



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 945

Bogotá, D. C., martes, 6 de noviembre de 2018

EDICIÓN DE 18 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 238 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se modifica el artículo 98 de la Ley 769 de 2002, se establecen medidas para la sustitución de vehículos de tracción animal en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto modificar el artículo 98 de la Ley 769 de 2002 y crear una normatividad tendiente a establecer parámetros para la sustitución de vehículos de tracción animal, como acción de seguridad vial, un plan específico de mejoramiento de tránsito y medidas que propenden por el bienestar de los equinos y mulares que son utilizados para este fin, así como a ofrecer garantías para que las personas que derivan el sustento de este tipo de vehículos puedan acceder a programas de reconversión socio-laboral.

Artículo 2°. *El artículo 98 de la Ley 769 de 2002 quedará así:*

“Artículo 98. Sustitución de los vehículos de tracción animal. Las autoridades distritales, municipales y departamentales en cuyos territorios circulen vehículos de tracción animal iniciarán programas de sustitución. En el término de cinco (5) años, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, quedará prohibido el tránsito de vehículos de tracción animal. Vencido este plazo, las autoridades competentes procederán a su retiro, inmovilización e incautación.

Parágrafo 1°. Quedan exentos de esta medida los vehículos de tracción animal destinados a actividades turísticas y agrícolas, de acuerdo a las

normas que expedirá al respecto el Ministerio de Transporte.

Parágrafo 2°. Las alcaldías municipales y distritales en asocio con el SENA tendrán que promover actividades alternativas y sustitutivas para los conductores de los vehículos de tracción animal.

Parágrafo 3°. Los vehículos de tracción animal destinados a actividades turísticas deberán ser censados y estar registrados ante las autoridades locales. Las autoridades de tránsito y de salud competentes deberán implantar en cada animal un microchip de identificación y vigilar sus condiciones zoonóticas y de movilidad. Igualmente se asegurarán de que no ejerzan labores por más de seis (6) horas al día, y las autoridades impondrán la medida de pico y placa. Los dueños de estos vehículos se podrán acoger a la sustitución contemplada en la presente ley de manera voluntaria y las alcaldías municipales y distritales se encargarán de la identificación mediante herramientas tecnológicas.

Parágrafo 4°. En el caso de los vehículos de tracción animal destinados a actividades agrícolas y turísticas en las zonas rurales del país, sus dueños deberán dar estricto cumplimiento a lo estipulado en la Ley 1774 de 2016.

Los animales que pesen más de 300 kilos podrán jalar un vehículo que no pese más de una (1) tonelada ni tenga más de 4 ejes, los animales que tengan menos de 300 kilos podrán jalar un vehículo que no pese más de 500 kilos ni tenga más de 2 ejes.

Parágrafo 5°. El proceso de sustitución de vehículos de tracción animal deberá realizarse de manera gradual en el término de (5) años,

contados a partir del momento de la entrada en vigencia de la presente Ley, a razón de un 20% cada año sobre el 100 % del total de beneficiarios. A partir de la vigencia de esta Ley queda prohibido construir, armar y/o ensamblar nuevos vehículos de tracción animal cuya destinación sea el trabajo y la circulación en las vías del territorio nacional, sin perjuicio de lo previsto en el Parágrafo 1°.

Parágrafo 6°. Cada año fiscal contado a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley se debe realizar la sustitución como mínimo de un veinte por ciento (20%) del total de beneficiarios. En el caso de no cumplirse el porcentaje anual, este se acumulará para la siguiente vigencia hasta completar el 100%.”.

Artículo 3°. *Censo.* Las alcaldías distritales y municipales tendrán seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, para realizar un censo con el 100 % los datos de los vehículos de tracción animal y sus propietarios, el cual deberá ser enviado al Ministerio de Transporte y a la Agencia Nacional de Seguridad Vial, conformándose un registro de beneficiarios de los programas de sustitución.

Artículo 4°. *Fuentes de financiación y presupuesto.* Los recursos para la sustitución de vehículos de tracción animal deberán ser apropiados de la siguiente manera:

- a) Las alcaldías de distritos y municipios y, cuando deban concurrir, las gobernaciones, deberán aforar el presupuesto necesario para los programas de sustitución desde la vigencia fiscal que corresponda a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley y los incluirán en los planes de inversión de sus planes de desarrollo.
- b) Las alcaldías de distritos y de los municipios de categoría especial y de primera categoría, asumirán en su totalidad la financiación de los programas de sustitución con cargo a sus ingresos corrientes de libre destinación.
- c) Los municipios de segunda y de tercera categoría que cuenten con autoridad propia de movilidad o tránsito o reciban de manera directa recursos por concepto de pago de infracciones de tránsito, asumirán la financiación del 50% del costo de los programas. La Agencia Nacional de Seguridad Vial asumirá el 50%. Para estos efectos, las alcaldías deberán presentar sus programas a esta entidad y celebrarán convenios interadministrativos.
- d) En los municipios de segunda y de tercera categoría que no cuenten con autoridad propia de tránsito o no reciban recursos por concepto de pago de infracciones de tránsito, los programas serán financiados en un 50% por la Agencia Nacional de Seguridad Vial y en un 50% por los respectivos Departamentos.

Para estos efectos, las alcaldías deberán presentar sus programas a dichas entidades y celebrarán convenios interadministrativos.

- e) La sustitución de vehículos de tracción animal en los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría se financiará con cargo al presupuesto de los respectivos Departamentos, por lo que las alcaldías deberán presentarles sus programas y celebrarán convenios interadministrativos.
- f) Los presupuestos para la sustitución deberán ejecutarse progresivamente en la medida en que se afore por las respectivas entidades territoriales y haya disponibilidad de recursos.

Parágrafo 1°. En el caso de que los municipios de tercera, cuarta, quinta y sexta categoría certifiquen que no cuentan con recursos para la sustitución de vehículos de tracción animal, los Departamentos respectivos deberán concurrir y completar la financiación necesaria.

Parágrafo 2°. Se autoriza a los distritos, municipios y departamentos que tienen ingresos por concepto del pago de comparendos de infracciones de tránsito por foto detección (Ley 1843 de 2017), a destinar un porcentaje de dichos recursos para la sustitución de vehículos de tracción animal.

Artículo 5°. La Agencia Nacional para la Seguridad Vial reservará el 3% de su presupuesto para financiar la sustitución de vehículos de tracción animal, como acción de seguridad vial, mediante convenio interadministrativo con las entidades territoriales.

Artículo 6°. Si durante la vigencia de la presente ley se crean nuevos gravámenes, estampillas o impuestos relacionados con tránsito, transporte y movilidad, estos deberán destinar hasta el 10% del recaudo para contribuir a financiar los programas de sustitución, en cuanto fuere necesario.

Artículo 7°. *Sustitución.* Los distritos y municipios deberán, de manera independiente o mediante convenios interadministrativos, o de cooperación internacional o sin ánimo de lucro, promover actividades alternativas y sustitutivas para los conductores de los vehículos de tracción animal; así como propiciar su organización en cooperativas solidarias o asociaciones, para que puedan capacitarse y llevar a cabo emprendimientos dignos.

Parágrafo. Los beneficiarios de la sustitución de vehículos de tracción animal podrán optar por la entrega de una unidad productiva equivalente al mismo valor monetario del vehículo objeto de la sustitución.

Artículo 8°. *Tipo de vehículos.* La sustitución de vehículos de tracción animal deberá hacerse por vehículos automotores listos para circular, nuevos y homologados para transporte de carga y aptos para la topografía y distancia a recorrer entre

el municipio o distrito y los sitios de descargue o transferencia.

Artículo 9°. *Beneficiarios*. Los beneficiarios de la sustitución de vehículos de tracción animal deberán cumplir los siguientes requisitos:

- a) Estar en circulación y desempeñando un oficio en el vehículo de tracción animal por más de un (1) año previo a la entrada en vigencia de la presente Ley. Esta información debe ser suficientemente verificada y probada.
- b) Contar con un animal equino o mular, una carreta de dos (2) ejes y cuatro (4) ruedas para transporte de carga o pasajeros, que sea de su propiedad.
- c) El animal debe estar en buenas condiciones físicas y de salud.
- d) La sustitución se realizará para quienes estén registrados ante la autoridad de tránsito correspondiente o la respectiva alcaldía, y tendrán prioridad quienes cuenten con la mayor antigüedad del registro.
- e) A los beneficiarios que escojan la sustitución por vehículo automotor, la alcaldía distrital o municipal deberá suministrar la licencia de conducción en caso de no poseerla.
- f) En caso de muerte del titular o dueño del vehículo de tracción animal, el beneficio de la sustitución podrá ser remplazado por el cónyuge, compañero o compañera permanente o los hijos que hubieren participado en la actividad que realizaba el vehículo de tracción animal.
- g) En caso de hurto del vehículo, el propietario no pierde el derecho a la sustitución. Para esto deberá radicar la debida denuncia ante las autoridades competentes y presentarla al comité de seguimiento.

Parágrafo 1°. La carreta que compone el vehículo de tracción animal deberá ser entregada a la respectiva Administración Municipal para que surta el proceso de chatarrización. En el caso del animal, este deberá estar sano o ser recuperado en materia de salud, zoonosis y cumplir con el protocolo de adopción implementado, para que sea entregado a un adoptante diferente a su dueño inicial, quien deberá cumplir con requisitos básicos como tener un predio propio para la tenencia y contar con recursos para el mantenimiento del animal. Si en el momento de la sustitución no se ha autorizado la entrega en adopción del animal, la Alcaldía deberá disponer de un espacio apto para su tenencia y manutención mientras se entrega al adoptante.

Parágrafo 2°. Los vehículos automotores y las unidades productivas entregadas a los beneficiarios producto de la sustitución del vehículo de tracción animal, no podrán ser objeto de venta, cesión, donación, cambio o traspaso durante los cinco (5) años posteriores de la entrega al beneficiario. Las

Alcaldías distritales y municipales ejercerán los controles necesarios.

