamiento dado a las universidades territoriales a las universidades nacionales estableciendo para estas últimas la obligación de concurrir al pago del pasivo pensional, cuando en principio estas obligaciones conforme a lo establecido por la Ley 100 de 1993, debieron ser asumidas por el Fondo de Pensiones Públicas del nivel nacional. Recientemente la Corte Constitucional según la Sentencia C-507 de 2008² declaró inexecutable gran parte del citado artículo 38,

dejando básicamente dos ideas, una, la necesidad de regular una concurrencia entre Nación y universidades sin afectar el fin misional de estas últimas, y dos, que la reglamentación no la podía hacer el Gobierno sino que le correspondería al Congreso.

Según la sentencia citada, la Corte Constitucional aclara que el artículo no es per se inexecutable, sino que sólo lo es en cuanto la reglamentación se dejó en cabeza del Gobierno. Por tanto, el presente proyecto de ley no hace más que recoger lo dispuesto en este artículo, subsanando la razón de inexequibilidad al determinar de manera precisa, la forma mediante la cual se establecerán los montos de la concurrencia por parte del gobierno en el pago del pasivo pensional.

Al respecto la sentencia de la Corte señaló que “la concurrencia de la Nación y las universidades estatales en el saneamiento del pasivo pensional de dichas entidades, prevista en el artículo 38 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, no viola per se la Constitución. Lo anterior, por cuanto esta concurrencia tiene una finalidad constitucionalmente legítima, cual es, la de asegurar los recursos suficientes y el pago oportuno de las pensiones de los trabajadores de esas universidades, como lo establecen los artículos 48 y 53 de la normatividad superior. Así mismo, se trata de recursos que venían siendo administrados directamente por cajas especiales de cada una de las universidades”.

La Corte determinó que la “concurrencia debe ser en un grado que no afecte el proceso educativo y la autonomía de estos centros educativos para definir y llevar a cabo los programas y proyectos a desarrollar, ni el derecho de las personas a acceder a una educación pública superior de calidad. En este sentido, la primera parte del artículo 38 no resulta contraria a la Constitución. Sin embargo, la norma no establece los porcentajes de concurrencia, tampoco define la base sobre la cual deben calcularse dichos porcentajes, ni establece con claridad el período que debe ser tenido en cuenta para definir dicha base, aspectos que tampoco fueron objeto de debate en el Congreso. Dada la ambigüedad de la disposición legal, estos factores terminarían por ser definidos por el Gobierno en ejercicio de su potestad reglamentaria, lo que desconoce la reserva de ley, en la medida que de la definición de estos factores técnicos dependerá que la concurrencia afecte apenas marginalmente el proceso educativo y por ende la autonomía de los centros universitarios o que pueda poner en cuestión incluso, la propia viabilidad financiera de las universidades estatales. Mal puede admitirse que tal decisión pueda adoptarse al margen del debate legislativo que tenga en cuenta el impacto de su decisión y los restantes alternativas existentes. En este sentido, la remisión que se hace al artículo 131 e la Ley 100 de 1993 no permite precisar los factores conforme a los cuales se debe llevar a cabo la concurrencia en el saneamiento del pasivo pensional de las universidades estatales, determinación que corresponde efectuar al legislador”. Por consiguiente, la segunda parte del inciso primero del artículo 38 acusado y el parágrafo fueron declarados inexecutable.

Consideramos que el pronunciamiento de la Corte coincide con la posición de la administración de estas universidades que buscan una salida que garantice el pago de las pensiones y demás obligaciones pensionales, siempre y cuando no se afecte su estabilidad y viabilidad financiera.

Es por esto que se pone a consideración un proyecto de ley, donde se privilegia una salida para un problema pensional que además de afectar a muchas personas (para citar solo un ejemplo, la Universidad Nacional tiene más de 4200 pensionados) puede afectar la estabilidad económica de la educación superior pública.

En concordancia con el artículo séptimo de la Ley 819 de 2003 por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal, el costo fiscal del proyecto está determinado por el valor del total del pasivo pensional de las universidades que en el momento de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 son de orden nacional manejan su pasivo pensional, menos el monto del presupuesto que las universidades hay destinado del presupuesto asignado por la Nación en el año 1993 para el pago de pensiones y que fueron incluidos en la base para determinar la transferencia para funcionamiento prevista en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992. El valor de concurrencia por parte de las universidades se actualizará con el Índice de Precios al Consumidor causado anualmente, se determinará en pesos constantes y se denominará “recursos para pensiones del año base”.

