



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - Nº 756

Bogotá, D. C., viernes, 16 de agosto de 2019

EDICIÓN DE 37 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 143 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se modifica el artículo 300 de la Ley 599 de 2000 y se crea el delito publicitario.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 300 de la Ley 599 de 2000 el cual quedará así:

Artículo 300. *Ofrecimiento engañoso de productos y servicios.* El comerciante que, a través de sus ofertas o publicidad, ofrezca al público bienes o servicios atribuyéndoles características falsas o inciertas u omita información que pueda causar perjuicio al consumidor incurrirá en prisión de treinta y dos (32) a ciento ocho (108) meses y multa de sesenta y seis punto sesenta y seis (66.66) a setecientos cincuenta (750) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 2°. El presente proyecto de ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que les sean contrarias.

José Jaime Uscátegui Pastrana

Representante a la Cámara por Bogotá D.C.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El delito de ofrecimiento engañoso de productos previsto en el artículo 300 del Código Penal colombiano, gira en torno a la necesidad advertida por los diferentes Estados de garantizar la correspondencia entre los productos o los servicios

y las calidades que se les atribuyen cuando los mismos se ofrecen al público. Esta preocupación dista de ser un tema propio de los Estados modernos, pues ya desde la Edad Media, de la mano del florecimiento del comercio, surgieron varias normas relativas a la producción o a la comercialización de bienes estableciendo los requisitos para su ofrecimiento a los consumidores (Tiedemann, 2010, p. 452). Sin embargo, el interés del legislador penal colombiano por esta cuestión puede decirse que sí es 'relativamente' nuevo, al punto que, la incorporación formal del ilícito señalado tuvo lugar hasta el año 2000 sin antecedentes en las codificaciones anteriores.

No obstante, la disposición en comento tras ya casi veinte (20) años de su incorporación al ordenamiento jurídico se revela particularmente inaplicable (por razones que se precisarán más adelante), justificando la necesidad de reforma pues, la ineficacia de la norma no se da porque en la realidad colombiana no se presenten conductas de esta índole ya que, son diversos los casos que a diario pueden identificarse pero que dada la insuficiencia del tipo penal en comento suelen o bien resolverse a través del régimen administrativo sancionatorio propio del estatuto del consumidor o a través de otros tipos penales como el de la Estafa que, dada su redacción y ubicación sistemática en el Código Penal solo se puede aplicar cuando se materializa una afectación patrimonial.

Hoy por hoy, puede afirmarse que los consumidores tienen en las modernas sociedades de consumo un rol de gran importancia económica, lo que ha propiciado la consolidación del llamado 'derecho del consumo' edificado sobre los deberes de información y de seguridad o cuidado (Villalba, 2012, pp. 15, 43-44) con los cuales, se busca proteger, entre otros, al consumidor como parte débil

de la relación de consumo y que, por lo mismo, está integrado por un grupo heterogéneo de disposiciones tanto públicas como privadas (Ruiz, 2000), que inciden en áreas del derecho tan diversas como la civil, la mercantil, la administrativa sancionadora o la penal.

De ahí que, en primer lugar, resulte pertinente examinar, en clave político criminal, la problemática de la publicidad engañosa en Colombia y señalar las razones que justifican las reformas pretendidas a través del presente Proyecto de Ley teniendo en cuenta además, que en la actualidad existe una regulación administrativa –sancionadora– que se ocupa de castigar estos comportamientos sin lograr la contención social de estas conductas que resultan causando perjuicios a los consumidores, y que se evidencian cada día en nuevos y diversos mercados, haciendo necesario la intervención eficaz del Derecho Penal. En segundo lugar, y desde la perspectiva dogmática propiamente dicha, se propondrá una nueva redacción del tipo penal ya que el actual sugiere variadas cuestiones urgidas de modificación.

1. Objeto del Proyecto

Debe indicarse que lo que se pretende con la reforma propuesta no es la creación de un nuevo delito, ni la simple agravación punitiva para el delito existente, sino, por el contrario, se busca tornar aplicable una norma para contrarrestar el flagelo social de la publicidad engañosa frente al cual la sanción administrativa se muestra insuficiente y la penal bastante deficiente.

Código Penal (Ley 599 de 2000)	Modificación Propuesta
ARTÍCULO 300. <i>Ofrecimiento Engañoso de Productos y Servicios.</i> El productor, distribuidor, proveedor, comerciante, importador, expendedor o intermediario que ofrezca al público bienes o servicios en forma masiva, sin que los mismos correspondan a la calidad, cantidad, componente, peso, volumen, medida e idoneidad anunciada en marcas, leyendas, propaganda, registro, licencia o en la disposición que haya oficializado la norma técnica correspondiente, incurrirá en multa.	ARTÍCULO 300. <i>Ofrecimiento Engañoso de Productos y Servicios.</i> El comerciante <u>que, a través de sus ofertas o publicidad,</u> ofrezca al público bienes o servicios <u>atribuyéndoles características falsas o inciertas u omita información que pueda causar perjuicio al consumidor incurrirá en prisión de treinta y dos (32) a ciento ocho (108) meses y multa de sesenta y seis (66.66) a setecientos cincuenta (750) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</u>

Ahora bien, como se detallará más adelante, en Colombia son muchos los hechos que podrían resolverse por vía penal de contar con un sistema eficaz. No obstante, la tipificación del delito y la sanción, que paradójicamente resulta ser más severa por vía administrativa a través de las multas impuestas por la Superintendencia de Industria y Comercio que la que permite la norma delictual, hacen que el fenómeno de la publicidad engañosa presente en el país sea cada vez más frecuente.

Esto último puede evidenciarse, no solo en el incremento de los casos en diversos sectores de la economía sino, también, en los índices de reincidencia de los infractores a las normas publicitarias que ven en esta práctica un verdadero negocio ya que, el cálculo de los rubros destinados a los pagos de las multas es presupuestado por los infractores de la norma, quienes –aun así– obtienen ganancias en perjuicio del consumidor.

2. La Problemática de la publicidad engañosa en Colombia

La problemática de la publicidad engañosa en Colombia se ha intentado abordar a través de dos vías, a saber: por un lado, la administrativa sancionatoria, mediante la cual se facultó a la Superintendencia de Industria y Comercio de darle aplicación al Estatuto de Protección al Consumidor y, por otro, la penal correspondiendo a los jueces (a solicitud de la Fiscalía General de la Nación) conocer de estos casos, ambas vías se precisarán en las líneas ulteriores.

2.1. Protección por vía administrativa sancionatoria.

Al margen de las disposiciones de carácter civil que en materia de responsabilidad contractual y extracontractual puedan generarse, la protección del consumidor por vía administrativa sancionadora tiene lugar en desarrollo del poder de policía conferido al Estado para que este, mediante un instrumento coactivo –la sanción–, “regule el ejercicio de las libertades individuales con el fin de garantizar el orden público” (Ossa, 2009, p. 150); aunque, según otros autores aseguran que, más que de un poder de policía se trata de la facultad “ordenadora de las actividades privadas” (García de Enterría & Ramón, 1999, p. 76), inherente a la administración que la legitima a imponer sanciones.

Sea como fuere, el antecedente más remoto de la legislación administrativa en esta materia aparece en 1982, año en el que, a través del Decreto 3466, se incorporó el primer Estatuto de Protección al Consumidor, por el cual se dictaron las normas relativas a la idoneidad, la calidad, las garantías, las marcas, las leyendas, las propagandas y la fijación pública de precios de bienes y servicios, la responsabilidad de sus productores, expendedores y proveedores, y se dictaron otras disposiciones.

Posteriormente, la Constitución del 1991 incluyó los intereses de los consumidores dentro del acápite destinado a los derechos colectivos, confiriéndole a sus derechos rango constitucional. El Estatuto de Protección al Consumidor que regía para entonces se mostraba más que suficiente frente a las exigencias constitucionales y, por tal razón, la legislación anterior se mantuvo vigente; transcurrido un año de la entrada en vigor de la ‘nueva’ Constitución, se profirió algún tipo de regulación sobre la materia, aunque de carácter preponderantemente procedimental.

Así, los Decretos 2152 y 2153 de 1992 referidos a la reestructuración del Ministerio de Desarrollo Económico y de la Superintendencia de Industria y Comercio, a fin de otorgarles las funciones de (i) proteger al consumidor; (ii) vigilar y acreditar las normas técnicas de calidad de los productos y servicios ofrecidos en el mercado; e (iii) investigar y sancionar las conductas atentatorias contra la libre competencia, con especial énfasis en aquellos comportamientos que afectaran a los consumidores. Luego, en el año de 1993 se expidió el Decreto 2269 mediante el cual se buscaba normalizar y organizar el Sistema Nacional de Certificación y Metrología, cuya finalidad, tal como se lee en su artículo primero, era la de promover la seguridad en los mercados, la calidad y la competitividad del sector importador de bienes y servicios y proteger los intereses de los consumidores. Un año después, la Ley 142 de 1994 estableció el régimen de los servicios públicos domiciliarios; en este caso, se pretendió controlar los abusos de posición dominante de las empresas prestadoras de dichos servicios que, al ser monopolios naturales, atentaban en contra de los intereses de los consumidores y usuarios.