Parágrafo 3°. No podrá ser asignado más de un (1) vehículo automotor o unidad productiva por cada beneficiario y su núcleo familiar.

Artículo 10. *Plan de Acción*. Las alcaldías municipales y distritales tendrán que formular un plan de acción y un protocolo que contemple las etapas del proceso. Así mismo, deberán adelantar el censo y registro de los vehículos de tracción animal y del propietario, elaborar el protocolo de entrega del vehículo, recuperación y entrega en adopción del animal que podrá ser elaborado con apoyo de la academia (facultades y departamentos de veterinaria y zootecnia), fundaciones protectoras de animales, asociaciones de médicos veterinarios y zootecnistas, la Unidad Municipal o Departamental de Asistencia Técnica Agropecuaria (Umata), el SENA y el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA).

Parágrafo 1°. Las administraciones distritales, municipales y departamentales, tendrán un plazo de cinco (5) años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley para culminar el proceso de sustitución de los vehículos de tracción animal.

Parágrafo 2°. En cada distrito y municipio se creará un comité de verificación, seguimiento y conciliación de los programas de sustitución de vehículos de tracción animal, que estará conformado por representantes de la Administración Municipal, del Departamento, del Ministerio Público, de la Policía Nacional, de los propietarios de vehículos y de las veedurías ciudadanas.

Artículo 11. Las Administraciones Municipales y Distritales deberán incluir a los propietarios de vehículos de tracción animal censados y a los beneficiarios, en los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS), con el fin de darle continuidad a su actividad de manera organizada.

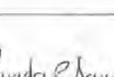
Artículo 12. Una vez concluido el proceso de sustitución y terminado el plazo contemplado en el artículo 4° de la presente Ley, no podrán circular vehículos de tracción animal por las vías del territorio nacional, exceptuando lo dispuesto en el artículo 9° de la presente Ley.

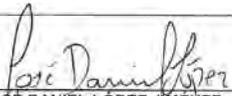
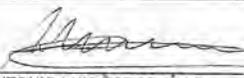
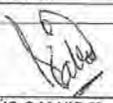
Artículo 13. Vigencia. Esta Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.


OSWALDO ARCOS BENAVIDES
Representante a la Cámara
Partido Cambio Radical

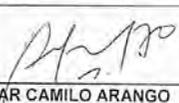
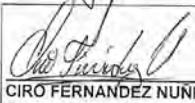

JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA
Senador de la República
Partido Cambio Radical


RICHARD ALFONSO AGUILAR V.
Senador de la República
Partido Cambio Radical


ÁNGELA PATRÍCIA SÁNCHEZ LEAL
Representante a la Cámara
Partido Cambio Radical

NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY Representante a la Cámara Partido Conservador Colombiano	JUAN CARLOS LOZADA Representante a la Cámara Partido Liberal Colombiano
ARTURO CHAR CHALJUB Senador de la República Partido Cambio Radical	 JOSÉ DANIEL LÓPEZ JIMÉNEZ Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
LUIS E. DIAZ GRANADOS TORRES Senador de la República Partido Cambio Radical	 JAIRO H. CRISTO CORREA Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
RODRIGO LARA RESTREPO Senador de la República Partido Cambio Radical	CESAR AUGUSTO LORDUY M. Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
DIDIER LOBO CHINCHILLA Senador de la República Partido Cambio Radical	JOSÉ GABRIEL AMAR SEPULVEDA Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
EDGAR JESUS DIAZ CONTRERAS Senador de la República Partido Cambio Radical	 MOBERSTO ENRIQUE AGUILERA Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
CARLOS A. JIMENEZ LÓPEZ Senador de la República Partido Cambio Radical	KAREN VIOLETTE CURE C. Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
CARLOS F. MOTOA SOLARTE Senador de la República Partido Cambio Radical	JOSÉ IGNACIO MESA BETANCUR Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 FABIAN G. CASTILLO SUÁREZ Senador de la República Partido Cambio Radical	HERNANDO JOSÉ PADAUI A. Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
ANA MARÍA CASTAÑEDA GÓMEZ Senador de la República Partido Cambio Radical	GUSTAVO HERNÁN PUESTES D. Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 ANTONIO LUIS ZABARAÍN G. Senador de la República Partido Cambio Radical	ERWIN ARIAS BETANCUR Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 DAIRA DE JESÚS GALVIS M. Senador de la República Partido Cambio Radical	 ELOY CHICHI QUINTERO R. Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
EMA CLAUDIA CASTELLANOS Senadora de la República Partido Cambio Radical	NESTOR LEONARDO RICO RICO Representante a la Cámara Partido Cambio Radical

GERMÁN VARÓN COTRINO Senador de la República Partido Cambio Radical	GLORIA BETTY ZORRO AFRICANO Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
TEMISTOCLES ORTEGA NARVAEZ Senador de la República Partido Cambio Radical	CARLOS A. CUENCA CHAUX Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
DAVID ERNESTO PULIDO NOVOA Representante a la Cámara Partido Cambio Radical	JULIO CESAR TRIANA QUINTERO Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
CARLOS MARIO FARELO DAZA Representante a la Cámara Partido Cambio Radical	JOSÉ LUIS PINEDO CAMPO Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS Representante a la Cámara Partido Cambio Radical	BAYARDO G. BETANCOURT Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 ATILANO ALONSO GIRALDO Representante a la Cámara Partido Cambio Radical	JORGE MENDEZ HERNÁNDEZ Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
SALIM VILLAMIL QUESSEP Representante a la Cámara Partido Cambio Radical	 HECTOR JAVIER VERGARA SIERRA Representante a la Cámara Partido Cambio Radical

 AQUILEO MEDINA ARTEAGA Representante a la Cámara Partido Cambio Radical	 OSCAR CAMILO ARANGO Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 CIRO FERNÁNDEZ NUÑEZ Representante a la Cámara Partido Cambio Radical	

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO DEL PROYECTO

La presente ley tiene por objeto modificar el artículo 98 de la Ley 769 de 2002 y crear una normatividad tendiente a establecer parámetros para la sustitución de vehículos de tracción animal, como acción de seguridad vial, un plan específico de mejoramiento de tránsito y medidas que propenden por el bienestar de los equinos y mulares que son utilizados para este fin, así como a ofrecer garantías para que las personas que derivan el sustento de este tipo de vehículos puedan acceder a programas de reconversión socio-laboral.

Así mismo, combatir la violencia y el maltrato contra los animales en cumplimiento de la normatividad internacional y nacional vigentes;

dando prioridad al mandato constitucional expresado en las diferentes leyes, normas, sentencias y jurisprudencia relacionada. Esto mediante la reconversión de una actividad que afecta tanto a los animales, como a las personas que los utilizan, buscando reivindicar el papel del Estado con un proceso y unas medidas que otorguen dignidad a unos y otros.

En el mismo sentido, se busca mejorar el flujo vehicular y la disminución de los accidentes de tránsito; reducir el impacto ambiental, contribuir en el desarrollo de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) en Distritos y Municipios, desafectar las zonas verdes utilizadas para estancia de los vehículos de tracción animal, mejorar los espacios de conservación ambiental, minimizar las problemáticas de salud pública y zoonosis que genera esta actividad y disminuir la afectación que por residuos orgánicos recae en los sistemas de acueducto y alcantarillado.

La propuesta se basa en la necesidad de sustituir los vehículos de tracción animal que utilizan la fuerza de equinos y mulares para trabajo pesado, por vehículos automotores que sean aptos para carga y acordes con la geografía, malla vial y que tengan las especificaciones técnicas adecuadas, respondiendo a las características ambientales de cada Distrito y Municipio en Colombia. Así como definir la ruta de los alcaldes municipales del país, para que adopten las medidas alternativas y sustitutivas para los conductores de los vehículos de tracción animal.

II. JUSTIFICACIÓN

Los vehículos de tracción animal son aquellos que derivan su fuerza motriz de la potencia de uno o más animales, esta actividad data desde los inicios de la historia del transporte y su actividad fue jurídicamente consagrada hace más de 30 años en el país, por medio del Decreto 1344 de 1970 y del anterior Código de Tránsito, Ley 53 de 1989.

La actividad que realizan las personas que conducen los vehículos de tracción animal (popularmente llamados carretilleros, zorreros, cocheros, muleros, entre otros.), genera externalidades negativas en el ambiente y la sociedad. Las dinámicas cambiantes y el desarrollo de los municipios en Colombia se ha visto impulsado en las últimas décadas, lo que significa tener vías adecuadas para vehículos automotores, andenes para peatones y rutas para ciclistas; es por esto que los vehículos de tracción animal se han quedado rezagados en el tiempo, provocando hoy en día obstaculización en el flujo vehicular y accidentes de tránsito; impactos ambientales por los residuos orgánicos; falta de cultura en el transporte y la mala disposición de residuos sólidos; afectación de zonas verdes, espacios de conservación ambiental, afectación de la salud pública, zoonótica y de los sistemas de acueducto y alcantarillado.

De acuerdo con lo expuesto por Arcos O. (2012) “Es evidente que se presenta maltrato animal, extensas jornadas de trabajo, deterioro en el estado de salud de los equinos, y hasta la conducción de manera irresponsable por calles, avenidas y autopistas. No obstante, es común que personas en su mayoría de los estratos 1, 2 y 3; utilicen los servicios de estos vehículos para la disposición de escombros, mudanzas, caravanas, desfiles, entre otros”¹.

En el sentido de la protección animal, el respeto establecido como cultura de vida desde la infancia, incide positivamente en la convivencia social. Por ello, puede afirmarse que la protección a los animales constituye un eje vertebral del desarrollo social y humano de una comunidad o conglomerado social, en procura de la sostenibilidad y la justicia ambiental.