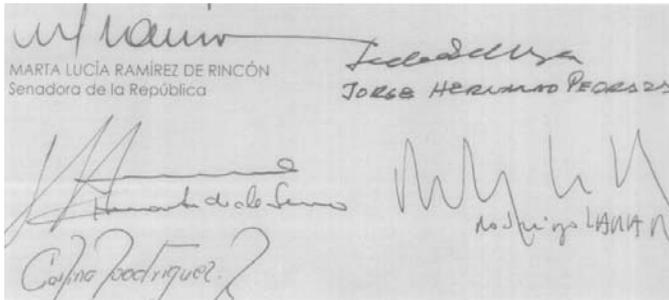
Dada la situación pensional de los empleados de las universidades públicas, se ve la necesidad de crear una garantía, que en muchos casos es la única fuente de subsistencia de los pensionados de estas entidades educativas. Por medio de la concurrencia legítima del Estado y las universidades en el pago y administración de las pensiones se asegura el pago oportuno de estas. Es importante aclarar que la concurrencia que tiene por objeto este proyecto de ley no vulnera la viabilidad operativa o financiera de las instituciones de educación superior dadas las condiciones establecidas para la operación y el manejo de los recursos a cargo del fondo

¹ Este planteamiento está explicado y soportado por el Consejo de Estado, en el Concepto 1713 del 3 de marzo de 2006, Consejero Ponente Doctor Flavio Augusto Rodríguez Arce, al resolver una consulta elevada por el Ministerio de Hacienda.

² A la fecha a lo se conoce el comunicado de prensa, el cual se anexa con los demás antecedentes.

que se pretende crear con este fin, todo esto atendiendo a directrices normativas primarias como la igualdad y un claro juicio administrativo en la utilización de los recursos públicos.

De los honorables Congressistas,



SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (arts. 139 y ss Ley 5ª de 1992)

El día 5 del mes de agosto del año 2008 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 83 Senado, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por la honorable Senadora Marta Lucía Ramírez y otros.

El Secretario,

Emilio Otero Dajud.

SENADO DE LA REPUBLICA

Sección de Leyes

Bogotá, D. C., 5 de agosto de 2008

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 83 de 2008 Senado, por la cual se establece la concurrencia para el pago del pasivo pensional de las Universidades Estatales del nivel nacional, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada el día hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley. El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 5 de agosto de 2008

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Hernán Francisco Andrade Serrano.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud

PROYECTO DE LEY NUMERO 84 DE 2008 SENADO

por la cual se amplían las bases democráticas para el ejercicio de la abogacía.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 22 de la Ley 1123 de 2007, de exclusión de la responsabilidad disciplinaria, se adicionará de la siguiente manera:

Artículo 22. *Causales de exclusión de la responsabilidad disciplinaria.* No habrá lugar a responsabilidad disciplinaria cuando:

1. Se obre en circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito.
2. Se obre en estricto cumplimiento de un deber constitucional o legal de mayor importancia que el sacrificado.
3. Se obre en legítimo ejercicio de un derecho o de una actividad lícita.
4. Se obre para salvar un derecho propio o ajeno al cual debe ceder el cumplimiento del deber, en razón de la necesidad, adecuación, proporcionalidad y razonabilidad.
5. Se obre por insuperable coacción ajena o miedo insuperable.

6. Se obre con la convicción errada e invencible de que su conducta no constituye falta disciplinaria.

7. Se actúe en situación de inimputabilidad.

8. Se actúe en el ejercicio del derecho de crítica, si el argumento del abogado litigante responde a criterios de verdad (exceptio veritatis).

Artículo 2º. Esta ley tendrá vigencia a partir de su promulgación.

De los honorables Senadores;

Parmenio Cuéllar Bastidas.

Senador de República

EXPOSICION DE MOTIVOS

Introducción

Nuestra formación jurídica democrática no puede continuar mirando con indiferencia una fuente inagotable de injusticia, infortunadamente generada en el seno de un sector, cuya vocación es, cabalmente, la lucha por el derecho y la justicia.

Nos referimos a las sanciones disciplinarias que de antaño se vienen imponiendo a los litigantes cuando en sus alegaciones orales o escritas son acusados de agraviar al juzgador, especialmente cuando de criticar sus decisiones se trata. El derecho de defensa –claramente consagrado por el Constituyente del 91– es lesionado cuando se pretende limitarlo en las exageraciones del derecho disciplinario.

Sancionar a un litigante porque disiente del fallo y crítica –en algunas veces con acerbidad los errores del juez, es una exageración. Que se diga que el litigante puede tener razón en sus argumentos, pero que exageró en su crítica, es una injusticia. Con los litigantes del foro ocurre algo similar a lo que se consagró con los congresistas, que están amparados por la “inviolabilidad parlamentaria”. Puede que no en el mismo grado, pero el derecho de disentir no se puede amordazar.

Consideraciones Jurídico-Filosóficas

El litigio que ejercen los abogados ante los despachos judiciales marca un punto de encuentro entre miembros del constituyente primario y servidores públicos del poder constituido.

La democracia enseña que el constituyente primario, o sea el pueblo, es el depositario central de todo el poder del Estado. Por lo mismo, dentro de la concepción, al menos Liberal, deberá entenderse que debe ser respetado y acatado por los servidores públicos.

Esta premisa liberal ha sido una conquista históricamente novedosa. Antes del advenimiento del pensamiento liberal se entendía que el pueblo no debía tener ningún derecho. Recordemos que griegos y romanos negaban hasta el derecho de ciudadanía a los sectores mayoritarios de la población. La plebe romana, por ejemplo, no tenía ni siquiera la opción de ser persona.