Posteriormente, se expidió la Ley 256 de 1996, por medio de la cual se dictaron normas sobre competencia desleal. En ella, pese a que su objetivo principal era el de proteger la libre y leal competencia en el mercado, lo cierto es que los consumidores terminaron beneficiados con esa regulación, aun cuando fuera de forma indirecta. Además, la ley en comento incluyó un acápite donde se reglamentó lo atinente a la telefonía móvil y se incluyó algún derecho para a los usuarios de este tipo de servicio.

Además, la Ley 1328 de 2009 incluyó normas que protegen al consumidor en materia de seguros y del mercado de valores. Entre otras cosas, esta normativa se refirió a los principios que deben regir las relaciones en el ámbito financiero, estableció un catálogo amplio tanto de derechos del consumidor financiero –enfazando en su derecho a la información– como de obligaciones impuestas a las entidades vigiladas, dentro de la que se destaca la de implementar el Servicio de Atención al Consumidor Financiero (SAC).

Por último, y quizás en este contexto la más importante, la Ley 1480 de 2011, denominada ‘Estatuto del consumidor’, cuyos objetivos eran, según se lee en su artículo primero, promover la efectividad y el libre ejercicio de los derechos de los consumidores y amparar el respeto a su dignidad, a su salud y seguridad y a sus intereses económicos, garantizando el acceso a una información adecuada, que les permita hacer elecciones libres fundadas. Estas normas regulan los derechos y las obligaciones surgidas entre los productores, los proveedores y los consumidores, así como la responsabilidad –sustancial y procesal– derivada de esas relaciones. Entre el elenco variopinto de temas de los que se ocupa, se destacan la prohibición de las cláusulas abusivas, la regulación atinente a las operaciones mediante sistemas de financiación, la protección

del consumidor en el comercio electrónico, la especulación, el acaparamiento y la usura y, finalmente, lo referente a aspectos procedimentales y de institucionalidad (Título VIII Ley 1480 de 2011).

Este plexo normativo contempla, en primer lugar, una serie de definiciones, derechos y obligaciones tanto para los consumidores como para los productores y proveedores señalando, por ejemplo, que el productor está obligado a garantizar la calidad, idoneidad y seguridad de los productos y servicios, so pena de ser responsable solidariamente por los daños y perjuicios causados a los consumidores.

En segundo lugar, dedica todo un título a establecer el régimen de garantías y otro a determinar la responsabilidad de daño por producto defectuoso; en tercer lugar, se encarga de reglamentar el derecho a la información y el contenido de la misma, para luego, en cuarto lugar, ocuparse de establecer los parámetros dentro de los que debe darse la publicidad y las consecuencias que la misma genera dentro del mercado, en especial, cuando la misma afecta al consumidor.

2.1.1. La sanción administrativa ante la Superintendencia de Industria y Comercio:

Según la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) la publicidad engañosa se puede abordar desde dos perspectivas, la primera, a través de una demanda, instrumento que se utiliza para buscar la reparación o indemnización de los perjuicios al consumidor que inicia esta vía y, la segunda, la denuncia, mediante la cual se busca una medida de protección general a todos los consumidores.

En cuanto a las primeras, la SIC reporta un total de 1.717 demandas recibidas desde el 1° de enero del 2015 hasta el 28 de febrero de 2019, con un incremento de demandas progresivo y unas cifras bastante preocupantes para el año en curso en el que, a la fecha de corte solo había transcurrido dos meses tal como se detalla en la siguiente tabla:

Demandas jurisdiccionales - Tipología publicidad engañosa

(corte 28 de febrero de 2019)

DERECHO VULNERADO	2015	2016	2017	2018	2019	Total
INFORMACIÓN Y/O PUBLICIDAD ENGAÑOSA	0	0	0	362	551	913
PUBLICIDAD ENGAÑOSA	113	207	273	211	0	804
TOTAL	113	207	273	573	551	1.717

Fuente: Superintendencia de Industria y Comercio. Respuesta Comunicación Rad. No. 19-50623-3-0

Ahora bien, de las 1.717 demandas recibidas se han terminado 1.508 casos de los cuales, 540 se resolvieron con una sentencia o decisión de fondo, de estos tan solo –243– resultaron favorables para los consumidores demandantes, las demás causas de terminación de los procesos iniciados mediante demanda ante la SIC se relacionan a continuación:

Causas de terminación de los procesos iniciados ante la SIC por demandas de información y/o Publicidad Engañosa.

FORMA DE TERMINACIÓN	Total
SENTENCIA CON DECISIÓN DE FONDO	540
TRANSACCIÓN	13
DESISTIMIENTO	88
ARCHIVO	83
CONCILIACIÓN	77
RECHAZOS, ACUMULADOS Y OTRAS TERMINACIONES	707
TOTAL GENERAL	1.508

Fuente: Superintendencia de Industria y Comercio - Respuesta Comunicación Rad. No. 19-50623-3-0

En los 243 casos en los que se resolvió de manera favorable, las órdenes impartidas por la SIC fueron las que se describen en la siguiente tabla:

Detalle de la decisión a favor del consumidor

ORDEN	TOTAL	TOTAL
ORDENA DEVOLUCIÓN DEL DINERO	145	59,7%
EFFECTIVIDAD DE LA GARANTÍA	46	18,9%
ORDENA ENTREGA DEL BIEN	33	13,6%
ORDENA CAMBIO DEL BIEN	7	2,9%
VULNERACIÓN SIN ORDEN	4	1,6%
ALLANAMIENTO SIN ORDEN	2	0,8%
ORDENA PRESTAR SERVICIOS	2	0,8%
ORDENA REPARACIÓN DEL BIEN	1	0,4%
Total general	243	100%

Fuente: Superintendencia de Industria y Comercio - Respuesta Comunicación Rad. No. 19-50623-3-0

Como puede observarse, dentro de las principales decisiones que toma la SIC y según lo manifestado por esta misma entidad, no se contempla la indemnización, compensación o reparación por perjuicios derivados de los engaños, sino que basta con la devolución del dinero o con hacer efectiva la garantía, medida que suele acompañarse con la imposición de una multa al infractor. Así puede decirse que los sectores que presentan mayor número de demandas dentro del período de tiempo enunciado (2015-2019) son: Turismo con un total de 237 demandas, telecomunicaciones con un total de 206 demandas y Tecnología con 196 demandas los demás sectores se relacionan a continuación:

Participación % de los sectores en donde se presentan más demandas por publicidad engañosa (2015-2019)

SECTOR	Total	%
TURISMO	237	13,8%
TELECOMUNICACIONES	206	12,0%
TECNOLOGÍA	196	11,4%
FINANCIERO, SEGUROS Y CONSULTORÍAS	136	7,9%
CONSTRUCCIÓN E INMOBILIARIO	116	6,8%
EDUCACIÓN	79	4,6%
MUEBLES Y HOGAR	72	4,2%
AUTOMOTORES Y VEHÍCULOS	70	4,1%
AEROLÍNEAS	67	3,9%
ELECTRODOMÉSTICOS	65	3,8%
Otros	473	27,5%
Total	1717	100%

Fuente: Superintendencia de Industria y Comercio - Respuesta Comunicación Rad. No. 19-50623-3-0

Con todo, podemos concluir que de la información suministrada por la SIC, son pocos los casos que dentro de esta jurisdicción encuentran una solución satisfactoria para los consumidores que demandan, teniendo en cuenta que, adicionalmente y frente a las denuncias que se hacen ante dicha entidad no se reporta ningún dato pues, las mismas, según lo señalado en respuesta a la comunicación con radicación número 19-50623-3-0, no se clasifican por tipologías razón por la cual no pueden suministrar datos al respecto.

No obstante, si nos enfocamos en las demandas se puede observar cómo las mismas han ido en incremento año tras año, teniendo para el 28 de febrero de 2019 un 96,2% del total reportado durante todo el 2018 y un 487,6% de lo reportado para el 2015. Adicionalmente, puede verse como pese a las multas impuestas –que van desde \$2.500.860.630 la más alta a \$1.562.484 la menor– se presentaron 466 casos de reincidencia alguno de ellos hasta con 14 sanciones por este mismo comportamiento, por lo que puede afirmarse la ineficacia de la regulación administrativa que a través de la SIC pretenden afrontar la publicidad engañosa.

2.2. Protección por vía Penal.

Por cuanto mira con la tutela penal del consumidor, puede decirse que el Código Penal colombiano incorpora diferentes figuras que, de manera directa o indirecta, protegen al consumidor desde diversas perspectivas (su salud, su integridad, su patrimonio o su libertad de decisión). Sin embargo, atendiendo a razones estrictamente metodológicas, a continuación, se hace referencia únicamente al tipo penal contemplado en el artículo 300 del Código Penal el cual es objeto de la pretendida reforma y que señala:

“ARTÍCULO 300. OFRECIMIENTO ENGAÑOSO DE PRODUCTOS Y SERVICIOS. El productor, distribuidor, proveedor, comerciante, importador, expendedor o intermediario que ofrezca al público bienes o servicios en forma masiva, sin que los mismos correspondan a la calidad, cantidad, componente, peso, volumen, medida e idoneidad anunciada en marcas, leyendas, propaganda, registro, licencia o en la disposición que haya oficializado la norma técnica correspondiente, incurrirá en multa”.