En cuanto a la actividad económica derivada de la operación de vehículos de tracción animal, es preciso indicar que el Estado fue permisivo durante décadas y producto de ello un gran número de personas con sus familias, adquirieron carretas, caballos y los adaptaron para ser conducidos de manera unipersonal; conformando el binomio de carga que aún recorre las vías del país. Esto se convirtió en un oficio mediante el cual derivan su sustento y tanto caballo como carreta, se constituyeron en el patrimonio de muchas de estas familias.

Mediante el artículo 98 de la Ley 769 de 2002, se intentó “erradicar” de circulación los vehículos de tracción animal, pero fue la Corte Constitucional quién declaró INEXEQUIBLES las siguientes expresiones del mencionado artículo: “Erradicación de los”; “contado a partir de la iniciación de la vigencia de la presente ley”, y “A partir de esa fecha las autoridades de tránsito procederán a retirar los vehículos de tracción animal.”².

Así mismo, la Corte Constitucional decidió declarar “EXEQUIBLE el resto del artículo 98 de la Ley 769 de 2002, bajo el entendido de que la prohibición a que se contrae la norma se debe concretar, por las autoridades municipales o distritales competentes, a determinadas vías y por motivos de seguridad vial, y que la misma solo entrará a regir siempre que real y efectivamente se hayan adoptado las medidas alternativas y sustitutivas previstas en el parágrafo 2° del artículo 98 de la ley antes citada, en el respectivo distrito o municipio”. (Sentencia C-355/03).

En este contexto, es la Procuraduría General de la Nación quien durante la etapa de intervenciones

¹ Arcos O. (2012). Acuerdo 0330 de 2012, *por medio del cual se dictan los lineamientos de la política pública de protección y bienestar integral de la fauna en el municipio de Santiago de Cali y se dictan otras disposiciones*. Tomado de: <http://www.concejodecali.gov.co/descargar.php?idFile=15151>.

² Sentencia Constitucional número 355 de 2003.

previas a la mencionada sentencia, solicita que se declare exequible la norma pero que sea el Estado quien “establezca mecanismos efectivos para garantizar a los ciudadanos que venían ejerciendo esta actividad lícita, como elemento esencial para garantizar su sustento, programas alternativos que les permitan cambiar de actividad o poder realizar su trabajo con otros recursos equivalentes, teniendo en cuenta que se trata en general de poblaciones de escasos recursos, que merecen especial protección del Estado”³. (Ramírez J. 2013).

Es entonces entendible que siendo este oficio aquel que provee del mínimo vital al dueño de la carreta y del animal, no tendría sentido de responsabilidad social ni moral, erradicar los vehículos de tracción animal dejando a numerosas familias colombianas sin su sustento, puesto que la misma Sentencia C-355/03, manifiesta que “la decisión legislativa de prohibir la circulación de tales vehículos rompe el principio de igualdad frente a las cargas públicas por perjudicar a un grupo específico de ciudadanos que no tienen la obligación de soportar el perjuicio ocasionado por dicha decisión”.

Teniendo en cuenta los siguientes preceptos:

1. El artículo 13 de la Constitución Política de Colombia, indica que “El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados”, además de lo cual protegerá “especialmente a aquellas personas que por su condición económica (...) se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta (...)”.
2. La sentencia proferida el 23 de mayo de 2012, bajo la radicación 1999-0909 por el Consejo de Estado⁴, indica que los animales son reconocidos como sujetos y considerados como verdaderos titulares de derechos. La ponencia base para el fallo, presentada por el magistrado Enrique Gil Botero, considera que dueños de los animales, ya sean domésticos o fieros, tienen que velar por un trato digno y respetuoso y los órganos estatales deben velar por su cuidado y protección.
3. El Decreto 178 de enero 27 de 2012. *Por el cual se establecen medidas relacionadas con la sustitución de vehículos de tracción animal*, no ha surtido los efectos esperados y se evidencia el incumplimiento de lo dispuesto en dicho decreto, por parte de los Alcaldes de municipios de categoría especial y primera categoría. **De allí que es necesario elevar lo dispuesto en este decreto a la ca-**

tegoría de Ley de la República, adicionado algunos temas necesarios para lograr la sustitución de los vehículos de tracción animal.

De acuerdo con lo mencionado por Diana Carolina, M. U. (2017). En su análisis comparativo entre la normatividad vigente sobre tenencia de mascotas domésticas y maltrato animal; es posible inferir que en el marco legal colombiano existen disposiciones que regulan la defensa de los animales frente a tratos crueles, normatividad poco aplicada que requiere ser socializada y actualizada.

Por esto, es deber de los legisladores y del gobierno, establecer el bienestar de los animales como parte de las acciones en pro del bienestar de una sociedad, siendo consecuente con los derechos humanos y de los animales⁵. De allí que el presente Proyecto de Ley busca cambiar las condiciones en que se desarrolla el oficio de maniobrar un vehículo de tracción animal, brindando especiales garantías y protección, tanto para el dueño, como para el animal, permitiendo que sea el Estado quien provea de mecanismos para ambos y en condiciones dignas para la transición y la conversión.

Una sociedad que propugne por el respeto de todas las formas de vida se muestra más tolerante frente a los derechos de todos sus asociados. El bienestar del hombre no se puede concebir separadamente del bienestar de los animales⁶.

III. MARCO CONSTITUCIONAL, JURISPRUDENCIAL Y LEGAL

1. Declaración Universal de los Derechos de los Animales

El maltrato, abandono, cautiverio y explotación de la fauna son claramente contradictorios con la Declaración Universal de los Derechos del Animal, adoptada por la Liga Internacional de los Derechos del Animal y las ligas nacionales afiliadas en la Tercera reunión sobre los Derechos del Animal, adelantada en 1978, aprobada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y, posteriormente, por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la cual proclama en sus artículos 4 y 10⁷:

- Artículo 4. a) Todo animal perteneciente a una especie salvaje, tiene derecho a vivir li-

³ Ramírez, J. (2013). *El proceso de construcción del marco jurídico de la protección animal en Colombia (1972-2012)*. Santiago de Cali: Universidad del Valle.

⁴ Sentencia del Consejo de Estado, Radicado 1999-0909 del 23 de mayo de 2012, M. P. Enrique Gil Botero.

⁵ Diana Carolina, M. U. (2017). *Análisis comparativo entre la normatividad vigente sobre tenencia de mascotas domésticas y maltrato animal*. Trabajo de Grado. Universidad Católica de Colombia. Facultad de Derecho. Bogotá, Colombia.

⁶ Proyecto de acto legislativo número 173 de 2018, *por el cual se adiciona un inciso al artículo 79 y se modifica el numeral 8 del artículo 95 de la Constitución Política*, presentado por el Partido Cambio Radical.

⁷ aacj.com.ar/home/wp-content/.../01/declaracion-universal-del-derecho-animal.docx.

bre en su propio ambiente natural, terrestre, aéreo o acuático y a reproducirse. b) Toda privación de libertad, incluso aquella que tenga fines educativos, es contraria a ese derecho.

- Artículo 10. a) Ningún animal debe ser explotado para esparcimiento del hombre. b) Las exhibiciones de animales y los espectáculos que se sirvan de animales son incompatibles con la dignidad del animal.

2. Constitución Política de Colombia

Nuestra Constitución Política no menciona a los animales de manera expresa, pero para la Corte Constitucional existe el deber de su protección en el artículo 79⁸, considerándolos como parte del ambiente. Y hasta tanto no se tenga un marco constitucional que responda a una nueva concepción ética en la relación con seres que comparten con los humanos la condición de sintientes, y que permita un adecuado desarrollo legislativo de medidas más eficaces en el propósito común de ofrecerles protección⁹, por extensión debemos mencionar ese Art. 79, al igual que el Art. 95 de la Constitución.

Artículo 79 de la Constitución:

Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

Artículo 95 de la Constitución (Numeral 8°), que dice:

“La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.

Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes.

Son deberes de la persona y del ciudadano:

8. Proteger los recursos culturales y naturales del país, y velar por la conservación de un ambiente sano;

...”.

Por jurisprudencia, la consideración, manejo y conservación de los recursos naturales y el medio

ambiente, a través de los principios fundamentales: Derecho a un ambiente sano, derecho a la vida, el ambiente como patrimonio común y el desarrollo sostenible. Miremos con exactitud las normas que contienen estos principios:

- Artículo 49. Señala que la atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.
- Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en zonas fronterizas.

3. Jurisprudencia de la Corte Constitucional

En diferentes providencias, la Corte Constitucional ha reconocido que la tenencia de animales domésticos es una expresión de los derechos fundamentales, sin duda ese estrecho vínculo entre el animal y el hombre, con ocasión de su convivencia, es una expresión positiva del ejercicio inherente al derecho del libre desarrollo de la personalidad.

- Sentencia de la Corte Constitucional número 355 de 2003.

Sobre la regulación por parte del Estado a los vehículos de tracción animal por “su influencia en la dinámica diaria de la circulación es más que evidente: ocupan un lugar en la vía pública, desarrollan niveles menores de velocidad, manipulan fuerzas físicas de diferente entidad con grados determinados de maniobrabilidad y generan impacto ambiental”¹⁰.

- Restricción del derecho a circular de los vehículos de tracción animal, legitimidad de la medida de restricción.
- Exclusión garantiza y aumenta niveles de seguridad vial en municipios de categoría especial y de primera categoría.
- Regulación debe tomar medidas que eviten abuso y maltrato animal.
- Protección del Estado a personas que subsisten de este oficio. Alternativas de trabajo sostenible.
- Sentencia de la Corte Constitucional número 481 de 2003. Violación de la libertad de locomoción (artículo 24 de la Constitución).

“La disposición acusada implica una restricción definitiva a la libertad de locomoción de los propietarios, usufructuarios o usuarios de los

⁸ *Los animales como sujetos de derecho en el ordenamiento jurídico colombiano: una mirada desde la moral del utilitarismo.* Valentina Jaramillo Marín, Universidad de Manizales, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales Maestría en Derecho, febrero de 2016.