El advenimiento de las formas monárquicas tuvo un aval de origen estrictamente religioso. La carta de San Pablo a los hebreos entroniza la conocida “orden de Melquisedec”, que preconiza la iluminación por medio de la sangre en cabeza del sacerdote rey de Salem. De aquí que la información o sabiduría se heredaba, razón por la cual, el primogénito del monarca debía sucederlo. El matrimonio del heredero debía ser con alguien que a su vez tuviese “sangre informada” (sangre azul), para poder perpetuar la información en bien de un conglomerado, cuya característica era la Desinformación.

“... Las escuelas de misterios del antiguo Egipto enseñaban que la sangre es el vehículo de la conciencia.. El espíritu del hombre se movía a través de la corriente sanguínea...”¹

La monarquía, como sistema de opresión contra el pueblo, ha sido sostenida por importantes teóricos del catolicismo entre quienes mencionaremos a Clemente XII en 1738, Benedicto XIV, Pío VII, León XII, quien en la Constitución Apostólica Quo Graviora sostuvo que la tesis monárquica sería “... para siempre...”. De idéntica manera son los pronunciamientos de Pío VIII, Gregorio XVI y Pío IX, todos los cuales, para no volver extenso el comentario, se sintetizan en algunos apartes de la encíclica *Humanum Genus*, de León XIII, que transcribimos en cortos apartes:

“...Aquí los naturalistas enseñan que todos los hombres poseen los mismos derechos y son de una condición perfectamente igual; que cada hombre es independiente por naturaleza; que nadie tiene derecho a mandar a otros, que es tiranía mantener a los hombres sujetos a cualquier autoridad que no sea la que emana de sí mismos...”²

“... Una vez que se admite que los hombres nacen para la sociedad civil por la voluntad de Dios y que el poder soberano es tan estrictamente necesario para la sociedad, que cuando aquel falla la sociedad necesariamente se derrumba, se desprende

¹ Manly P. Hall MELCHIZEDEK AND THE MYSTERY OF FIRE Ed. The philosophical research society. Los Angeles California EEUU. 1998. Pág. 29.

² León XIII HUMANUM GENUS. Apéndice del libro NACIDOS EN SANGRE de Jhon Robinson. Ed. Diana. Méjico.1992. Página 423.

que el derecho de mando emana del mismo principio del que emana la propia sociedad; esa es la razón por la cual el Ministro de Dios está investido de tal autoridad. En consecuencia, en la medida en que los fines y la naturaleza de la sociedad humana lo exige, uno debe obedecer la autoridad legítima como obedeceríamos la autoridad de Dios, soberano supremo del universo, y es su ERROR CAPITAL CONCEDERLE AL PUEBLO EL PODER ABSOLUTO

PARA SACUDIRSE EL YUGO DE LA OBEDIENCIA POR SU PROPIA VOLUNTAD...” (Mayúsculas fuera de texto)³.

Todas estas premisas dan origen a la suprema declaración católica de 1884 en la cual se hace la máxima declaración monárquica, en contra del constituyente primario:

“...Ahora bien, si la iglesia nos manda que obedezcamos ante todo a Dios, señor de todas las cosas, sería una calumnia injuriosa considerarla a una enemiga del poder de los príncipes y una usurpadora de sus derechos... Reconoce, como lo hace el derecho divino de autoridad, otorga una gran dignidad al poder civil y contribuye a propiciar el respeto y amor de los súbditos...” (mayúsculas y negrillas fuera de texto).

Dentro de los cánones de la realeza española el abogado del General Antonio Nariño, por ejemplo, fue conducido a la cárcel por tomarse el atrevimiento de ejercer el derecho de defensa del Próce 1 letrado murió en ese lugar víctima del castigo injusto a su ejercicio del derecho.

He traído los párrafos en cita porque para el constitucionalismo colombiano son la base fundamental de la Constitución de 1886. El ordenamiento jurídico, sin que el estatuto disciplinario del abogado sea una excepción, se funda en esta concepción del poder. Bástenos recordar que el país estaba dedicado a la concepción católica de ese momento.

La incidencia de la encíclica Humanum Genus (escrita en 1884), en la relación planteada por la legislación derivada de ella, es importante. En efecto, la rama jurisdiccional es tratada por fuera de los cánones de la democracia. El juzgador, en esta base filosófica, encarna la Divinidad. El pueblo, y con él los litigantes, deben total acatamiento a los administradores de justicia. Es impensable dentro de estos parámetros pensar que el poder juzgador viene del pueblo. El litigante es víctima del criterio monárquico. Por tanto, quien litiga acata en forma total y absoluta al Juez que se va constituyendo en abusador del poder. El doctor Francisco Bruno, un emérito Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, en el año de 1931, formula la siguiente reflexión en torno al tema:

“...El magistrado de la corte, generalmente, es un sabio porque es magistrado, y no por que es sabio...”⁴

En el marco de la concepción divina del poder, estamos ante una maravillosa descripción de una institución que se diviniza, alejándose del constituyente primario.