2.2.1. La pena:

Lo primero que llama la atención sobre este artículo es la sanción que contempla pues, por un lado, tal como se extrae del texto legal la pena señalada es de multa y, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 39 del Código Penal frente a la unidad de multa, puede concluirse que la sanción penal resulta paradójicamente inferior que la administrativa. **Lo anterior, en total contradicción al principio de ultima ratio, según el cual el derecho penal es la última vía dentro del ordenamiento jurídico por ser la más lesiva para los ciudadanos.**

Por otro lado, esta sanción no podría ni siquiera llegar a causar efectos simbólicos de disuasión frente a los infractores derivados de la implementación de antecedentes, pues al establecer que la pena es de multa, como única pena principal abre la posibilidad a la aplicación de la figura de *la oblación* contemplada en el artículo 87 del Código Penal, mediante la cual se extingue la acción penal con el pago de la última dando fin al proceso penal sin que se generen antecedentes en los siguientes términos:

ARTÍCULO 87. LA OBLACIÓN. El procesado por conducta punible que solo tenga pena de unidad multa, previa tasación de la indemnización cuando a ello haya lugar, podrá poner fin al proceso pagando la suma que el Juez le señale, dentro de los límites fijados por el artículo 39.

Por lo anterior, se propone dentro de la reforma, entre otras, la modificación de la sanción estableciendo que: a quien realice la conducta descrita en el tipo penal se le impondrá una pena de prisión de treinta y dos (32) a ciento ocho (108) meses y multa de sesenta y seis punto sesenta y seis (66.66) a setecientos cincuenta (750) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Encontrando que la pena descrita cumple, con mayor rigor los principios orientadores de la intervención punitiva según los cuales la misma deberá ser necesaria, proporcional y razonable.

Frente a la necesidad, la Corte Constitucional en Sentencia C-365 de 2012 indicó que “*el derecho penal se enmarca en el principio de mínima intervención, según el cual, el ejercicio de la facultad sancionatoria criminal debe operar cuando las demás alternativas de control han fallado*”. Y es que, en el presente caso, debe recordarse que no se trata de la creación de un nuevo delito, sino, por el contrario, de la reforma a una conducta que ya se encontraba tipificada pues, al momento de la expedición del actual Código se identificó como necesaria y que no ha podido contrarrestarse a través de la actual regulación ni del derecho administrativo sancionador. Al respecto las cifras de aumento del comportamiento y la reincidencia en este tipo de prácticas son bastante dicientes.

Con la necesidad, no solo se puede establecer la condición de *ultima ratio* del derecho penal y su carácter fragmentario, sino que, una vez verificado esto, el diseño de una política criminal articulada y coherente exige que se demuestre también que la intervención sea proporcional y razonable.

Así, ha señalado la Corte que:

“el legislador penal puede crear, modificar y suprimir figuras delictivas; introducir clasificaciones entre las mismas; establecer modalidades punitivas; graduar las penas que resulten aplicables; y fijar la clase y magnitud de estas con arreglo a criterios de atenuación o agravación de las conductas penalizadas; todo ello de acuerdo con la apreciación, análisis y ponderación que efectúe sobre los fenómenos de la vida social y del mayor o

menor daño que ciertos comportamientos ocasionen al conglomerado social”.

(Corte Constitucional, Sentencia C-108 de 2017)

A través de esta misma decisión, señala el máximo tribunal constitucional que, son dos los aspectos que el legislador debe tener en cuenta a fin de afirmar el cumplimiento de la proporcionalidad: el primero que se haga una valoración objetiva de elementos tales como, la mayor o menor gravedad de la conducta ilícita, según la afectación del bien jurídico; el segundo, impone al legislador el deber de configurar el sistema de penas de tal forma que permita al juez ajustar la sanción de acuerdo con las variaciones que puedan concurrir en cada caso.

Pues bien, estos dos aspectos se tienen en cuenta a la hora de la determinación de la sanción, el primero, en cuanto a la afectación del bien jurídico puede entenderse que este comportamiento al igual que los demás descritos en el ‘Capítulo Primero’ del Título X afectan a un mismo interés, o por lo menos eso se puede inferir de la condición sistematizadora atribuida al bien jurídico, pero es que además el papel fundamental que juega el consumidor en la economía y sobre todo, la cantidad de comportamientos que cada día se presentan en nuestra sociedad, hace que el de la publicidad engañosa sea un comportamiento que requiere una sanción más grave que la que tenía prevista, pero de acorde a las que para los demás comportamientos señala el Código Penal.

En tal orden de ideas, la propuesta de sanción sale de la ponderación entre mínimos y máximos previstos para los delitos tipificados en este acápite de la Ley, similares en afectación al que se propone, esto se refleja, tanto para la pena privativa de la libertad como para la multa.

Así encontramos que el mínimo lo tiene el delito de *Agiotaje* (artículo 301 del C. P.), pues debe entenderse que el artículo objeto de reforma por cuanto implica un ofrecimiento en el mercado debe tener una pena mayor que el de *Alteración y modificación de calidad cantidad peso o medida* (Artículo 299) pero inferior al de *Acaparamiento* (Artículo 297) y *Especulación* (Artículo 298) que recaen sobre bienes considerados de primera necesidad. En cuanto al máximo, este se toma del fijado para la mayoría de delitos del capítulo esto permite cumplir con las exigencias de la Corte Constitucional, de cara a dar mayor margen de maniobra al juez.

Por último, el criterio de razonabilidad exige que el Estado utilice de manera racional las conductas punibles que trae el Código Penal, lo cual puede afirmarse de la reforma propuesta.

2.2.2. La tipicidad objetiva:

Sin embargo, no es lo referente a la sanción lo más preocupante de esta regulación, sino que, de mayor gravedad resultan las falencias dogmáticas que impiden su aplicación, dentro de las cuales se resaltan las siguientes:

- *Sujeto activo:*

Se trata de un tipo penal de sujeto activo calificado en tal sentido, solo podrá cometerlo quien sea productor, distribuidor, proveedor, comerciante, importador, expendedor o intermediario. Pese a esta restricción, la enunciación de quiénes pueden realizarlo es lo suficientemente amplia como para que puedan ser objeto de sanción todas las personas que intervengan en la cadena económica, siempre que realicen la conducta de ofrecer engañosamente productos o servicios.

La amplitud de la fórmula legal se corresponde con lo señalado por la Corte Constitucional colombiana, para la cual el propósito del Estado de proteger al consumidor no podría cumplirse cabalmente si la responsabilidad solo se generara entre las partes de un mismo contrato, máxime si son escasos los eventos en los que el fabricante hace circular directamente el bien y lo coloca en manos del consumidor final. Por eso, la Corporación ha entendido que la responsabilidad de los demás sujetos involucrados en la cadena de comercialización surge con independencia de que exista o no un vínculo contractual directo con los consumidores (Sentencia C-1141, 2000).

Por cuanto mira con el alcance de cada uno de los sujetos mencionados, son varias las precisiones que deben hacerse. En primer lugar, de acuerdo con su significado natural, productor es quien produce (Diccionario de la Lengua Española, 2012); sin embargo, este mismo significante ha sido objeto de una definición legal expresa que, como pasa a constatarse, difiere bastante de la acabada de indicar. En efecto, según el Estatuto de Protección al Consumidor (EPC) colombiano, Ley 1480 de 2011, es productor quien de manera habitual, directa o indirectamente, diseña, produce, fabrica, ensambla o importa productos; también se reputa productor, quien realiza esos mismos comportamientos, pero respecto de productos sujetos a reglamentos técnicos o a medidas sanitarias o fitosanitarias (numeral 9, artículo 5° EPC).

Con base en lo dispuesto en el Estatuto, el concepto examinado es muy amplio, quizás demasiado; considerar productor a quien produce, fabrica o ensambla productos no genera muchos reparos, pero la idea de equiparlos a quienes los diseñan o importan, parece forzada. Adicionalmente, tratándose del importador, debe remarcarse que el tipo penal examinado lo incluye separadamente dentro del elenco de posibles sujetos activos, lo cual, sugiere que el legislador penal no tuvo en cuenta esta equiparación legal.

En segundo lugar, el proveedor es toda persona, natural o jurídica, que distribuya u ofrezca al público en general, o a una parte de él, a cambio de un precio, uno o más bienes y servicios producidos por el o por terceros destinados a la satisfacción de una o más necesidades de ese público.

La calidad de comerciante, en tercer lugar, viene dada por los artículos 10 y 20 del Código de Comercio. De acuerdo con el primero,

(...) “son comerciantes las personas que profesionalmente se ocupan en alguna de las actividades que la ley considera mercantiles. La calidad de comerciante se adquiere, aunque la actividad mercantil se ejerza por medio de apoderado, intermediario o interpuesta persona”.