⁹ Proyecto de Acto Legislativo número 173 de 2018, por el cual se adiciona un inciso al artículo 79 y se modifica el numeral 8 del artículo 95 de la Constitución Política, presentado por el Partido Cambio Radical.

¹⁰ Sentencia de la Corte Constitucional número 355 de 2003.

servicios de transporte en vehículos de tracción animal, en el casco urbano de los municipios de categoría especial y de primera categoría. Esto viola el derecho a la libre locomoción, derecho del que son titulares todos los colombianos, y que consiste en la posibilidad de circular libremente por el territorio nacional”¹¹.

- Sentencia de la Corte Constitucional número 487 de 2003.

Demanda en la que se reclama derecho a la igualdad por parte de los carretilleros.

- Sentencia de la Corte Constitucional número 468 del 26 de julio 26 de 2017.

Define a los animales como “seres sintientes”, que les otorgar prerrogativas de tipo fundamental, dignas de recibir protección inmediata por el Estado, como consecuencia de un criterio unánime que ha hecho carrera en el mundo, en donde se busca la conservación del universo, garantizándose la supervivencia de la especie humana y su entorno, teniendo como objetivo la construcción de una visión “ecocéntrica - antrópica” dentro del marco de un orden público ecológico nacional e internacional¹².

4. Jurisprudencia del Consejo de Estado

- Sentencia número 17001-23-3-1000-1999-0909-01 del 23 de mayo de 2012.

Reconoce a los animales como sujetos de Derecho. Y menciona que, “Se debe reconocer el valor de los animales como seres vivos y su capacidad para ser titulares de derechos, sin que se les pueda imputar responsabilidad directa por su comportamiento, sino a través de sus propietarios o quienes ostenten su guarda material”¹³.

5. Marco legal

- Código Civil Colombiano¹⁴

Artículo 654. Las cosas corporales¹⁵. “Las cosas corporales se dividen en muebles e inmuebles.

Artículo 655. Muebles. Muebles son las que pueden transportarse de un lugar a otro, sea moviéndose ellas a sí mismas como los animales (que por eso se llaman semovientes), sea que solo se muevan por una fuerza externa, como las cosas inanimadas.

Exceptúanse las que siendo muebles por naturaleza se reputan inmuebles por su destino, según el artículo 658.

Artículo 687. Animales bravíos, domésticos y domesticados. “Se llaman animales bravíos o salvajes los que viven naturalmente libres e independientes del hombre, como las fieras y los peces; domésticos, los que pertenecen a especies que viven ordinariamente bajo la dependencia del hombre, como las gallinas, las ovejas, y domesticados los que, sin embargo, de ser bravíos por su naturaleza, se han acostumbrado a la domesticidad, y reconocen en cierto modo el imperio del hombre”.

Estos últimos, mientras conservan la costumbre de volver al amparo o dependencia del hombre, siguen la regla de los animales domésticos, y perdiendo esta costumbre vuelven a la clase de los animales bravíos.

Artículo 695. Propiedad de animales bravíos. “Los animales bravíos pertenecen al dueño de las jaulas, pajareras, conejeras, colmenas, estanques o corrales en que estuvieren encerrados; pero luego que recobran su libertad natural, puede cualquier persona apoderarse de ellos, y hacerlos suyos, con tal que actualmente no vaya el dueño en seguimiento de ellos, teniéndolos a la vista, y que por lo demás no se contravenga al artículo 688”

- Ley 5ª de 1972, *por la cual se provee a la fundación y funcionamiento de Juntas Defensoras de animales.*

Y el Decreto 497 de 1973 que reglamenta la Ley 5ª de 1972, que en su artículo tercero dice:

“Artículo 3º. Parágrafo. Se consideran malos tratos: 1. Practicar acto de abuso o crueldad en cualquier animal. 2. Mantener a los animales en lugares antihigiénicos. 3. Obligar a los animales a realizar trabajos excesivos o superiores a sus fuerzas. 4. Golpear, herir o mutilar cualquier órgano de manera voluntaria y sin fin específico. 5. Abandonar al animal herido, enfermo, extenuado o mutilado o dejar de proporcionarle todo lo que humanitariamente se le pueda prever. 6. No dar muerte rápida libre de sufrimiento prolongado”.

- Ley 9 de 1979, *por la cual se crea el Código Nacional Sanitario, Títulos VII y XI, Artículos 488 y 592, sobre vigilancia y control epidemiológico y control de zoonosis.*
- Y su Decreto 2257 de 1986 que reglamenta la Ley 9 de 1979, *por el cual se reglamenta el Título VII y XI de la Ley 9 de 1979 (Artículos 34, 51, 52 y 75) en cuanto a la investigación, prevención y control de zoonosis.*
- Ley 84 de 1989 o “Estatuto Nacional de Protección Animal”.

Artículo 1º. Mediante esta ley se adopta el Estatuto Nacional de Protección de los Animales, se crean contravenciones y se regula lo referente a su procedimiento y competencia. Parágrafo: La expresión “animal” utilizada genéricamente en este Estatuto, comprende los silvestres, bravíos o salvajes, y los domésticos o domesticados,

¹¹ Sentencia de la Corte Constitucional número 481 de 2003.

¹² Sentencia de la Corte Constitucional número 468 del 26 de julio 26 de 2017.

¹³ Sentencia número 17001-23-3-1000-1999-0909-01 del 23 de mayo de 2012.

¹⁴ Ley 84 de 1873 –Código Civil de los Estados Unidos de Colombia– 26 de mayo). *Diario Oficial* número 2.867 de 31 de mayo de 1873.

¹⁵ Artículo modificado por el artículo 2º de la Ley 1774 de 2016.

cualquiera sea el medio donde se encuentren o vivan en libertad o en cautividad.

Artículo 2°. Las disposiciones de la presente ley, tienen por objeto: a) Prevenir y tratar el dolor y el sufrimiento de los animales. b) Promover la salud y el bienestar de los animales, asegurándoles higiene, sanidad y condiciones apropiadas de existencia. c) Erradicar y sancionar el maltrato y los actos de crueldad para con los animales. d) Desarrollar programas educativos a través de medios de comunicación del Estado y de los establecimientos de educación oficiales y privados, que promuevan el respeto y el cuidado de los animales. e) Desarrollar medidas efectivas para la preservación de la fauna silvestre.

Como consecuencia, se establecen unos deberes de los propietarios para con sus animales y de todo ciudadano para con ellos, con sanciones para quienes los infrinjan o incumplan:

De los deberes para con los animales:

Artículo 4°. Toda persona está obligada a respetar y abstenerse de causar daño o lesión a cualquier animal. Igualmente debe denunciar todo acto de crueldad cometido por terceros del que tenga conocimiento.

Artículo 5°. Además de lo dispuesto en el artículo anterior, son también deberes del propietario, tenedor o poseedor de un animal entre otros: a) Mantener el animal en condiciones locativas apropiadas en cuanto a movilidad, luminosidad, aireación, aseo e higiene. b) Suministrarle bebida, alimento en cantidad y calidad suficientes, así como medicinas y los cuidados necesarios para asegurar su salud, bienestar y para evitarle daño, enfermedad o muerte. c) Suministrarle abrigo apropiado contra la intemperie, cuando la especie de animal y las condiciones climáticas así lo requieran.

Parágrafo. Cuando se trata de animales domésticos o domesticados, en cautividad o confinamiento, las condiciones descritas en el presente artículo deberán ser especialmente rigurosas, de manera tal que los riesgos de daño, lesión, enfermedad o muerte sean mínimas, de la crueldad para con los animales.

Artículo 6°. El que cause daño a un animal o realice cualquiera de las conductas consideradas como crueles para con los mismos por esta ley, será sancionado con la pena prevista para cada caso.

- Ley 769 de 2002 – Código de Tránsito

Artículo 97. Movilización de animales. Señala que los animales sueltos en las vías públicas serán conducidos al coso o se entregarán a asociaciones sin ánimo de lucro, ordena la creación de cosos o depósitos en cada municipio y establece que los inmuebles destinados a este objetivo deben tener áreas especializadas para especies menores, mayores y silvestres.

Artículo 98. Vehículos de tracción animal. Fija el término de un (1) año para prohibir el tránsito urbano de vehículos de tracción animal en los municipios de Categoría Especial y en los municipios de primera categoría del país, con excepción de aquellos vehículos destinados al turismo. Determina que, para los conductos de dichos vehículos, las alcaldías en asocio con el SENA deben promover actividades alternativas y sustitutivas.

Modificado mediante Sentencias C-355 de 2003, C-475 de 2003 y C-481 de 2003, y particularmente en el artículo 3° de la parte resolutive de la Sentencia C-355 de 2003 que determinó:

“Tercero. Declarar exequible el resto del artículo 98 de la Ley 769 de 2002, bajo el entendido de que la prohibición a que se contrae la norma se debe concretar, por las autoridades municipales o distritales competentes, a determinadas vías y por motivos de seguridad vial, y que la misma solo entrará a regir siempre que real y efectivamente se hayan adoptado las medidas alternativas y sustitutivas previstas en el parágrafo 2° del artículo 98 de la ley antes citada, en el respectivo distrito o municipio”.

Esta ley reglamentó en el tema que nos ocupa mediante el Decreto 178 de 2012, derogatorio del Decreto número 1666 de 2010, *por el cual se establecen medidas relacionadas con la sustitución de vehículos de tracción animal*, de la siguiente manera:

“Artículo 1°. Autorizar la sustitución de vehículos de tracción animal por vehículos automotores debidamente homologados para carga, para facilitar e incentivar el desarrollo y promoción de actividades alternativas y sustitutivas para los conductores de vehículos de tracción animal.

En cumplimiento de la adopción de medidas alternativas y sustitutivas, los alcaldes de los municipios de categoría especial y de los municipios de primera categoría del país podrán desarrollar programas alternativos de sustitución que no necesariamente obliguen la sustitución de un vehículo de tracción animal por otro vehículo automotor.