Se impone bajo los postulados monárquicos un respeto, de tal magnitud, que ninguna argumentación cuestionante es válida. Desaparece el debate democrático de las tesis jurídicas. Veamos cómo las describe Francisco Bruno:

“...Ante los tribunales, como ante los jueces, cualquiera que sea su categoría, todo esfuerzo de cultura jurídica es fatalmente inútil, estéril. Es suficiente que un abogado apoye una solicitud en una teoría nueva, en una doctrina desconocida para el fallador, o cite una escuela jurídica moderna, para que este, insensible a toda innovación, inaccesible a toda cultura que ridiculice el inciso, atacado de pedantería jurídica, sentencie en contra y ponga al estudioso en entredicho...”.

“...El magistrado no ve más allá del inciso. El inciso es el máximo límite de todas las sabidurías. La muralla china de nuestra afirmación jurídica. El líquido disolvente de nuestro progreso mental. El magistrado se ríe de las nuevas escuelas, porque le fastidia inquietar su mente con las cosas nuevas...”⁵

Hemos presentado una clara descripción del poder omnipotente de la rama jurisdiccional. Es la visión dada en la tercera década del siglo pasado, bajo la égida monárquica de la Constitución de 1886, la hija de la encíclica Humanum Genus de León XIII de 1884.

Como se puede observar al litigante ni siquiera le era permitido citar una escuela nueva. Obviamente sus críticas ante la ignorancia e ignominia eran un imposible. La concepción antidemocrática del Estado era el antagonismo del ejercicio litigante. Por lo mismo, el constituyente primario no existía, el juzgador lo ignoraba, tal como pasaba por alto todo sentido democrático que debe respetarse en el litigante.

Dentro de estos parámetros, una observación en lo tocante a la conducta o desatinos del juzgador, constituían conducta punible para el litigante que se atreviera a usar su derecho a la crítica ciudadana.

En este marco constitucional, nace el decreto 196 de febrero 12 de 1971, conocido como el estatuto del abogado.

Los juzgamientos de los abogados por las frases altisonantes o altivoques se hicieron, durante el siglo pasado, de una manera curiosamente antidemocrática.

El juzgador ignoraba por completo la conducta del juez contra quien se dirigía el escrito. El servidor público era intocable, pues se presumía su sabiduría (emanada de Dios) y, por lo mismo, su rectitud y buena conducta. De esta manera, se tomaba el escrito, obviamente crítico del litigante, y se lo comparaba con el diccionario de la lengua, en lugar de enfrentarlo con la conducta asumida por el destinatario de la crítica. En las democracias el litigante tiene el deber de estar en el lado crítico de las actuaciones judiciales. En el feudalismo, por el contrario, tenía el deber de atacar a su cliente culpable. Si el papel democrático del abogado lo ubica reaccionando frente a las actuaciones del juez, su reacción defensiva se produce frente a una acción del juzgador. En consecuencia, valorar su conducta implica, ante todo, enjuiciar la acción judicial que provoca su contrario patentizado en la defensa.

La ofensa existe en la medida en que sea ponderada la actuación judicial. Por el contrario, la reacción del litigante será justa en estricta relación con la injusticia inferida por el servidor público de la justicia.

Límites doctrinarios al derecho a la crítica.

Uno de los sucesores de Don Miguel de Unamuno en la rectoría de la Universidad de Salamanca, el profesor de derecho penal Don Ignacio Verdugo Gómez de la Torre, sostiene:

“...En un Estado democrático es insostenible que la conformidad a derecho del ejercicio de la libertad de expresión referida a la actividad de los funcionarios públicos quede reducida a la verdad objetiva de lo afirmado. Como más adelante se sostendrá, en este ámbito debe ser suficiente con el ejercicio veraz de la libertad de expresión...”⁶

Como podemos leerlo, la cátedra internacional sostiene que, en el encuentro entre la defensa del interés público y el honor del funcionario, ni siquiera la verdad objetiva es exigible. Todo porque en aras de la democracia, el juicio político del constituyente primario prima sobre los valores personales del servidor público. Esta postura ni siquiera la puede soñar un sistema feudal de interpretación jurídica, es decir, no cabe en el planteamiento constitucional colombiano de 1886.

Dentro de las democracias modernas hay planteamientos más conservadores, como el alemán. En efecto, el BUNDESVERFASUNGSGERICHT germano en la sentencia LÜTH, protege la libertad individual de formular críticas contra los funcionarios públicos, cuyo límite es la verdad objetiva.

En Norteamérica los fallos GERTS Y WOLSTON, refiriéndose a los dignatarios importantes del Estado, sostienen que la información sobre estas personas “... carece de todo límite que no sea la mencionada actual malice...”. Es decir, que solamente la malicia subjetiva está proscrita.