El segundo, por su parte, señala a través de sus 19 numerales los actos u operaciones que para todos los efectos legales se entenderán como mercantiles, esta disposición deja una cláusula abierta en donde se indica que se entienden como actos mercantiles los demás actos y contratos regulados por la ley mercantil.

Como es apenas natural, en la categoría comentada podrían tener cabida los productores, los distribuidores, los proveedores, los importadores, y los expendedores razón por la cual se propone la modificación del artículo mencionado en este sentido, a fin de determinar que, aun siendo calificado, se acude a la concepción de comerciante por ser bastante amplia.

- *Sujeto pasivo:*

De acuerdo con la opinión doctrinal mayoritaria, el sujeto pasivo es el titular del bien jurídico (Velásquez, 2009 p. 573) y, en tal medida, su determinación depende de la definición que se haga del interés tutelado. Así, en primer lugar, puede decirse que de manera generalizada se señala al consumidor como el grupo específico de personas cuyos bienes jurídicos son merecedores de tutela (Villalba, 2012, p. 17); sin embargo, el concepto mismo de consumidor puede abordarse desde diferentes perspectivas y, en realidad, dista de ser una idea unívoca y homogénea (Martínez, 2007).

Por una parte, hay quienes diferencian entre los sentidos estricto, amplio y normativo que pueden atribuirse al consumidor. En el primero de los casos, el consumidor se equipara a las personas naturales o jurídicas (Muñoz, 2010, p. 37) destinatarias finales de los bienes o servicios y que actúan en un ámbito ajeno a una actividad empresarial o profesional, es decir, se refiere a quien usa o consume los bienes o servicios y se trata, en síntesis, de un consumidor en clave material (Doval & Anarte, 2010, p. 474).

Por otra parte, el sentido amplio abarcaría a todos los ciudadanos que aspiran a una adecuada calidad de vida y buscan satisfacer sus necesidades a través del mercado (Planchadell, 2014, pp. 19-24); por último, desde el punto de vista normativo, el concepto de consumidor se circunscribe en función de un texto legal, a aquel o aquellos a quienes una norma determinada de la legislación vigente les otorga los derechos definidos en ella para hacer valer sus intereses (Del Rosal, 2004, p. 1185).

En cualquiera de estos casos, el sujeto pasivo sería, entonces, uno difuso (Baucells, 2004, p. 1033), conformado por los consumidores reales o eventuales (Terradillos, 2002, p. 78) vistos como

un ente colectivo (Muñoz, 2010, p. 37), a los cuales se les reconoce una serie de derechos debido a la posición de debilidad que tienen dentro del mercado (Baucells, 2004, p. 1015). Además de lo anterior, en su calidad de agentes socioeconómicos, tienen las siguientes características: (i) son libres, por lo que deciden adquirir o no adquirir y, cuando ocurre lo primero, pueden elegir entre distintas ofertas de productos o servicios; (ii) determinantes, porque sus decisiones de consumo provocan el fracaso de los comerciantes, empresas o industrias, cuyos productos o servicios rechazan, así como el triunfo de aquellos otros cuyos productos o servicios demandan; (iii) sugestionable por la publicidad o, más genéricamente, por las estrategias de mercadeo comercial-empresarial y (iv) sin capacidad autónoma de reacción frente a conductas abusivas de comerciantes, industrias o empresas (Mestre, 2005, p. 368).

Optar por una delimitación del sujeto pasivo como la expuesta, supone excluir de esta lista a los demás competidores, de tal forma que, por ejemplo, la publicidad engañosa realizada por el fabricante que afecta al distribuidor carecería de relevancia penal, porque este último no podría considerarse un consumidor (Terradillos, 2002, p. 78); lo dicho, al margen de que los intereses de esos sujetos individualmente considerados puedan ser objeto de tutela por otras disposiciones (Baucells, 2004, p. 1033).

No obstante, es preciso advertir que la legislación colombiana prevé de forma expresa una definición de consumidor en el EPC cuando expresa que es:

(...) 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 actividad económica (numeral 3 del artículo 5° de la Ley 1480 de 2011).

Como se desprende de la disposición transcrita, el concepto de consumidor propuesto por la legislación colombiana es tan amplio que las autoridades administrativas (la Superintendencia de Industria y Comercio –SIC–) y judiciales (la Corte Suprema de Justicia) se han visto abocadas a delimitarlo (Villalba C., 2009, p. 307).

En tal orden de ideas, la SIC enfatiza en la finalidad perseguida por el adquirente o el usuario, dado que, si este adquiere el bien o el servicio para incorporarlo a un proceso productivo o para transformarlo y, posteriormente, ponerlo en el mercado, no tendría la calidad de consumidor respecto de esa operación de adquisición; en tales casos sería un ‘productor’. Pero si el adquirente del bien o servicio lo coloca nuevamente en el mercado, sin transformarlo ni incorporarlo en un proceso productivo, y tampoco se sirve del mismo para la satisfacción de una necesidad personal, tendrá la

calidad de ‘proveedor’ (Concepto SIC 96027242 de septiembre 2 de 1996).

La Corte Suprema de Justicia, a su vez, señala que la calidad de consumidor solo puede determinarse a partir del examen detallado de las circunstancias objetivas y subjetivas que rodean una relación específica, considerando que la calidad de destinatario final y la adquisición de bienes o servicios con la finalidad de darles un uso privado o familiar, son fundamentales en la noción de consumidor. Sobre este último aspecto, la Corte señala que tal finalidad debe encontrarse por fuera del ámbito profesional o empresarial, con lo que restringe la posibilidad de configurar una relación de consumo cuando se trate de un profesional; en consecuencia, la protección que se brinda a los consumidores solo tiene lugar cuando hay una relación de consumo y, en sentido contrario, las relaciones entre los empresarios deben atenerse a las normas del derecho común (Corte Suprema de Justicia, Sentencia 0442 de 13 de mayo de 2005).

- *La conducta:*

En cuanto a la conducta, esta viene descrita por el verbo rector ‘ofrecer’, cuyo sentido natural de “[c] omprometerse a dar, hacer o decir algo” (Diccionario de la Lengua Española, 2012), se corresponde, en términos generales, con la acepción que del mismo término propone el Código de Comercio colombiano en su artículo 854 y acorde con el cual implica hacer una propuesta de negocio:

(...) [l]a oferta o propuesta, esto es, el proyecto de negocio jurídico que una persona formule a otra, deberá contener los elementos esenciales del negocio y ser comunicada al destinatario. Se entenderá que la propuesta ha sido comunicada cuando se utilice cualquier medio adecuado para hacerla conocer del destinatario.

Ofrecer es, entonces, un acto jurídico unipersonal (Ospina & Ospina, 1983, p. 46) que no conlleva la celebración del negocio jurídico sino solo su propuesta (Pulecio, 2011, p. 313). En tal sentido, para que se configure el delito no se requiere la celebración de una relación jurídica contractual sobre el bien que se ha ofrecido, basta llevar a cabo la oferta o propuesta, por ejemplo, invitando a adquirir mediante una propaganda comercial.

A la vista de lo anterior, puede concluirse que el tipo penal estudiado es de mera conducta (Corcoy & Mir, 2011, p. 621), en el que la conducta se consuma cuando el sujeto activo ofrece y sin que sea necesaria la producción de un resultado específico (Córdoba & Ruiz, 2011, p. 250), *verbi gratia*, un perjuicio para los destinatarios de la oferta. De cualquier manera, para que ese ofrecimiento sea relevante a la luz del ordenamiento jurídico penal, deberá cumplir con algunos requisitos exigidos de forma expresa por la norma examinada; de esta forma, el comportamiento descrito por el verbo rector debe cumplir con una serie de condiciones (Pulecio, 2011, p. 316) tales como las de ser engañoso, masivo y público.

- *El ofrecimiento debe ser engañoso.*

En primer lugar, el ofrecimiento deberá revestir la calidad de engañoso y, en tal medida, ha de ser idóneo, es decir, apropiado y apto para que el consumidor crea que el producto tiene realmente las condiciones, calidades y cualidades ofrecidas (Córdoba & Ruiz, 2011, p. 251). Con este punto de partida, el ofrecimiento engañoso no es otra cosa que una invitación timadora que se hace al consumidor para que adquiera un bien o un servicio, cuyas calidades reales difieren de las manifestadas en el ofrecimiento (Ballesteros & Nayi, 2011, p. 103); en otras palabras, se trata de un ofrecimiento en el que los bienes y servicios no reúnen las características de las que fue informado el mercado (Pulecio, 2011, p. 316).

En términos generales, la noción de engaño difiere de la de mentira en dos aspectos: 1) el engaño puede ser no-verbal o verbal, mientras que la mentira siempre es verbal; 2) Engaño implica tener éxito en causar a otras falsas creencias, mientras que la mentira implica tan solo el intento de hacerlo. El engaño es un resultado ('outcome'), la mentira no lo es (Attas, 1999, p. 50).