En desarrollo del inciso y del parágrafo 2° del artículo 98 de la Ley 769 de 2002, los alcaldes de los municipios de categoría especial y de los municipios de primera categoría del país, de que trata la Ley 617 de 2000, deberán desarrollar y culminar las actividades alternativas de sustitución de los vehículos de tracción animal, antes del 31 de enero de 2013.

Artículo 2°. La sustitución de los vehículos de tracción animal, de que trata el artículo anterior, deberá realizarse por las alcaldías municipales y distritales en coordinación con las autoridades de transporte y tránsito de la respectiva jurisdicción.

Artículo 3°. Corresponde a los alcaldes de los municipios de categoría especial y de los municipios de primera categoría del país, tomar las medidas necesarias para sustentar presupuestalmente el proceso de sustitución, facilitando la financiación y cofinanciación del equipo automotor y el desarrollo de las actividades alternativas para los conductores de estos vehículos.

Artículo 4°. En desarrollo de los programas de sustitución, las autoridades locales deberán como mínimo:

1. Censar los vehículos de tracción animal –carretas y equinos– en su jurisdicción.
2. Censar e identificar plenamente a los conductores de los vehículos de tracción animal que serán objeto del programa.
3. Adelantar programas de capacitación en técnicas de administración y desarrollo de empresas, negocios y manejo de cargas livianas u otras actividades alternativas, dirigidos a los conductores de estos vehículos.
4. Establecer, coordinar, ejecutar y hacer seguimiento a las condiciones, procedimientos y programas para la recepción de los vehículos de tracción animal –carretas y semovientes como un conjunto– que garantice las condiciones sanitarias adecuadas para el alojamiento y bienestar de los animales y la desintegración de la carreta. Para la ejecución de esta actividad, podrá celebrar acuerdos con asociaciones defensoras de animales o entidades sin ánimo de lucro o desarrollar programas de adopción para actividades agropecuarias que garanticen la conservación, cuidado y mantenimiento de los semovientes.
5. Establecer mecanismos de control que permitan garantizar el cumplimiento de la entrega material de la carreta y del semoviente a quien para este efecto haya determinado la autoridad municipal o distrital.
6. Llevar un registro detallado que identifique plenamente a los conductores que resultaren del programa de sustitución.

Artículo 5°. La inspección, vigilancia y control de los programas de sustitución de que trata el presente decreto, estará a cargo de los alcaldes o de las autoridades municipales o distritales”.

IV. ANTECEDENTES DE PROGRAMAS DE SUSTITUCIÓN EN COLOMBIA

En la ciudad de Bogotá, D. C., se adelantó el proceso mediante el Decreto 0440 de 2013. *Por el cual se implementa el Programa de Sustitución de Vehículos de Tracción Animal en Bogotá, D.C. y se dictan otras disposiciones.*

Así mismo, Santiago de Cali cuenta con el Acuerdo 0330 de 2012, *por medio del cual se establecen los Lineamientos de la Política*

Pública de Protección y Bienestar Integral de la Fauna en el Municipio de Santiago de Cali y se dictan otras disposiciones, que en su artículo 8°, numeral 14.3. indica que “El Municipio velará por el cumplimiento de lo establecido en el artículo 98 de la Ley 769 de 2002, *por la cual se prohíbe el tránsito de vehículos de tracción animal*”.

Medellín cuenta con una Política Pública y culminó el proceso de sustitución de vehículos de tracción animal; Manizales inició el proceso, pero tiene inconvenientes por la topografía y el tipo de vehículos destinados para la sustitución. Otros municipios de los que se tiene información que iniciaron el proceso son: Neiva, Pasto, Barbosa y Soacha.

No sobra mencionar de nuevo que, el Decreto 178 de enero 27 de 2012. “Por el cual se establecen medidas relacionadas con la sustitución de vehículos de tracción animal” no ha surtido los efectos esperados y se evidencia el incumplimiento de lo dispuesto en dicho decreto, por parte de los Alcaldes de municipios de categoría especial y primera categoría. **De allí que es necesario elevar lo dispuesto en este decreto a la categoría de Ley de la República, complementando su aplicabilidad con algunas disposiciones que permitan a las entidades adelantar de manera exitosa programas de sustitución de vehículos de tracción animal.**

V. FUENTES DE FINANCIACIÓN

Se establecen unas posibles fuentes de financiación en las cuales se relaciona cómo podrían sufragarse los programas para la sustitución de vehículos de tracción animal:

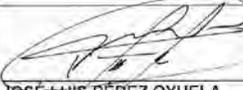
- a) Las alcaldías de distritos y municipios y, cuando deban concurrir, las gobernaciones, deberán aforar el presupuesto necesario para los programas de sustitución desde la vigencia fiscal que corresponda a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley y los incluirán en los planes de inversión de sus planes de desarrollo.
- b) Las alcaldías de distritos y de los municipios de categoría especial y de primera categoría, asumirán en su totalidad la financiación de los programas de sustitución con cargo a sus ingresos corrientes de libre destinación.
- c) Los municipios de segunda y de tercera categoría que cuenten con autoridad propia de movilidad o tránsito o reciban de manera directa recursos por concepto de pago de infracciones de tránsito, asumirán la financiación del 50% del costo de los programas. La Agencia Nacional de Seguridad Vial asumirá el 50%. Para estos efectos, las alcaldías deberán presentar sus programas a esta entidad y celebrarán convenios interadministrativos.

- d) En los municipios de segunda y de tercera categoría que no cuenten con autoridad propia de tránsito o no reciban recursos por concepto de pago de infracciones de tránsito, los programas serán financiados en un 50% por la Agencia Nacional de Seguridad Vial y en un 50% por los respectivos Departamentos. Para estos efectos, las alcaldías deberán presentar sus programas a dichas entidades y celebrarán convenios interadministrativos.
- e) La sustitución de vehículos de tracción animal en los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría se financiará con cargo al presupuesto de los respectivos Departamentos, por lo que las alcaldías deberán presentarles sus programas y celebrarán convenios interadministrativos.
- f) Los presupuestos para la sustitución deberán ejecutarse progresivamente en la medida en que se afore por las respectivas entidades territoriales y haya disponibilidad de recursos.

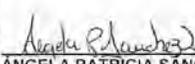
Teniendo en cuenta los puntos anteriores, ponemos a consideración del Honorable Congreso de la República el presente proyecto de Ley.

Atentamente,


OSWALDO ARGOS BENAVIDES
 Representante a la Cámara
 Partido Cambio Radical


JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA
 Senador de la República
 Partido Cambio Radical

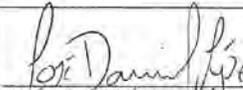

RICHARD ALFONSO AGUILAR V.
 Senador de la República
 Partido Cambio Radical


ÁNGELA PATRICIA SÁNCHEZ LEAL
 Representante a la Cámara
 Partido Cambio Radical

NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY
 Representante a la Cámara
 Partido Conservador Colombiano

JUAN CARLOS LOZADA
 Representante a la Cámara
 Partido Liberal Colombiano

ARTURO CHAR CHALJUB
 Senador de la República
 Partido Cambio Radical


JOSÉ DANIEL LÓPEZ JIMÉNEZ
 Representante a la Cámara
 Partido Cambio Radical

LUIS E. DIAZ GRANADOS TORRES
 Senador de la República
 Partido Cambio Radical


JAIRO H. CRISTO CORREA
 Representante a la Cámara
 Partido Cambio Radical

RODRIGO LARA RESTREPO
 Senador de la República
 Partido Cambio Radical

CESAR AUGUSTO LORDUY M.
 Representante a la Cámara
 Partido Cambio Radical

DIDIER LOBO CHINCHILLA
 Senador de la República
 Partido Cambio Radical

JOSÉ GABRIEL AMAR SEPULVEDA
 Representante a la Cámara
 Partido Cambio Radical

EDGAR JESUS DIAZ CONTRERAS
 Senador de la República
 Partido Cambio Radical


MODESTO ENRIQUE AGUILERA
 Representante a la Cámara
 Partido Cambio Radical

CARLOS A. JIMENEZ LÓPEZ
 Senador de la República
 Partido Cambio Radical

KAREN VIOLETTE CURE C.
 Representante a la Cámara
 Partido Cambio Radical

CARLOS F. MOTOA SOLARTE
 Senador de la República
 Partido Cambio Radical

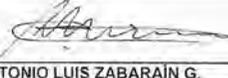
JOSÉ IGNACIO MESA BETANCUR
 Representante a la Cámara
 Partido Cambio Radical


FABIAN G. CASTILLO SUÁREZ
 Senador de la República
 Partido Cambio Radical

HERNANDO JOSÉ PADAUI A.
 Representante a la Cámara
 Partido Cambio Radical

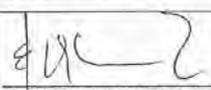
ANA MARÍA CASTAÑEDA GÓMEZ
 Senador de la República
 Partido Cambio Radical

GUSTAVO HERNÁN PUNTES D.
 Representante a la Cámara
 Partido Cambio Radical


ANTONIO LUIS ZABARAÍN G.
 Senador de la República
 Partido Cambio Radical

ERWIN ARIAS BETANCUR
 Representante a la Cámara
 Partido Cambio Radical


DAIRA DE JESÚS GALVIS M.
 Senador de la República
 Partido Cambio Radical


ELOY CHICHI QUINTERO R.
 Representante a la Cámara
 Partido Cambio Radical

EMA CLAUDIA CASTELLANOS
 Senadora de la República
 Partido Cambio Radical

NESTOR LEONARDO RICO RICO
 Representante a la Cámara
 Partido Cambio Radical

GERMÁN VARÓN COTRINO
 Senador de la República
 Partido Cambio Radical

GLORIA BETTY ZORRO AFRICANO
 Representante a la Cámara
 Partido Cambio Radical

TEMISTOCLES ORTEGA NARVAEZ
 Senador de la República
 Partido Cambio Radical

CARLOS A. CUENCA CHAUX
 Representante a la Cámara
 Partido Cambio Radical

DAVID ERNESTO PULIDO NOVOA
 Representante a la Cámara
 Partido Cambio Radical

JULIO CESAR TRIANA QUINTERO
 Representante a la Cámara
 Partido Cambio Radical

CARLOS MARIO FARELO DAZA
 Representante a la Cámara
 Partido Cambio Radical

JOSÉ LUIS PINEDO CAMPO
 Representante a la Cámara
 Partido Cambio Radical



**CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL**

El día 31 de octubre del año 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 238 de 2018 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante *Oswaldo Arcos*, honorable Senador *Richard Aguilar* y otras firmas.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 239
DE 2018 CÁMARA**

por medio del cual se protegen los derechos de los consumidores que usan líneas telefónicas de atención al cliente.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

CAPÍTULO I

**Objeto, definiciones y disposiciones
sustantivas**

Artículo 1°. *Objeto.* La presente Ley tiene por objeto proteger los derechos de los consumidores, regulando el uso de los canales de atención remota de consumidores como lo son las líneas telefónicas de atención al cliente, también conocidos como *call center*, o *contact center*, y demás modalidades de telecomunicación similares entre consumidores y oferentes de bienes y servicios.