La doctrina colombiana

Corte democrática de Colombia, sacrificada en el holocausto, con ponencia del Magistrado FABIO CALDERÓN BOTERO, días antes de su sacrificio, en una de las providencias que manifestaron su rebeldía contra la Constitución feudal de 1886 dijo, en septiembre 29 de 1981:

“...La libre crítica, sea por ciudadano con o sin empleo, censurando en forma global los reales o presuntos vicios o inmoralidades de algún sector de la burocracia o de toda ella, presentando sus causas y posibles soluciones, describe el inalienable e irrenunciable derecho a opinar de todo ciudadano colombiano...”

La preponderancia del constituyente primario es palpable en esta y otras memorables jurisprudencias. Después del sacrificio de estos artífices democráticos, el juzgamiento de los críticos contra la burocracia ya no tiene en cuenta la relación dual de la conducta juzgada como injuriosa.

De allí para adelante, se empieza a juzgar la ofensa enfrentada al diccionario solamente. La relación indisoluble entre el servidor público, como fuente, y la crítica injuriosa, se rompe. El juez o el magistrado se vuelven intangibles. Su conducta no se volverá a tocar en el juicio contra el litigante o constituyente primario.

Un ejemplo esclarecedor: El Tribunal Superior de Pereira en fallo disciplinario de octubre 24 de 1986 (nótese que la fecha es posterior al holocausto del Palacio de Justicia de Bogotá), en el que se juzgó la injuria de un litigante, sin examinar la conducta del juzgador, fingiendo que ella no existía, solamente a la luz del diccionario de la lengua. El funcionario público toma el tinte monárquico que dan las bases doctrinarias de la Constitución de 1886. Dentro de la carrera absolutista de la jurisprudencia surge la reforma constitucional de 1991, que mira al sentido

3 León XIII Op. Cit. Pág.429.

4 Bruno Francisco LA COMEDIA DE LA JUSTICIA publicaciones justicia y desarrollo. Segunda edición. Marzo 1977. Bogotá. Página 194 y 195.

5 Bruno Francisco Op. Cit. Pág. 188

6 Verdugo Gómez de la Torre Ignacio HONOR Y LIBERTAD DE EXPRESION. Ed. Tecnos. Madrid 1987. Página 91.

democrático y abre la puerta a la libertad de expresión y crítica, en unión con la libertad de conciencia y pensamiento. Es precisamente con esta protección suprema que se realiza la presentación de este proyecto de ley.

No obstante el avance constitucional, la doctrina y la jurisprudencia padecen la inercia de la vieja Constitución, enhorabuena derogada.

Refiriéndose a la inexistencia de la exceptio veritatis en materia disciplinaria sostiene el tratadista Luis Enrique Restrepo Méndez de Colombia:

"...No obstante ese planteamiento no ha sido de recibo en materia disciplinaria de abogados, en razón a que esta profesión corre con unos fines de colaboración en la conservación y perfeccionamiento del orden jurídico y en la realización de una recta administración de justicia, encomendándole además la función de defender en justicia los derechos de la sociedad..."

Como se aprecia, el comentarista entiende que existe una "... RECTA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA...". tal como lo entiende la enciclica Humanum Genus, frente al gobierno derivado de Dios. **Obviamente, con esa premisa los colaboradores de dicha administración no tienen derecho a decirle las verdades sobre sus INEXISTENTES falencias. Por tanto, hasta en el campo penal es válida la "exceptio veritatis", pero para la administración de justicia, por ser recta, no es viable.**

Contrasta esta postura con las carencias judiciales que desde Bolívar se denunciaron. Peor aún, no tienen ningún punto en común con la visión que desde el interior de la Rama Jurisdiccional realizó el Magistrado FRANCISCO BRUNO.

La carrera hacia el absolutismo judicial, desoyendo la Constitución de 1991, ha sido prohibida por la tendencia jurisprudencial del Consejo Superior de la Judicatura. Leamos su fallo:

*"...frente al régimen disciplinario de nada vale probar que las acusaciones vertidas de manera distinta a la formulación de las denuncias respetuosas ante las autoridades correspondientes sean ciertas, si tales acusaciones se realizaron de manera desmesurada, con ausencia de frenos inhibitorios, con propósitos o de forma tal que se rebasen las manifestaciones necesarias, útiles o pertinentes, atendida la defensa de los intereses que se encuentre agenciando..."*⁷

Esta jurisprudencia inhibe al constituyente primario de decir la verdad. El respeto no se predica de lo respetable sino del cargo público que ocupe la burocracia. Se pulveriza el derecho de opinión y la libertad de crítica de la Constitución de 1991. **Casi se llega a pensar en la intangibilidad de los servidores públicos de juzgados** y cortes. El poder constituido inalcanzable para el pueblo.

Valdría la pena reflexionar en torno a estas sanciones disciplinarias con el pensamiento e Montesquieu en Cartas Persas:

⁷ Restrepo Méndez Luis Enrique COMENTARIOS AL NUEVO CODIGO DISCIPLINARIO DEL ABOGADO. Primera edición 2008. Editorial Dike. Bogotá. Página 119.

⁸ Consejo Superior de la Judicatura de Colombia. Ponente LEONOR PERDOMO PERDOMO. Radicación 200200143. Sentencia de julio 14 de 2004.