Ahora bien, la discrepancia entre el producto real y el producto ofrecido genera un error en el consumidor que, en principio, puede identificarse con una falsedad de índole mercantil que tiene relevancia penal, atendiendo a su gravedad. La falsedad en comento ha de ser tanto objetiva como subjetiva, es decir, el producto o el servicio ofrecidos no se ajustan a la realidad y, además, quien realiza el ofrecimiento debe hacerlo con pleno conocimiento y voluntad de engañar (Carbonell, 1999, p. 525). En la medida en que el comportamiento estudiado se ubica en el plano de la disyuntiva 'cierto o no cierto' –no en la de cierto o no seguro–, pueden excluirse del terreno penal la exageración (Ruiz, 2012, p. 101) y lo inverosímil (Moreno, 2005, p. 326).

En suma, se induce en un error, por ende, se propicia un engaño, cuando se comunican calificaciones, se hacen menciones o presentaciones o, en fin, se atribuyen cualidades, que no se corresponden con las propias –reales– del producto o del servicio ofrecidos.

- *El objeto*

La conducta descrita en el tipo penal puede recaer tanto sobre un objeto material –los productos– como sobre uno de carácter inmaterial o intangible –los servicios–, cuando cualquiera de ellos es ofrecido sin cumplir con la calidad, la cantidad, los componentes, el peso, el volumen, la medida o la idoneidad anunciados en las marcas, las leyendas, la propaganda, los registros, las licencias o en la disposición que haya oficializado la norma técnica (Ballesteros & Nayi, 2011, p. 104). En estos casos, pues, la calidad, la cantidad, los componentes, el peso, el volumen, la medida o la idoneidad anunciados no se corresponden con las de los bienes o los servicios ofrecidos.

Aunque la definición típica emplea la conjunción "e", en lugar de la disyuntiva "o", esto no puede interpretarse en el sentido de que sea necesario que todas las propiedades del bien o servicio sean discordantes con lo anunciado, pues ello haría nugatoria la finalidad del tipo penal (Córdoba & Ruiz, 2011, p. 250); por lo mismo, basta con que se dé un error sobre cualquiera de las enlistadas para que el comportamiento se adecue al tipo penal analizado.

Por otra parte, es necesario advertir que, si bien en el artículo se emplea la palabra 'productos', aunque el supuesto de hecho de la norma alude a 'bienes' y a 'servicios', nos encontramos ante un *nomen iuris* que evidencia lo contrario de lo que describe. La explicación de ello parece encontrarse en la legislación administrativa, pues el EPC establece una cláusula de equiparación entre los bienes y servicios, al entenderlos como especie de un mismo género, para el caso, el de los productos (artículo 5º, num. 8º); de esta forma, producto es, de modo general, todo bien o servicio.

El significado del término 'bienes' –cosas materiales e inmateriales (Diccionario de la Lengua Española, 2012)– es suficientemente amplio como para incluir otros significantes (Pulecio, 2011, p. 214), pero existe una definición legal de los mismos: el artículo 653 del Código Civil –Ley 57 de 1887– prescribe que los bienes consisten tanto en cosas corporales como incorpóreas; las corporales son las que tienen un ser real y pueden ser percibidas por los sentidos –una casa, un libro– y pueden a su vez ser muebles o inmuebles (artículos 654 y ss.), mientras que las incorpóreas consisten en meros derechos –los créditos o las servidumbres activas– y pueden ser derechos reales o personales (artículos 664 y ss.).

Los servicios, por su parte, carecen de una definición legal y, por ende, ha de estarse a su significado natural; estos son definidos como la "prestación humana que satisface alguna necesidad del hombre que no consiste en la producción de bienes materiales" (Diccionario de la Lengua Española, 2012).

Al margen de la necesaria precisión de lo que ha de entenderse por 'productos', 'bienes' y 'servicios', hay algunas otras cuestiones interesantes a propósito de este mismo tema. En efecto, el elemento típico examinado plantea varias dudas interpretativas respecto a su proceso de elaboración, en concreto, sobre si tienen cabida las materias primas o únicamente los productos terminados; en este sentido, habrá de coincidirse con quienes afirman que las primeras sí deben incluirse y que lo relevante en estos casos es que tanto las unas como los otros se ofrezcan al público, independientemente del estado de elaboración en que se encuentren (Ruiz, 2012, p. 101).

Ahora bien, los productos, los bienes o los servicios, deben ofrecerse sin que sus características (calidad, cantidad, componente, peso, volumen, medida e idoneidad) se correspondan con las

anunciadas en una serie de instrumentos enunciados de forma taxativa por la norma; de ahí que convenga ahondar en, primero, cuáles son esas características de los bienes y servicios sobre las que se verifica el ofrecimiento engañoso y, segundo, cuáles son los instrumentos en los que deben estar contenidas las referidas características.

- *Las características de los productos y servicios.*

Contrario a lo hecho por su homólogo español de 1995, que renunció a especificar las características que debe reunir el objeto material –debiendo acudir a las particularidades de los productos o servicios trascendentes a efectos de la publicidad– y generó una interesante discusión sobre cuáles deben ser estas a la luz del principio de intervención mínima (Martínez-Buján, 2011, p. 233), el legislador colombiano optó por enlistar las que consideró más relevantes, refiriéndose de forma expresa a la calidad, la cantidad, los componentes, el peso, el volumen, la medida y la idoneidad. Esto se corresponde con la idea según la cual las características de los productos y de los servicios no son nada diferente de los datos o la información que resultan relevantes para la decisión que pueda tomar el público (Muñoz, 2010, p. 38).

En cuanto a la calidad, el EPC señala que es la condición en que un producto cumple con las características inherentes al mismo y las atribuidas por la información que se suministre sobre él (artículo 5° num. 1°). La amplitud de esta previsión ha sido limitada por la Corte Suprema Justicia al indicar que la calidad –así como la idoneidad– es la que se determina en la garantía y que cumple con las “exigencias sociales” (Corte Suprema de Justicia, Rad. 62901, 2009). En igual sentido, la Superintendencia de Industria y Comercio indica que la garantía es el instrumento mediante el cual se aseguran la calidad y la idoneidad de los productos y de los servicios (2001).

El antiguo Estatuto de Protección al Consumidor –Decreto 3466 de 1982–, establecía de manera más precisa que la calidad hace referencia al conjunto total de las propiedades, ingredientes o componentes que constituyen, determinan, distinguen o individualizan un producto o servicio. Con este punto de partida, la calidad incluiría, por ejemplo, la determinación del nivel o del índice de contaminación de un producto, al igual que los efectos conocidos producidos por ese nivel de contaminación.

En cuanto a la idoneidad, el uso común de la palabra sugiere que es la cualidad de idóneo, en consecuencia, se trata de que el producto o el servicio sea adecuado y apropiado para algo (Diccionario de la Lengua Española, 2012); de esta manera, es idóneo el producto o el servicio que cumple con el fin que se le atribuye en la oferta y siempre que puedan dársele los usos que se le atribuyen. Los componentes, por su parte, se refieren a cada uno de los elementos que componen –o integran– el producto o el servicio ofertado; en este sentido, se

establece la obligación de informar también sobre la presencia de componentes que puedan resultar nocivos.

Finalmente, las características referentes a la cantidad, el peso, el volumen y la medida son, en términos generales, unidades de medida que han de utilizarse en correspondencia con las establecidas en el Sistema Internacional de Unidades o a las unidades de medida acostumbradas, de conformidad con lo dispuesto en el EPC, el cual admite la posibilidad excepcional de que existan diferencias entre las medidas anunciadas y las reales, en los productos en que dichas calidades puedan sufrir variaciones debido a su naturaleza (artículos 23 y 24).

- *Los instrumentos.*

El tipo penal señala una serie de instrumentos en los que deben estar contenidas las calidades atribuidas falsamente a los productos o servicios; estos son: las marcas, las leyendas, la propaganda, el registro, la licencia o la disposición que haya oficializado la norma técnica correspondiente. La referencia hecha por el legislador penal actual es tomada del Decreto 3466 de 1982, antiguo Estatuto de Protección del Consumidor, lo cual tiene su explicación en que esta última era la normativa vigente cuando entró a regir el actual C. P. en el año 2000.

En aquel entonces, existía la posibilidad de que todo productor o importador registrara ante la Superintendencia de Industria y Comercio las características que determinarían con precisión la calidad e idoneidad de los productos o los servicios (artículo 3° del Decreto 3466 de 1982); cumplido esto, se entendían públicas las características de los productos o servicios ofrecidos en el mercado, sin que después fuera necesario reiterarlas. Este registro debía ajustarse a la norma técnica que oficializara la calidad o idoneidad de un bien o servicio, si la misma existía al momento de hacerlo.

La expedición de las normas técnicas de oficialización le correspondía a la Superintendencia de Industria y Comercio, lo cual hacía mediante una resolución, y dicha actividad tenía por objetivo regular un producto o un servicio específico. Es importante advertir que, si la norma técnica de oficialización existía, los productos y servicios que eran de la misma especie de los regulados en la norma técnica correspondiente, debían ofrecerse con las condiciones especificadas en ella y esto, aunque no mediara registro alguno.