Artículo 2°. *Definiciones.* Para efectos de la presente Ley se entiende por

- a) **Oferente, productor o proveedor:** Sin perjuicio de lo estipulado en la Ley 1480, y para efectos de esta Ley Especial de Protección al Consumidor, se entiende por oferente, productor o proveedor la persona natural o jurídica que ofrece sus bienes o servicios al mercado, con o sin ánimo de lucro, y realiza ventas o bien ofrece servicios pre o posventa a través de líneas de atención telefónica o canales de atención remota similares.
- b) **Operadores:** Se entiende por operador la persona natural que atiende las solicitudes del consumidor a través del medio de telecomunicación.
- c) **Consumidor o usuario:** En concordancia con el Estatuto del Consumidor, se entiende como toda persona natural o jurídica que, como destinatario final, adquiera, disfrute o utilice un determinado producto o servicio, 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 actividad económica. Se entenderá incluido en el concepto de consumidor el de usuario.
- d) **Código Único Numérico:** El Código Único Numérico (CUN) es el número de radicación que los operadores, oferentes, productores o proveedores de bienes y servicios deben asignar a toda petición queja o reclamo (PQR) que presente un usuario, con el fin de que este la identifique durante todo el trámite, incluidos los recursos de apelación y eventuales demandas ante la Superintendencia de Industria y Comercio de que trata esta Ley.

Los rangos de numeración de los códigos únicos numéricos (CUN) serán administrados y asignados a los proveedores de servicios de comunicaciones por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio.

Artículo 3°. *Ámbito de aplicación.* La presente Ley se aplicará a todos los oferentes, productores o proveedores, sean estas personas naturales o jurídicas, que utilicen directa o indirectamente canales remotos de atención al cliente, tales como las líneas telefónicas, *call center*, *contact center* o cualquier otro canal de telecomunicación conocido o por conocer, similar o análogo al telefónico, en donde no haya interacción personalizada y cara a cara entre el consumidor y un funcionario o representante del oferente, productor o proveedor de bienes y servicios.

Las normas de la presente Ley son de orden público en los términos del artículo 4° del Estatuto del Consumidor, Ley 1480 de 2011, y es norma especial de protección a consumidores y usuarios

en los términos del artículo 56, numeral 3 de la citada Ley.

Artículo 4°. *Operadores de las líneas de atención al cliente.* Sin perjuicio de la posibilidad de usar menús pregrabados o automatizados de atención inicial, los operadores de líneas de atención al cliente deberán ser personas naturales y tienen la obligación de identificarse al inicio de la llamada con nombre, apellido, número de cédula, y deberán informar el país desde donde atienden en caso de que no lo hagan desde la República de Colombia.

Los oferentes de bienes y servicios también podrán usar programas o aplicativos de inteligencia artificial para la atención remota o telefónica de clientes, pero estos no se considerarán como operadores, y se deberá informar al usuario o consumidor que no se encuentra interactuando con una persona. También se deberá brindar al consumidor la opción de comunicarse con una persona natural en cualquier momento de la llamada.

Artículo 5°. *Opciones prioritarias.* Los oferentes de bienes y servicios comprendidos por la presente ley que en su línea de atención telefónica tengan menús pregrabados o automáticos de atención inicial deberán ofrecer al consumidor la opción de hablar con una persona natural dentro de las opciones del primer menú.

Artículo 6°. *Opción prioritaria de desafiliación o terminación de contrato.* Los oferentes de bienes y servicios por contrato de suscripción o contrato de tracto sucesivo deberán ofrecer al consumidor, en el primer menú de atención automática inicial, la opción de hablar con una persona natural que atienda las solicitudes de desafiliación o terminaciones de contratos que quieran elevar los consumidores. Esto, sin dilaciones ni transferencias adicionales de llamadas.

Artículo 7°. *Identificación del usuario para la desafiliación o terminación de contratos.* Los mecanismos y requisitos de identificación del usuario en las líneas de atención al cliente no podrán ser más exigentes para la desafiliación o terminación del contrato que aquellos empleados en el momento de la afiliación o venta de bienes y servicios.

Aun si los operadores o los oferentes, productores o proveedores de bienes y servicios tienen dudas acerca de la identidad de quien solicita la desafiliación o terminación del contrato, tendrán estos el deber de acoger la solicitud del usuario inmediatamente, y en momento posterior el oferente reconfirmará la solicitud por cualquier medio expedito.

En todo caso, en caso de reconfirmación de la solicitud se entenderá que la desafiliación o terminación del contrato ocurre desde el momento de la llamada primigenia que así lo solicitó.

Artículo 8°. *Código Único Numérico (CUN).* Los oferentes, proveedores o productores que a través de las líneas de atención al cliente reciban solicitudes de los usuarios deberán identificar al consumidor y proporcionarle un Código Único Numérico al inicio y no al final de la conversación, de manera que el consumidor pueda retomar el caso sin mayores dilaciones en caso de interrupción en la telecomunicación.

Artículo 9°. *Buena fe y prohibición de ordalías.* Las prácticas comerciales y de fidelización de los operadores u oferentes que usan líneas de atención al cliente deberán siempre obedecer al principio de la buena fe.

Se prohíbe a los operadores y a los oferentes, proveedores o productores que utilicen líneas de atención telefónica de clientes imponer cualquier tipo de ordalías, tales como solicitar sesiones de contrato de forma reiterada, desproporcional o invasiva; hacer esperar al usuario por un tiempo exagerado; transferirle la llamada numerosas veces; o realizar cualquier otra maniobra deliberada que tengan como finalidad aburrir, constreñir, fatigar o imponer cargas excesivas al consumidor para dilatar en el tiempo sus solicitudes, inducirlo a desistir de su petición inicial, o para impedirle o dilatar en el tiempo la terminación del contrato o la atención de cualquier otra solicitud.

Artículo 10. *Solicitudes escritas de desafiliación o terminación de contrato.* Durante la llamada que solicite la desafiliación o terminación del contrato, los operadores y oferentes tienen la obligación de proporcionar las direcciones físicas, electrónicas o de cualquier otro tipo en donde reciban el mismo tipo de solicitud de manera alternativa a la línea de atención al cliente.

En todo caso, los oferentes tendrán la obligación de recibir en sus direcciones físicas toda solicitud escrita o verbal de desafiliación o terminación del contrato, y no podrán obligar al consumidor a elevar sus solicitudes de desafiliación o terminación del contrato a través de las líneas de atención al cliente.

Tampoco podrán los oferentes obligar al consumidor a presentar sus solicitudes de terminación de contrato en medio físico si aquellos realizan ventas o suscripciones a través de las líneas de atención al cliente.

Artículo 11. *Cobros a través de líneas telefónicas.* Los cobros de cualquier tipo de obligación que se realicen a través de operadores, *call center*, líneas telefónicas o similares deberán respetar la intimidad y dignidad del consumidor.

No podrán realizarse este tipo de llamadas al consumidor entre las 7:00 p. m. y 8:00 a. m. ni podrán realizarse los días domingo durante sus 24 horas de duración.

CAPÍTULO II

Disposiciones jurisdiccionales y procesales

Artículo 12. *Acción de protección al consumidor.* El incumplimiento de los artículos 4° al 11 facultará al consumidor para interponer la acción de protección al consumidor de que trata el artículo 56 numeral 3 y subsiguientes del Estatuto del Consumidor, Ley 1480 de 2011, o el procedimiento que lo modifique o llegare a derogarlo. Esto, sin necesidad de actuar por intermedio de abogado.

La Superintendencia de Industria y Comercio podrá imponer las multas y sanciones de que trata el numeral 10 del artículo 58 del citado Estatuto.

Parágrafo. En el caso de violación de los derechos del consumidor a través de líneas telefónicas de atención al cliente, el allanamiento a los hechos de la demanda no eximirá al oferente, productor o proveedor de las multas contempladas en el numeral 10 del artículo 58 de la Ley 1480 de 2011, pero sí podrá tenerse en cuenta para la graduación o dosificación de la sanción.

Artículo 13. *Grabación de conversaciones.* Los consumidores tienen pleno derecho a grabar sus conversaciones con las líneas de atención al cliente de los oferentes, productores o proveedores, y estas podrán ser usadas como prueba.

Artículo 14. *Obligación de entregar copia de las grabaciones.* Los oferentes de bienes y servicios deberán enviar y entregar por medio expedito, a costa del oferente, copia de las conversaciones grabadas entre consumidor y oferente cuando así lo solicite el consumidor a través de la misma llamada telefónica. Esto, sin exigir más requisitos o formalidades adicionales a la petición verbal que realice el consumidor durante la conversación.