*"... Toda pena que no se deriva de la absoluta necesidad es tiránica..."*⁹

Conclusiones

Por estas motivaciones el Congreso de la República tiene que tomar en forma explícita la defensa del derecho fundamental de contradicción. Es simplemente un desarrollo de los principios constitucionales y del bloque de constitucionalidad; **proponemos establecer como causal de exclusión de responsabilidad disciplinaria, la crítica supuestamente exagerada el litigante, cuando demuestre que tenía razón en su argumentación (exceptio veritatis)**

De lo honorables Senadores,

Parmenio Cuéllar Bastidas
Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (arts. 139 y ss Ley 5ª de 1992)

El día 5 del mes de agosto del año 2008 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 84 Senado, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador Parmenio Cuéllar.

El Secretario,

Emilio Otero Dajud.

SENADO DE LA REPUBLICA

Sección de Leyes

Bogotá, D. C., 5 de agosto de 2008

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 84 de 2008 Senado, por la cual se amplían las bases democráticas para el ejercicio de la abogacía, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada el día hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 5 de agosto de 2008

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Séptima Constitucional y enviase 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,

Hernán Francisco Andrade Serrano.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud

⁹ Villar Borda Luis ESTUDIOS DE FILOSOFIA DEL DERECHO PENAL. Ed. Externado de Colombia. 2006. Página 11. Bogotá.

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 303 DE 2008 SENADO, 184 DE 2007 CAMARA

por la cual se modifica la Ley 551 del 30 de diciembre de 1999.

Bogotá, D. C., 4 de agosto de 2008.

Doctor

AURELIO IRAGORRI

Presidente Comisión Tercera del honorable Senado de la República

Ciudad

Referencia: Texto definitivo de la ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 303 de 2008 Senado, 184 de 2007 Cámara, por la cual se modifica la Ley 551 del 30 de diciembre de 1999.

Señor Presidente:

Atendiendo el nombramiento que me hiciera la Comisión Tercera del honorable Senado de la República, con toda atención me permito presentar ponencia para primer debate en la Comisión Tercera del honorable Senado de la República al Proyecto de

ley número 303 de 2008 Senado, 184 de 2007 Cámara, por la cual se modifica la Ley 551 del 30 de diciembre de 1999.

De los honorables Senadores,

Yolanda Pinto Afanador,

Senadora de la República, ponente para primer debate.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 303 DE 2008 SENADO, 184 DE 2007 CAMARA

por la cual se modifica la Ley 551 del 30 de diciembre de 1999.

Introducción

Por iniciativa de los honorables Representantes de la República doctores Alvaro Morón Cuello, Oscar Arboleda Palacio, Orlando Montoya Toro, Ricardo Chajín Florián, Luis Fernando Almario, Armando Betancour H., y del honorable Senador de la República doctor Germán Villegas, se presentaron proyectos de ley acumulados que hoy nos ocupan, aprobados en segundo debate en la Plenaria de la Cámara el día 27 de mayo de 2008, cuyo ponente fue el honorable Representante Alfredo Cuello Baute.

Este proyecto de ley, pretende ampliar hasta por la suma de cien mil millones de pesos (100.000.000.000) la emisión de la estampilla ProUniversidad Popular del Cesar, creada por la Ley 07 de 1984 como recurso de financiación para la construcción de la Ciudadela Universitaria del Cesar.

En ese sentido los proyectos presentados y acumulados, aseguran una fuente de financiación extra a la Universidad Popular del Cesar, para responder a las exigencias planteadas por la ampliación de la cobertura programática, el aumento de la población universitaria y el incremento de los costos generado por el desarrollo tecnológico.

La iniciativa también pretende la modificación de la junta ProConstrucción de la ciudadela Universitaria del Cesar, la cual se encargará de administrar los fondos generados por la emisión de las estampillas, durante el proceso de producción de las mismas ordenado en la ley.

Tenemos en nuestras manos, un proyecto de ley que impone la modificación de una ley de la República con el fin de adecuarla a las circunstancias reales de la Universidad Popular del Cesar, para que este establecimiento de Educación Superior cuente con área adecuada para satisfacer las necesidades de una creciente comunidad universitaria y genere mayores espacios de crecimiento académico, tecnológico e intelectual en esa región del país.

La Universidad Popular del Cesar, nace en 1993 como transformación del Instituto Tecnológico del Cesar creado mediante Decreto Departamental 050 de 1973, por medio de la Resolución 03272 del 25 de junio de 1993.

En la actualidad cuenta con once mil trescientos estudiantes (11.300) en la sede de Valledupar, mil trescientos (1.300) en la sede de Aguachica y trescientos (300) en la sede de Codazzi. Ofrece 18 programas académicos divididos en 6 facultades. El crecimiento en las matriculas ha sido constante, lo cual significa un crecimiento poblacional importante y nuevos retos en materia tecnológica y de infraestructura.



Fuente: Universidad Popular del Cesar

La Universidad Popular del Cesar cuenta con más de 7.500 graduados, lo que demuestra el importante servicio social que presta a esta región de país.