Es fundamental tener en cuenta que, acorde con el EPC vigente en la actualidad –Ley 1488 de 2011–, “cuando alguna norma legal o reglamentaria haga referencia a las –normas técnicas oficializadas– o las –normas técnicas oficiales obligatorias–, estas expresiones se entenderán reemplazadas por la expresión –reglamentos técnicos–”. Los cuales, según las disposiciones establecidas en el Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio de la Organización Mundial del Comercio (OMC), están a cargo de dicha entidad y no se podrán publicar en la Gaceta Oficial (artículo 72 Ley 1488 de 2011).

A través de las marcas, de las leyendas y de las propagandas, se informaba al mercado y, en especial, a los consumidores, sobre los componentes, la cantidad, el peso, el volumen y la medida de los productos y de los servicios, así como de eventuales beneficios adicionales derivados de la adquisición de los mismos. Las marcas, las leyendas y las propagandas, por su parte, debían estar en concordancia con el registro efectuado al producto o servicio y, en caso de ser necesario, también con la norma técnica que se refería a la calidad e idoneidad del producto o del servicio.

Sobre este particular instrumento, el Estatuto de Protección al Consumidor anterior señalaba de forma expresa –para referirse a las marcas, las leyendas y la propaganda– que

(...) toda información que se dé al consumidor acerca de los componentes y propiedades de los bienes y servicios que se ofrezcan al público deberá ser veraz y suficiente. Están prohibidas, por lo tanto, las marcas, las leyendas y la propaganda comercial que no corresponda a la realidad, así como las que induzcan o puedan inducir a error respecto de la naturaleza, el origen, el modo de fabricación, los componentes, los usos, el volumen, peso o medida, los precios, la forma de empleo, las características, las propiedades, la calidad, la idoneidad o la cantidad de los bienes o servicios ofrecidos (artículo 14).

- *El Estatuto de Protección al Consumidor actual no hace referencia alguna a las leyendas, las marcas o las propagandas.*

Por último, sobre este tema, resta decir que las marcas a las cuales hace referencia el tipo penal de ofrecimiento engañoso de productos o servicios, no son las mismas marcas objeto de regulación de la propiedad industrial; por el contrario, acorde con lo visto, se trataría de las marcas a las que se les atribuye la función oficial de contrastar, identificar o certificar peso, medida, calidad, cantidad, valor o contenido. La falsificación de estos mismos instrumentos, por cierto, es objeto de sanción autónoma al amparo del artículo 285 C. P., bajo el nombre de falsedad marcaria y atenta contra la fe pública.

De esta forma, es infundada la afirmación según la cual “esa mención a las marcas es entonces incomprensible pues no sirve ni como patrón de comparación de defectuosidad ni como patrón de comparación como información anunciada, pues la marca hace referencia a un carácter distintivo que no informa, y cuya calidad queda supeditada a las preferencias del consumidor (Pulecio, 2011, pág. 321).

3. LA NECESIDAD DE LA REFORMA

Todo lo anterior hace que la norma, tal como está actualmente, se vuelva inaplicable, al menos de la manera en que está prevista ahora, pues la misma no solo resulta innecesaria, sino que va en contra del principio de última ratio y de las notas de

fragmentariedad, subsidiariedad y proporcionalidad del derecho penal, pues debe recordarse que solo desde el punto de vista de la pena, la sanción administrativa es mayor que la penal. **La inutilidad actual de este tipo penal es evidente cuando se repara en que, al lado de la profusa actividad sancionadora de la administración, la justicia penal no registra ninguna sentencia condenatoria por este delito desde la entrada en vigencia del Código Penal actual.**

Desde el punto de vista dogmático, el tipo penal del artículo 300 C. P. no puede equipararse al delito publicitario y plantea diversas cuestiones, algunas de las cuales constituyen verdaderos problemas de difícil solución. Entre ellas se destacan las dificultades asociadas al exceso de elementos normativos, así como las complicaciones que acarrea para la interpretación del tipo penal el que buena parte de su estructura estuviera ligada al EPC anterior, ya derogado. Así mismo, quedó demostrada la necesidad de proponer un modelo de interpretación de la norma sistemático y coherente con los principios que rigen el derecho penal colombiano, como ocurre tratándose de los delitos de peligro.

En esta medida, la reforma propuesta, además de volver aplicable la norma, permite afrontar varias problemáticas sociales frente a las cuales el régimen administrativo sancionatorio aplicado por la Superintendencia de Industria y Comercio se muestra superado en capacidad. Así, problemas que afectan a los consumidores en general, pero particularmente a la salud de estos, en donde se visibiliza la necesidad de regular la publicidad en el caso de alimentos que se atribuyen falsamente tener nutrientes afectando la salud general, solo ha logrado que, con suma dificultad, algunas organizaciones hayan podido retirar de la publicidad de refrescos, bebidas procesadas o azucaradas la referencia a traer nutrientes, vitaminas o ser extractos naturales de frutas.

Esta norma también podría ser la solución -de manera particular- en los sectores inmobiliario en los casos en los que se entregan viviendas en condiciones inhabitables o diferentes a las ofrecidas en su publicidad, o de salud que resulta significativamente perjudicial para los consumidores pues, debe recordarse que la sanción más alta por publicidad engañosa según la SIC fue impuesta a *Genoma Lab*, multado con hasta \$2.500.860.630. Pero de manera general la modificación en este asunto conlleva a la regulación de todos los sectores de la economía en la que todos los colombianos somos consumidores o usuarios y como parte débil de la relación comercial merecemos protección.

En conclusión, lo que se pretende, no es crear un nuevo tipo penal que responda a un populismo punitivo, sino por el contrario, modificar uno ya existente que permita su aplicabilidad en pro de la tutela del orden económico social.

4. BIBLIOGRAFÍA

- Agudelo, N. (1992). Beccaria. De los delitos y de las penas. Estudio preliminar. Bogotá, Colombia: Linotipia Bolívar.
- Álvarez García, Javier (Dir.) (2011) Derecho penal español. Parte especial (T. I y II). Valencia, España: Tirant lo Blanch.
- Arias, J. (2006). Publicidad Engañosa. Cambio 16, 50-63.
- Attas, D. (1999). What's Wrong with "Deceptive" Advertising? Journal of Business Ethics, 21(1), 49-59.
- Bacigalupo, E. (Dir.) (2005) Curso de Derecho penal económico. Madrid, España: Marcial Pons.
- Baucells, J. (2004). De los delitos relativos al mercado y a los consumidores. En Juan Córdoba y Mercedes García, Comentarios al Código Penal. Parte especial. Madrid, España: Marcial Pons.
- Boix, J. (Dir.) (2010). Derecho penal. Parte especial (t. I, II y III). Madrid, España: Iustel.
- Bueno, F. (1989). Sanciones penales en los delitos contra los consumidores. Poder Judicial, 301-312.
- Bustos, J., y Hormazabal, H. (1997) Lecciones de Derecho Penal (Vol. 1). Madrid, España:: Trotta.
- Cancio, A. (2004). Necesidad de la regulación del real principio del Derecho penal mínimo. En José Miguel Zugaldía (coord.), y Jacobo López (coord.) Dogmática y Ley Penal. Libro homenaje a Enrique Bacigalupo (pp. 39-56). Barcelona, España: Marcial Pons.
- Carbonell, J. (1999). Delitos contra el patrimonio y el orden socioeconómico. En T. Vives, J. Boix, E. Orts, J. Carbonell, y J. González, Derecho Penal Parte Especial (Tercera edición ed.) (pp. 348-558). Valencia, España: Tirant lo Blach.
- Carrasco, M. (2011). Delitos relativos al mercado y a los consumidores II. En Javier Álvarez, Derecho penal español. Parte especial (t. I y II). (pp. 549-575). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Carrillo, F., y Pinzón, J. (1985) Sector financiero y delincuencia económica. Bogotá, Colombia: Temis.
- Cobo del Rosal, M., y Vives, T. (1999). Derecho penal parte general. (Quinta edición ed.). Valencia, España: Tirant lo Blanch.
- Cobo del Rosal, M. (Coord.) (2011) Comentarios al Código Penal. Madrid, España: Dykinson.
- Corcoy, M., y Mir, S. (2011). Comentarios al Código Penal. Reforma LO 5 2010. Valencia, España: Tirant lo Blanch.
- Córdoba, M., y Ruiz, C. (2011). Delitos contra el orden económico social. En Lecciones de Derecho Penal. Parte Especial (pp. 235-291). Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Córdoba, J. y García, M. (Dirs.) (2004). Comentarios al Código Penal. Parte especial. Madrid, España: Marcial Pons.
- Crespo, E. D. (2005). A propósito del bien jurídico en el delito publicitario tipificado en el artículo 282 del Código Penal español: (una contribución a partir de una "hermenéutica valorativa). En Nicolás García Rivas (coord.) Protección penal del consumidor en la Unión Europea. (pp. 157-172). Castilla-La Mancha, España: Universidad de Castilla la Mancha.
- Decreto 3466 de 1982. Por el cual se dictan normas relativas a la idoneidad, la calidad, las garantías, las marcas, las leyendas, las propagandas y la fijación pública de precios de bienes y servicios, la responsabilidad de sus productores, expendedores y proveedores, y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* No. 33559. Presidencia de la República, diciembre de 1982.
- Decreto 2153 de 1992. Por el cual se reestructura el Ministerio de Desarrollo Económico. *Diario Oficial* No. 40703, Presidencia de la República, diciembre de 1992.
- Díez, J. L. (2013) Política Criminal y Derecho Penal. Estudios (2 ed.). Valencia, España: Tirant lo Blanch.
- Doval, A., y Anarte, E. (2010). Lección XIX. Delitos contra el patrimonio y contra el orden socioeconómico. Delitos relativos al mercado y a los consumidores. En: J. Boix Reig, Derecho penal. Parte especial (t. I, II y III) (pp. 473-509). Madrid, España:: Iustel.
- Faraldo, C. (12 de agosto de 2008). Sistema penal de protección del mercado y de los consumidores. Actas del II Seminario Internacional de Derecho Penal Económico. Recuperado de: <http://www.tirantonline.com/tol/documento/show/169082?route=ser&general=DELITOS+CONTRA+EL+CONSUMIDOR&searchtype=substring>.
- Farré, E. (1986). La tentativa de delito. Barcelona, España: Bosch.
- García Arán, Mercedes. (2014) Delincuencia económica: prevenir y sancionar. Valencia, España: Tirant lo Blanch.
- García de Enterría, E., y Ramón, F. (1999). Curso de Derecho Administrativo. T. II (Sexta edición ed.). Madrid, España: Civitas.
- Gómez de la Torre, I. (1999). Lecciones de Derecho Penal. Parte General. (Segunda edición ed.). Barcelona, España: Praxis.