Artículo 15. *Adición al Estatuto del Consumidor.* Adiciónese un literal h) al artículo 58 numeral 5 de la Ley 1480 de 1011, así:

- h) En los casos de vulneración de los derechos del consumidor a través de líneas telefónicas de atención al cliente, además de los otros requisitos del artículo 58 que le sean inherentes a la reclamación, se deberá incluir en la demanda el Código Único de Numeración o el número de radicado del caso dentro del cual sucedió la posible vulneración de derechos, o bien acompañar con la demanda copia de las conversaciones grabadas en caso de que el consumidor las tenga en su poder.

En todo caso, y especialmente si el usuario no posee grabaciones de las llamadas en las que se pudieron vulnerar los derechos del consumidor, el oferente, productor o proveedor de bienes y servicios deberá allegar con la contestación de la demanda copia de todas las grabaciones de audio dentro del caso en el que posiblemente se hubieren vulnerado los derechos del consumidor.

CAPÍTULO III

Disposiciones varias

Artículo 16. *Acceso a la acción de protección al consumidor para usuarios de líneas de atención al cliente.* Dentro del mes siguiente a la entrada en vigencia de la presente Ley, la Superintendencia de Industria y Comercio deberá elaborar o adaptar los formatos o preformas de demanda correspondientes para que los consumidores puedan impetrar sin necesidad de abogado la acción de protección al consumidor por las causales contempladas en esta Ley.

Artículo 17. *Vigencia.* La presente Ley rige a partir de su promulgación.

De los honorables Congresistas,



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Las líneas de atención al cliente, escenario comercial asimétrico

Las tecnologías de comunicación favorecen ampliamente al comercio y las ventas de bienes y servicios. A través de canales electrónicos o telefónicos se realizan numerosas ventas y transacciones, y tanto vendedores como usuarios se benefician ampliamente con la comodidad de adquirir bienes y servicios sin necesidad de desplazarse grandes distancias.

El sector, además, es bastante importante en la economía colombiana. Entre 2017 y 2018 el sector de *call center* o *contact center* generó más de 220.000 empleos (*Dinero*, 2018), entre el 2001 y el 2014 pasaron de facturar 104.566 millones a 2.9 billones de pesos (*Dinero*, 2015).

Sin embargo, el telemarketing y atención remota de clientes es un escenario en el que se presentan una serie de circunstancias que generan incentivos perversos hacia las empresas, las cuales en muchas ocasiones no dudan en aprovecharlos a su favor y en perjuicio del consumidor.

Así por ejemplo, el hecho de que vendedor y comprador no tengan una conversación cara a cara genera un incentivo perverso en los operadores de las firmas que ofrecen sus bienes y servicios en el mercado, toda vez que no están siendo observados por su interlocutor, y consecuentemente relajan su conducta ética y moral al dejar de recibir los reproches morales y sociales que percibirían si interactuaran frente a frente o a la vista de la

sociedad. Esto, además, se ve intensificado por éticas contemporáneas en donde la maximización de utilidades se propone por encima de cualquier otra consideración.

La anterior afirmación tiene soportes que van desde la literatura clásica hasta recientes análisis empíricos de la psicología social y la economía.

Platón, por ejemplo, en el libro segundo de *La república*, narra la leyenda del anillo de Giges, en donde este pastor encuentra en un abismo un cadáver con un anillo de oro que tiene la propiedad de volver invisible a quien lo porta cuando se gira hacia el interior. Glaucón, hermano de Platón, narra esta historia para explicar que si dos personas, una buena y otra justa, tuvieran acceso a este anillo, ambas terminarían obrando “mal”, y esto probaría que las personas no son justas por voluntad, sino por necesidad, “puesto que el hombre se hace injusto tan pronto como cree poderlo ser sin temor”.

Ya en la literatura contemporánea del análisis económico del comportamiento, autores como Ariely, Brancha y Meier (2007) o Benabou (2006) muestran que la “imagen” es un aspecto sumamente importante para comportarse de manera prosocial y menos egoísta. De manera que existe una mayor motivación para comportarse de forma prosocial cuando somos observados y reconocidos por nuestros actos prosociales y, por el contrario, cuando no somos observados tenemos menos reparos en realizar conductas censurables o reprochables.

Las consideraciones teóricas expuestas anteriormente son útiles para entender por qué en las líneas de atención al cliente se adoptan prácticas de mercadeo ventajosas que difícilmente se adoptarían en interacciones frente a frente con el usuario. Tales prácticas incluyen el uso de perfiles de clientes y formatos o *scripts* prediseñados con el propósito de generar “percepciones” específicas para cada tipo de usuario, lograr la venta de productos o garantías extendidas que el cliente en realidad no desea y luego termina retractando o, más comúnmente, evitar la desafiliación de los servicios por suscripción imponiéndole al cliente cargas excesivas u ordalías que terminan por aburrirlo, constreñirlo y, en suma, haciéndolo desistir de su propósito inicial para luego tener que volver a elevar su petición de desafiliación.

Las cifras otorgadas por la Superintendencia de Industria y Comercio nos muestran que las empresas de telecomunicaciones, unas de las que usan en mayor medida los servicios de atención telefónica, generaron ante la Súper un total de 69.762 quejas por inconformidad en la atención al usuario durante el año 2016, y el año 2017 las quejas aumentaron a 161.570, es decir, 2,3 veces la cifra del año anterior. Esto, por supuesto, es apenas el número de personas que luego de una mala experiencia decide elevar la queja ante la

Superintendencia, con lo que podemos inferir que el tamaño del asunto es mucho mayor.

Así, la regulación estatal se justifica en este tipo de escenarios no solo en razón a las consideraciones anteriores, sino también debido a las asimetrías en la información que manejan los consumidores y las empresas al interactuar a través de centros de contacto o “*contact center*”. En efecto, las empresas usan algoritmos que miden datos como los sentimientos del usuario, el comportamiento de su voz, cuántas veces llaman, o las preferencias por ciertos productos, para de esa forma tomar decisiones, anticipar las respuestas y manejar las situaciones. El usuario, por su parte, no tiene este mismo tipo de información. De hecho, en la gran mayoría de casos ni siquiera conoce la identidad de su interlocutor; no sabe si el *contact center* pertenece a la empresa a la que está llamando o si es un servicio tercerizado; ignora la información personal que se refleja en las pantallas de los operadores; si la llamada se cae debe volver a relatar todo su caso, ignorando si el operador ya lo conoce; y en suma, se encuentra en una posición débil de negociación por todas estas razones.

Y si bien la interacción de consumidores con operadores es susceptible de regulación en tanto que es una interacción asimétrica en la información, la interacción con máquinas también genera dificultades a los consumidores, especialmente a los adultos mayores.

Es usual que una forma de ordalía o barrera de acceso a las solicitudes sea la de poner al usuario a interactuar con menús de atención inicial excesivamente largos y complejos en donde en muchas ocasiones el usuario nunca llega a interactuar con una persona, y en cambio escucha grabaciones una y otra vez sin poder resolver su inquietud.

A lo anterior se suman las nuevas tecnologías de inteligencia artificial, que en la actualidad son capaces de interactuar con seres humanos y sostener conversaciones enteras sin que las personas caigan en la cuenta de que no han hablado con una persona, sino con una máquina. Empresas con IBM, Google, Amazon, Rank Miner, Nice InContact, entre otras, desarrollan desde hace varios años este tipo de tecnologías que se hacen cada vez más comunes y que podrían exacerbar las asimetrías y prácticas ventajosas mencionadas anteriormente toda vez que las herramientas de inteligencia artificial son capaces de procesar miles de datos sin fatigarse, no tienen el mismo discernimiento moral, ético y conductual que una persona natural, y si acaso lo pudieran emular, no por ello se podría endilgar responsabilidad de su conducta.

Con todo, es claro que el escenario de atención a los clientes a través de líneas telefónicas es un escenario asimétrico en donde las quejas por mal servicio han aumentado más del doble en el último año, y en donde las tecnologías de información

prometen profundizar estas asimetrías, todo lo cual justifica la intervención regulatoria en favor de los consumidores, que no pocas veces deben padecer las prácticas desmedidas de las firmas o personas que ofrecen bienes y servicios en el mercado.

2. Fundamentos normativos

En el ámbito constitucional, el artículo 78 estipula la facultad del Estado de regular la calidad de bienes y servicios prestados a la comunidad y la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios. Lo dicta de la siguiente forma:

“Artículo 78. La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización.

Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios.

El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos”.

Por otro lado, el artículo 88 dicta la facultad de regular las acciones para la protección de derechos e intereses colectivos en los siguientes términos:

“Artículo 88. La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.

También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.

Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos” (subraya y negrita añadida).

De manera que el Congreso de la República se encuentra plenamente facultado por nuestra Constitución Política para regular la calidad de los bienes y servicios prestados a los consumidores y para diseñar las acciones populares y particulares que defiendan los derechos de estos.

Ya en la órbita legal, el Estatuto del Consumidor, Ley 1480 de 2011, es un claro desarrollo de los preceptos constitucionales citados. En el artículo tercero de dicha norma se estipulan como derechos de los consumidores el derecho a la reclamación (art. 3° num. 1.5), el derecho a ser protegido de las cláusulas abusivas en los contratos de

adhesión (num. 1.6), así como el derecho de elegir libremente los bienes y servicios que requieran los consumidores (num. 1.7).

El presente proyecto de ley busca entrar en concordancia con estas definiciones y busca desarrollarlas para el ámbito particular de los servicios telefónicos de atención al cliente estableciendo unas pautas no solo para las ventas con utilización de métodos no tradicionales que reducen la capacidad de discernimiento de consumidor o para las ventas a distancia (art. 5°, num. 15 y 16), sino también para los servicios de posventa, especialmente en aquellos contratos de suscripción en donde los usuarios encuentran numerosas trabas para desafiliarse y elegir libremente un proveedor distinto en el mercado.