Programas	Graduados	Egresados
Administración de Empresas	1602	1437
Contaduría Pública	524	1711
Comercio Internacional	2084	379
Economía	113	123
Enfermería	1062	655
Instrumentación Quirúrgica	246	167
Microbiología	122	204
Licenciatura en Matemáticas y Física	383	313
Licenciatura en Lengua Castellana e Inglés	110	82
Licenciatura en Matemáticas e Informática	90	107
Lic. en Ciencias Naturales y Educ. Ambiental	122	56
Ingeniería Agro industrial	198	219
Ingeniería Sistemas	202	151
Ingeniería Electrónica	82	82
Ingeniería Ambiental	150	145
Derecho	455	711
Sociología	31	43
Lic. En arte y folclore	0	0
Total	7.576	6.585

Fuente: Universidad Popular del Cesar.

I. OBJETO Y PROPOSITOS DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley que hoy nos ocupa, propone modificar la Ley 551 de 1999, que a su vez modificó la Ley 7ª del 14 de febrero de 1984.

La modificación consiste en incrementar el monto estipulado por el artículo 1º, de cinco mil millones de pesos (\$5.000.000.000) hasta cien mil millones de pesos

(100.000.000.000), toda vez que los recursos recaudados por autorización de la Ley 551 de 1999 fueron insuficientes para garantizar la construcción de la Ciudadela Universitaria del Cesar.

Así mismo, se propone la base gravable y establecerla como obligatoria en las entidades públicas de orden nacional, departamental, y municipal que funcionen en la jurisdicción del departamento del Cesar, modificando el artículo 2º de la Ley 551 de 1999.

Por último, propone la modificación de la Junta Proconstrucción de la Ciudadela Universitaria del Cesar, la cual se encargará de administrar los fondos producidos por la emisión de las estampillas, siendo este un ente con capacidad jurídica de contraer obligaciones..

II. FUNDAMENTOS DE PROTECCION, CONSTITUCIONAL Y LEGAL PARA EL PROYECTO

La Constitución Política de 1991, promulga en su artículo 67 que "La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social ... Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y *por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos... La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señala la Constitución y la ley*". En este sentido es apenas natural que el Congreso de la República propenda por que los Universitarios Cesarenses y de departamentos circunvecinos que se benefician de los servicios prestados por la Universidad Popular del Cesar, cuenten con espacios adecuados para una mejor formación moral, intelectual y física, como la que pretende brindar la Ciudadela Universitaria del Cesar.

‘Siguiendo esta línea de pensamiento se promulgaron las Leyes 7a del 14 de febrero de 1984 y 551 del 30 de diciembre de 1999, que con la creación de la estampilla "ProUniversidad del Cesar", buscaban una mejora sustancial en los servicios prestados por esta Institución de Educación Superior.

III. CONSIDERACIONES GENERALES

Las modificaciones propuestas dentro de este proyecto de ley, son idóneas y necesarias, dado que el monto autorizado por la Ley 551 de 1999 no fue suficiente, para cubrir las crecientes demandas de la construcción de la Ciudadela Universitaria del Cesar.

Los cinco mil millones de pesos (\$5.000.000.000), establecidos por la Ley 551 de 1999, estaban perdiendo su valor nominal de ahí la importancia que su recaudo se haga a valor constante de la fecha de promulgación de esta ley.

Ahora bien, los procesos de modernización y la globalización hacen necesarios y urgentes el acceso a la información, los avances tecnológicos y de investigación que permitan a nuestras universidades estar a la vanguardia en los procesos educativos, fenómeno que sólo será posible si garantizamos los recursos necesarios para adelantar tan importantes actividades

Hoy en día, las adaptaciones que permitan prestar servicios de manera competitiva no son un lujo, sino un prerrequisito fundamental para asegurar una educación superior con calidad y respeto por la dignidad de los educandos, asegurando así una mejor convivencia y una formación integral, que garantice no sólo su formación académica, sino física y social. Desafortunadamente, la Universidad del Cesar cuenta con un precario ingreso, que no le permite afrontar el reto del crecimiento poblacional y el desarrollo de nuevas tecnologías. Su precaria situación económica ha dificultado la contratación de profesores de planta, razón por la cual la mayoría de los docentes son catedráticos.

IV. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Con el fin de mejorar la situación de la Universidad Popular del Cesar y maximizar el beneficio de los recursos obtenidos mediante la emisión de la Estampilla ProConstrucción de la Ciudadela Universitaria del Cesar, así como el funcionamiento de la Junta Pro Construcción de la Ciudadela Universitaria del Cesar, se proponen las siguientes modificaciones:

1. Adicionar un artículo donde se especifique porcentajes de inversión en planta física e infraestructura, investigación y ampliación de la base de plazas para docentes.
2. Modificar el párrafo 1º del artículo 3º de la Ley 551 de 1999, en el sentido de establecer que en ausencia del señor Gobernador del departamento, podrá presidir la Junta un miembro de esta que se escogerá entre los presentes.
3. Modificar el párrafo 2º del artículo 3º de la Ley 551 de 1999, adicionando que el Rector de la Universidad Popular del Cesar será quién convoque a las reuniones de la precitada Junta.