- González, J. (2011). Delitos contra el patrimonio y contra el orden socioeconómico. En L. Morillas, Sistema de Derecho Penal Español. (pp. 621-645). Madrid, España: Dykinson.
- Handler, M. (1929). False and Misleading Advertising. *The Yale Law Journal*, 22-51.
- Isler, E. (2010). Aproximación a la publicidad engañosa, desde la perspectiva de la competencia desleal y la protección al consumidor. *Ars Boni et Aequi*, VI, 125-148.
- Jesper, C., Mette, A., & O'Doherty, K. (2012). Framework for understanding misleading information in daily shopping. *Qualitative Market Research*, 15(2), 110-127.
- Lamarca, C. (1981). La publicidad en Derecho Penal: Una aproximación conceptual e histórica. *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, 573-584.
- Lascurain, J. (1998). La proporcionalidad de la norma penal. *Cuadernos de Derecho Público*(5), 159-190.
- Lascurain, J. (2005). Por un derecho penal solo penal: Derecho penal de medidas de seguridad y Derecho administrativo sancionador. Homenaje al profesor dr. Gonzalo Rodríguez Mourullo. Navarra, España: Thomson-Civitas.
- Ley 142 de 1994. Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* 41433. Congreso de la República, julio de 1994.
- Ley 256 de 1996. Por la cual se dictan normas sobre competencia desleal. *Diario Oficial* 42692. Congreso de la República, enero 18 de 1996.
- Ley 13288 de 2009. Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones. *Diario Oficial* No. 4741. Congreso de la República, julio de 2009.
- Ley 1480 de 2011. Por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* No. 48220. Congreso de la República, octubre de 2011.
- Martínez, A. (2007). Publicidad y Derecho Penal. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Martínez-Buján, C. (1998). Derecho Penal Económico. Parte General. Valencia, España: Tirant lo Blanch.
- Martínez-Bujan, C. (2011). Derecho Penal Económico y de la Empresa. Parte Especial. (Tercera edición ed.). Valencia, España: Tirant lo Blanch.
- Méndez, R., & Vilalta, A. (1999). La publicidad ilícita. Barcelona, España: Bosch.
- Mestre, E. (2005). Delitos contra el patrimonio y contra el orden socioeconómico. En C. Lamarca, A. Alonso, I. Gordillo, E. Mestre, y A. Rodríguez, Derecho Penal Parte Especial (Tercera edición ed., pp. 265-405). Madrid, España: Colex.
- Mestre, E. (2011). Los delitos relativos al mercado y a los consumidores. En C. Lamarca, Derecho Penal Parte Especial (Sexta edición ed., pp. 380-400). Madrid, España: Colex.
- Mir Puig, S. (2005). Derecho Penal. Parte General (7 ed.). Barcelona, España: Reppertor.
- Morales, F. (2011). Artículo 282. En G. Quintero, y M. Fermín, Comentarios a la Parte Especial del Derecho Penal (Novena edición ed.) (pp. 881-887). Navarra, España: Aranzadi.
- Morales, F. (2011). Libro II: Título XIII: Cap. XI (art. 282). En G. Quintero, y F. Morales, Comentarios a la Parte Especial del Derecho Penal (novena edición ed.), (pp. 870-889). Navarra, España: Aranzadi.
- Moreno, E. (2005). Delitos relativos al mercado y a los consumidores. En E. Bacigalupo, Curso de Derecho Penal Económico (Segunda edición ed.) (pp. 320-327). Barcelona: Marcial Pons.
- Morillas Cueva, Lorenzo (coord.). Sistema de Derecho Penal Español. Madrid, España: Dykinson, 2011.
- Muñoz, F. (2010). Derecho Penal. Parte Especial (18ª edición ed.). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Muñoz, F. J. (2010). Publicidad engañosa: una figura delictiva de contornos poco definidos que dificultan su aplicación. *Revista Aranzadi Doctrinal* (9), 35-44.
- Musco, E. (2003). Perfiles penales de la publicidad engañosa. *Revista penal* (12), 98-108.
- Nieto, A. (2007) ¿Americanización o europeización del Derecho Penal Económico? *Revista Penal* (19), 120-136.
- Orts Berenguer, E., & González Cussac, J. (2011). Compendio de Derecho Penal. Parte General (Tercera edición ed.). Valencia, España: Tirant Lo Blanch.
- Ospina, G., & Ospina, E. (1983). Teoría general de los actos o negocios jurídicos (Segunda edición ed.). Bogotá, Colombia: Temis.

- Perelló, I. (1997). El principio de proporcionalidad y la jurisprudencia constitucional. *Jueces para la democracia* (28), 69-75.
- Puente, L. (2002). *Delitos económicos contra los consumidores y delito publicitario*. Valencia, España: Tirant lo Blanch.
- Puente, L. (2001) Comentario a la sentencia de la audiencia provincial de Barcelona, de 10 de enero de 2000: estafa y delito contra los consumidores. *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*. (5), 961-968.
- Puente, L. (2001). Los genuinos delitos socioeconómicos de consumidores. Tesis doctoral dirigida por Carlos Martínez-Buján Pérez. Universidade da Coruña. Recuperado de: <http://ruc.udc.es/dspace/handle/2183/12394>.
- Pulecio, D. (2011). *Delitos contra el orden económico y social*. Bogotá, Colombia: Ibáñez.
- Roxin, C. (2002) *Política Criminal y Sistema del Derecho Penal* (Segunda ed.). (F. Muñoz Conde, Trad.) Buenos Aires, Argentina: Hammurabi.
- Roxin, C. (2006) *Derecho penal. Parte General. Tomo I. Fundamentos. La Estructura de la Teoría del Delito*. Navarra, España: Thomson – Civitas.
- Ruiz, E. (1999). La reforma penal y la delincuencia económica. Especial referencia a la protección del consumidor. *Eguzkilore*(13), 33-54.
- Ruiz, L. (2000). Sistema penal de protección del mercado y de los consumidores. *Actas del II Seminario Internacional de Derecho Penal Económico*. Valencia, España: Tirant lo Blanch.
- Ruiz, L. (2000). Sistema penal de protección del mercado y de los consumidores. *Actas del II Seminario Internacional de Derecho Penal Económico*. Valencia, España: Tirant lo Blanch.
- Ruiz, L. (2012). Delitos relativos al mercado y a los consumidores. En J. Terradillos, *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Penal*. Madrid, España: Iustel.
- Russo, J. E., Metcalf, J. B., & Stephens, D. (1981). Identifying Misleading Advertising. *Jornal of Consumer research- Oxford University*, 119-131.
- Sentencia C-214, (4 de agosto de 1994). Acción de inconstitucionalidad. M. P. Antonio Barrera Carbonell. Corte Constitucional.
- Sentencia C-535 (23 de octubre de 1997). Acción de inconstitucionalidad. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Corte Constitucional.
- Sentencia C-116 (24 de febrero de 1999). Acción de inconstitucionalidad. M. P. Martha Victoria SÁCHICA Méndez. Corte Constitucional.
- Sentencia C-1141 (30 de agosto de 2000). Acción de inconstitucionalidad. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Corte Constitucional.
- Sentencia C-226 (2 de abril de 2002). Acción de inconstitucionalidad. M. P. Álvaro Tafur Galvis. Corte Constitucional.
- Sentencia C-873 (30 de septiembre de 2003). Acción de inconstitucionalidad. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa. Corte Constitucional.
- Sentencia C-818 (9 de agosto de 2005). Acción de inconstitucionalidad. M. P. Rodrigo Escobar Gil. Corte Constitucional.
- Sentencia C-1177 (17 de noviembre de 2005). Acción de inconstitucionalidad. M. P. Jaime Córdoba Triviño. Corte Constitucional.
- Sentencia C-030 (1º de febrero de 2012). Acción de inconstitucionalidad. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva. Corte Constitucional.
- Sentencia C-592, (25 de julio de 2012). M. P. Jorge Iván Palacio. Acción de inconstitucionalidad. Corte Constitucional.
- Sentencia C-893 (31 de octubre de 2012). Acción de inconstitucionalidad. M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. Corte Constitucional.
- Sentencia C-829 (5 de noviembre de 2014). Acción de inconstitucionalidad. M. P. Victoria SÁCHICA Méndez. Corte Constitucional.
- Sentencia del 28 de noviembre de 2007. Exp. 23174. M. P. Alfredo Gómez Quintero. Corte Suprema de Justicia, Sala Penal.
- Sentencia del 9 de abril de 2008. Exp. 23754. M. P. Sigifredo Espinosa Pérez. Corte Suprema de Justicia, Sala Penal.
- Sentencia del 15 de julio de 2008. Exp. 29303. M. P. María del Rosario González Lemus. Corte Suprema de Justicia, Sala Penal.
- Terradillos, J. (2002). El delito de publicidad engañosa. En: R. Ruiz, *Sistema Penal de Protección del Mercado y de los Consumidores*. *Actas del II Seminario Internacional de Derecho Penal Económico* (pp. 71-89). Valencia, España: Tirant lo Blanch.
- Tiedemann, K. (2010). *Manual de Derecho Penal Económico. Parte General y Especial*. Valencia, España: Tirant lo Blanch.
- Valle, J., y Morales, F. (2008). El delito de publicidad engañosa: El marco general de la tutela de los consumidores y usuarios frente a las violaciones del principio de “veracidad