Adicionalmente, el Estatuto del Consumidor contempla diferentes acciones jurisdiccionales, dentro de las cuales se destaca para nuestro tema la acción de protección al consumidor. En los artículos 56, 57 y 58 se estipula la naturaleza de esta acción, así como su procedimiento. En esta Ley se faculta al consumidor para impetrar dicha acción por la violación de sus derechos en el momento de usar líneas de atención al cliente, y se agrega un literal “h)” al artículo 58 citado, con el fin de establecer los requisitos probatorios mínimos para este tipo de casos.

Es así como este proyecto de Ley busca convertirse en una Ley Especial de protección al consumidor en los términos de los artículos 4° y 58, entre otros, del Estatuto del Consumidor. De manera que no pretende derogar o modificar las normas generales que sobre derechos del consumidor se han expedido (como lo es el referido Estatuto), sino apenas desarrollar el acápite específico de los derechos de los usuarios de líneas de atención al cliente.

3. Sobre el proyecto de Ley en particular

Se trata de un Proyecto de 17 artículos. En el primer capítulo se estipulan su objeto, unas definiciones, el ámbito de aplicación, las regulaciones específicas sobre los operadores, opciones prioritarias en los menús, incluida la de desafiliación; el requisito de numerar las llamadas con un Código Único Numérico (cosa que por lo demás ya es un deber para las firmas proveedoras de telecomunicaciones); la exigencia de actuar de buena fe y la prohibición de ordalías o cargas excesivas a los usuarios para realizar trámites por medio telefónico, especialmente el trámite de desafiliación de contratos de suscripción; y la prohibición de realizar cobros en horas inapropiadas.

En el segundo capítulo se dictan las disposiciones jurisdiccionales y procesales. En primer término, en el artículo 16 se faculta al consumidor para impetrar la acción de protección al consumidor de que trata el Estatuto del Consumidor cuando

se infrinjan las disposiciones del capítulo primero del presente Proyecto de Ley. Adicionalmente, se dictan normas de carácter procesal, si se quiere, en donde se refuerza la facultad del usuario para grabar sus conversaciones con las líneas de atención al cliente, se impone el deber a los oferentes de entregar copia de sus grabaciones a los usuarios, sin mediar mayores formalidades que la petición verbal que haga el consumidor durante la conversación. Y seguidamente se adiciona un literal “h)” al Estatuto del Consumidor con el fin de dar coherencia a las normas procesales de dicho Estatuto respecto de esta nueva causal para impetrar la acción de protección al consumidor.

Finalmente, en el capítulo tercero, la Superintendencia de Industria y Comercio deberá adaptar sus modelos y preformas con el fin de facilitar el acceso a las acciones de protección al consumidor sin necesidad de abogado y, por último, se dicta la vigencia del presente Proyecto.

Ya adentrándonos en materia más específica, diremos que los artículos 4º, 5º y 6º disponen que los operadores de líneas de atención al cliente deberán ser personas naturales para ser considerados como tal. Por supuesto, se permite el uso de menús pregrabados e incluso de inteligencia artificial, pero en todo caso el usuario deberá tener la opción de hablar con una persona natural y ser informado cuando no lo esté haciendo y pudiera confundirse al respecto. También se impone el deber a los operadores de identificarse con nombre, apellido y número de cédula. Todo esto va en la línea de disminuir las asimetrías de información, y se considera que es conducente para disminuir los incentivos perversos que genera el anonimato de los operadores y para proteger al usuario que pudiera confundirse al creer que está interactuando con personas naturales cuando en realidad no lo está haciendo.

Los artículos 6º y 7º, por otra parte, se proponen mitigar las prácticas dilatorias de los oferentes con las que tratan de evitar la desafiliación o terminación de contratos. Para ello, se dicta que los mecanismos de identificación del cliente a través de las líneas telefónicas no podrán ser más exigentes para la desafiliación que para la afiliación de los clientes. Esto, debido a que usualmente las firmas o personas oferentes utilizan como pretexto el no haber podido identificar plenamente al cliente para abstenerse de dar por terminadas las relaciones contractuales. Por ello, además, se decreta que los oferentes deberán adoptar la solicitud de desafiliación del usuario y luego se reconfirmará por otro medio expedito.

Medidas similares son las adoptadas en los artículos 9º y 10. La una, prohibiendo de manera general la imposición de ordalías o cargas excesivas y la otra imponiendo a los oferentes la obligación de recibir las solicitudes de terminación de contrato en ambos canales: el físico y el

telefónico, en caso de que este último se use para realizar ventas.

Con todo, el artículo 11 regula los cobros de obligaciones de cualquier tipo, de manera que no se vulneren los derechos a la intimidad, tranquilidad, dignidad humana, entre otros.

Algunas de estas medidas arriba descritas han sido aplicadas en otras latitudes. Así por ejemplo, la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires expidió en su momento la Ley 2475, sobre servicios de atención telefónica con operadores para empresas de servicios, en la que se incluyen medidas como el deber del operador de identificarse con nombre, apellido y número de identificación, el deber de atender de manera presencial y física las mismas solicitudes que se atienden por vía telefónica y el deber de poner la opción de hablar con una persona natural en el primer menú pregrabado de atención. Se trata pues de medidas conducentes y pertinentes para lograr el fin que se propone, que han sido implementadas en otras naciones en aras de proteger los derechos del consumidor y que no afectan de manera desproporcionada la libertad de empresa o iniciativa privada, sino que apenas tratan de equilibrar las asimetrías que se presentan en las interacciones entre consumidores y oferentes.

Con todo, el capítulo segundo no es más que el conjunto de herramientas jurisdiccionales, apenas razonables, que habrán de empoderar a la ciudadanía para proteger sus derechos. Se ponen en cabeza de la Superintendencia de Industria y Comercio, como es natural, en tanto que es la institución encargada de la protección de los consumidores y la que tiene la capacidad instalada para hacerlo. No queda duda de que podrá hacerlo en esta materia específica sin mayores sobresaltos.

Por las anteriores consideraciones, pongo en consideración del honorable Congreso de la República este Proyecto de Ley que atiende a las necesidades de los colombianos.

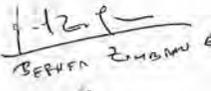
De los honorables Congresistas,

De los Honorables Congresistas


CARLOS ARDILA ESPINOSA
Representante a la Cámara
Departamento del Putumayo


Andrés Culler


Rafael Lopez


Bertha Zamora E.


Juan Luis Gomez


Angel Manuel Javer

Referencias

Ariely, D., Bracha, A. & Meier, S. (2007). Doing Good or Doing Well? Image Motivation and Monetary Incentives in Behaving Prosocially. Working Paper Series (Federal Reserve Bank of Boston), 7(9), 1-32.

Axioma Sales Training (2017, mayo 26). Técnicas de venta telefónica: consejos para vender por teléfono. Recuperado 28 de septiembre de 2018, de <https://www.axiomafv.com/consejos-vender-telefono/>.

Benabou, R. & Tirole, J. (2006). Incentives and Prosocial Behavior. American Economic Review, 96 (5), 1652-1678.

Castanheira, F. & Chambel, M. J. (2010). Reducing burnout in call centers through HR practices. *Human Resource Management*, 49(6), 1047-1065. https://doi.org/10.1002/hrm.20393cortesia_telefonica.pdf. (s. f.). Recuperado de https://comunicaciones104.files.wordpress.com/2013/05/cortesia_telefonica.pdf.

Dinero (s. f.-a). Call center: Noticias económicas de call center. Recuperado 28 de septiembre de 2018, de <https://www.dinero.com/noticias/call-center/1161>.

Dinero (s. f.-b). El comercio electrónico atraviesa su mejor momento en Colombia. Recuperado 28 de septiembre de 2018, de <http://www.dinero.com/economia/articulo/mercado-del-comercio-electronico-en-colombia-y-el-mundo-2016/220987>.

Dinero (s. f.-c). ¿Se está acercando el fin de los call centers? Recuperado 3 de octubre de 2018, de <http://www.dinero.com/empresas/articulo/transformacion-de-call-centers-a-contact-centers/257635>.

El mundo ve con buenos ojos el BPO en Colombia (2016, octubre 26). Recuperado 28 de septiembre de 2018, de <https://profitline.com.co/mundo-ve-buenos-ojos-bpo-colombia/>.

Inversión en el sector Tercerización de Servicios BPO en Colombia (s. f.). Recuperado 28 de septiembre de 2018, de:

<http://www.inviertaencolombia.com.co/sectores/servicios/tercerizacion-de-servicios-bpo.html>.

La sociedad civil vs. los call centers por Pablo Londoño (s. f.). Recuperado 28 de septiembre de 2018, de <https://www.dinero.com/opinion/columnistas/articulo/la-sociedad-civil-vs-los-call-centers-por-pablo-londono/241662>.

Platón (1872). *La República*. Edición Patricio Azcárate, tomo 7. Marid.

Quejas Atención al Ciudadano | Superintendencia de Industria y Comercio (s. f.). Recuperado 28 de septiembre de 2018, de <http://www.sic.gov.co/quejas-atencion-al-ciudadano>.

Tiempo, C. E. E. (s. f.). Los ‘call center’, una relación directa con el empleo en Colombia. Recuperado 28 de septiembre de 2018, de <http://www.portafolio.co/economia/empleo/los-call-center-una-relacion-directa-con-el-empleo-en-colombia-516412>.

**CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL**

El día 31 de octubre del año 2018 ha sido presentado en este Despacho el proyecto de ley número 239 de 2018 Cámara con su correspondiente exposición de motivos por los honorables Representantes *Carlos Ardila, Crisanto Pisso, Rodrigo Rojas* y otras firmas.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano

CONTENIDO

Gaceta número 945 - Martes 6 de noviembre de 2018

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 238 de 2018 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 98 de la Ley 769 de 2002, se establecen medidas para la sustitución de vehículos de tracción animal en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.....	1
Proyecto de Ley número 239 de 2018 Cámara, por medio del cual se protegen los derechos de los consumidores que usan líneas telefónicas de atención al cliente.....	12