Proposición

Con base en las anteriores consideraciones, me permito rendir ponencia positiva y proponer a los honorables miembros de la Comisión Tercera del Senado de la República, dar primer debate al Proyecto de ley número 303 de 2007 *Senado, 184 de 2007*

Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 551 del 30 de diciembre de 1999, en consecuencia, el texto íntegro que se propone con su pliego de modificaciones para primer debate en el Senado de la Republica, es el siguiente:

De los honorables Senadores,

Yolanda Pinto Afanador,
Honorable Senadora de la Republica,
Ponente primer debate.

**PLIEGO DE MODIFICACION PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
EN EL SENADO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 303 DE 2808
SENADO, 184 DE 2007 CAMARA**

por medio de la cual se modifica la Ley 551 del 30 de diciembre de 1999.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 1° de la Ley 551 de 1999 quedará así:

Artículo 1°. Amplíese hasta la suma de cien mil millones de pesos (\$100.000.000.000) a valor constante a la fecha de expedición de la presente ley, la emisión de la estampilla “Pro Universidad Popular del Cesar” creada por la Ley 7ª de 1984.

Artículo 2°. Adiciónese a la Ley 551 de 1999 el siguiente artículo:

Artículo 1A. Los recursos de que trata el artículo 1° de la presente ley, serán invertidos en un 70% a la construcción de la Ciudadela Universitaria del Cesar y creación de plazas docentes y capacitación para los catedráticos el 30% restante deberá ser invertido en proyectos de investigación.

Artículo 3°. El artículo 2° de la Ley 551 de 1999 quedará así:

Artículo 2°. Establézcase como obligatorio el gravamen de la estampilla de que trata el artículo 1° de la presente ley, en las entidades públicas del orden nacional, departamental y municipal que funcionen en el departamento del Cesar.

Artículo 4°. El artículo 3° de la Ley 551 de 1999 quedará así:

Artículo 3°. Crease una Junta Especial denominada “Junta Proconstrucción de la “Junta Ciudadela Universitaria del Cesar” encargada de administrar los fotos que produzca la estampilla de que trata el artículo 1° de esta ley, con el fin de asegurar su destinación. Parágrafo 1°. La Junta creada mediante este artículo estará conformada por:

- a) El Gobernador del Departamento del Cesar, o su delegado, quien la presidirá, y en su ausencia será presidida por alguno de los miembros asistentes.
- b) El Rector de la Universidad Popular del Cesar, quién la convocará.
- c) El Representante de los Docentes ante el Consejo Superior Universitario.
- d) El Representante de los Estudiantes ante el Consejo Superior Universitario.
- e) Representante de los Gremios ante el Consejo Superior Universitario.

Parágrafo 2°. El rector de la Universidad Popular del Cesar, actuará como representante Legal de la Junta, y en tal calidad, será el ordenador del gasto previa autorización de la misma Junta.

Parágrafo 3°. Actuará como secretario de la Junta, el Secretario General de la Universidad Popular del Cesar.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Senadores,

Yolanda Pinto Afanador,
Honorable Senadora de la Republica, ponente primer debate.

Bogotá, D. C., 4 de agosto de 2008.

En la fecha se recibió ponencia y pliego de modificación para primer debate al Proyecto de ley número 303 de 2008 Senado, 184 de 2007 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 551 del 30 de diciembre de 1999.

El Secretario General,

Rafael Oyola Ordosgoitia.

Autorizó la publicación de la siguiente ponencia y pliego de modificación para primer debate, consta de nueve (9) folios.

El Secretario General,

Rafael Oyola Ordosgoitia.

C O N T E N I D O

Gaceta número 502 - Martes 5 de agosto de 2008
SENADO DE LA REPUBLICA

Págs.

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 71 de 2008 Senado, por la cual se adicionan a la Ley 1153 de 2007 de pequeñas causas, medidas en materia de seguridad en la operación del Transporte Aéreo Colectivo.....	1
Proyecto de ley número 72 de 2008 Senado, por la cual se modifica la Ley 403 de 1997y se establece como estímulo jornada completa de descanso para los sufragantes.....	3
Proyecto de ley número 81 de 2008 Senado, por la cual se adoptan normas relacionadas con la transformación, la reorganización y el funcionamiento del ente encargado de la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales, y se dictan otras disposiciones.....	4
Proyecto de ley número 82 de 2008 Senado, por medio de la cual se actualiza el Decreto 3466 de 1982, y se dictan otras disposiciones.....	9
Proyecto de ley número 83 de 2008 Senado, por la cual se establece la concurrencia para el pago del pasivo pensional de las Universidades Estatales del nivel nacional.....	18
Proyecto de ley número 84 de 2008 Senado, por la cual se amplían las bases democráticas para el ejercicio de la abogacía.....	20

PONENCIAS

Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 303 de 2008 Senado, 184 de 2007 Cámara por la cual se modifica la Ley 551 del 30 de diciembre de 1999. Bogotá, D. C., 4 de agosto de 2008.....	22
--	----