publicitaria”. En: G. Quintero, F. Morales, & J. G. Tamarit. Comentarios al Código Penal. Parte Especial. Tomo II (pp. 901-964). Navarra, España: Thomson Aranzadi.

- Velásquez, F. (2009). Derecho Penal Parte General (Cuarta Edición ed.). Medellín, Colombia: Comlibros.
- Velásquez, F. (2014). Manual de Derecho Penal (Sexta ed.) Bogotá, Colombia: Ediciones Jurídicas Andrés Morales.
- Villalba C., J. (2009). La noción de consumidor en el derecho comparado y en el derecho colombiano. Universitas (119), 305-340.
- Villalba, J. C. (2012). Introducción al derecho del consumo. Bogotá, Colombia: Universidad Militar Nueva Granada.
- Vogel, J. (2001). La responsabilidad penal por el producto en Alemania: Situación actual y perspectivas de futuro. *Revista penal*, VIII, 95-104.

De los honorables Congressistas,

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 13 de Agosto del año 2019

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

No. 143 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por:

HP Jose Jaime Usategui Pastrana

SECRETARIO GENERAL

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 144 DE 2019
CÁMARA**

por medio de la cual se adiciona un párrafo al artículo 12 de la Ley 1843 de 2017 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese un párrafo al artículo 12 de la Ley 1843 de 2017, el cual quedará así:

Parágrafo: Dentro del procedimiento de contravención, el organismo o autoridad de tránsito correspondiente, al implementar la comparecencia virtual del presunto infractor, garantizará a este los derechos a la igualdad, al debido proceso, a la contradicción y a la defensa, de conformidad con los preceptos establecidos en los artículos 13 y 29 de la Constitución Política, la Ley 769 de 2002 y el artículo octavo de la presente ley.

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

De los Honorables Congressistas,

ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Representante a la Cámara por Bogotá

Juan Espinal

Jose Vivian Carrero
Representante Cámara C.P.

CHRISTIAN GARCIA

Jenni En Ardi

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 144 DE 2019
CÁMARA**

por medio de la cual se adiciona un párrafo al artículo 12 de la Ley 1843 de 2017 y se dictan otras disposiciones.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

1. Objeto del proyecto de ley:

Con la inclusión del párrafo propuesto en este Proyecto de ley al artículo 12 de la Ley 1843 de 2017, se pretende garantizar materialmente los derechos constitucionales establecidos por los artículos 13 y 29 Superior; esto es, los derechos a la igualdad, al debido proceso, a la contradicción y a la defensa dentro del procedimiento contravencional de tránsito cuando la comparecencia se realice virtualmente por parte del presunto infractor.

2. Generalidades – Contexto, Marco Jurídico y Contenido del Proyecto:

El artículo 13 constitucional, preceptuó:

“ARTÍCULO 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica”. (Subraya fuera de texto).

Sobre el particular, la Sentencia T-432 de 1992 de la Corte Constitucional (M. P. Simón Rodríguez Rodríguez), sostuvo:

“El principio de la igualdad es objetivo y no formal; él se predica de la identidad de los iguales y de la diferencia entre los desiguales. Se supera así el concepto de la igualdad de la ley a partir de la generalidad abstracta, por el concepto de la generalidad concreta, que concluye con el principio según el cual no se permite regulación diferente de supuestos iguales o análogos y prescribe diferente normación a supuestos distintos. Con este concepto sólo se autoriza un trato diferente si está razonablemente justificado. Se supera también, con la igualdad material, el igualitarismo o simple igualdad matemática. La igualdad material es

la situación objetiva concreta que prohíbe la arbitrariedad.

La igualdad de todas las personas ante la ley y las autoridades, constituye un derecho constitucional fundamental tanto por su consagración como tal en el Capítulo I, Título II de la Constitución Nacional, como por su exaltación como derecho de vigencia inmediata en el artículo 85 de la Carta Política, y también por el valor trascendente que tiene para el hombre, sobre todo dentro de una nación que persigue garantizar a sus habitantes una vida convivente dentro de lineamientos democráticos y participativos que aseguren un sistema político, económico y social justo. [...]

El derecho a la igualdad impone el deber de no consagrar un igualitarismo jurídico entre quienes se hallan en diversidad de condiciones fácticas, es decir, la obligación de crear un sistema jurídico diferente para quienes se encuentran en desigualdad en los amplios y complejos campos de la vida política, económica, social y cultural [...]” (Subraya fuera de texto).

Por otro lado, el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, estableció:

“ARTÍCULO 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso”. (Subraya fuera de texto).

En ese sentido, resulta pertinente traer a acotación lo esgrimido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-025 de 2009 (M. P. Rodrigo Escobar Gil):

“Una de las principales garantías del debido proceso, es precisamente el derecho a la defensa, entendido como la oportunidad reconocida a toda persona, en el ámbito de cualquier proceso o actuación judicial o administrativa, de ser oída, de hacer valer las propias razones y argumentos, de controvertir, contradecir y objetar las pruebas en contra y de solicitar la práctica y evaluación de las que se estiman favorables, así como de ejercitar los recursos que la ley otorga. Su importancia en el

contexto de las garantías procesales, radica en que con su ejercicio se busca impedir la arbitrariedad de los agentes estatales y evitar la condena injusta, mediante la búsqueda de la verdad, con la activa participación o representación de quien puede ser afectado por las decisiones que se adopten sobre la base de lo actuado.”

De conformidad con lo anterior, el ejercicio del derecho de defensa comprende dos modalidades: la defensa material y la defensa técnica, donde la primera de ellas, corresponde ejercerla directamente a la parte involucrada dentro del proceso (el sujeto procesal), y la segunda, es la que se ejerce en nombre del sujeto procesal por parte de un profesional del derecho.

En ese orden de ideas, el proceso contravencional de tránsito (de carácter sancionatorio-administrativo), no escapa de los preceptos previamente establecidos –igualdad y debido proceso-. Así las cosas, ha de tenerse en cuenta lo siguiente:

2.1. Naturaleza jurídica del proceso o procedimiento de contravención:

En primer lugar, es necesario referirse a la naturaleza del proceso sancionatorio, el cual se concibe como un conjunto de disposiciones compuestas de un procedimiento administrativo debidamente reglado, en el cual se investiga el incumplimiento de una norma por parte de un presunto infractor, y culmina con la absolución o la imposición de una sanción por parte de la autoridad competente.

Habiendo dicho lo anterior, para este procedimiento especial en el que el Estado ejerce la potestad sancionadora, la ley procesal prevé un proceso verbal especial y abreviado establecido en el Código Nacional de Tránsito; y a su vez, cuenta con la cláusula de subsidiariedad que habilita al Código General del Proceso para regir aquellos procesos que carecen de regulación específica.

Acotada la naturaleza de un proceso sancionatorio, yendo de lo general a lo particular, el proceso contravencional o de contravención de tránsito es aquel que se debe surtir por la autoridad competente cuando una persona natural o jurídica transgrede las normas de tránsito, el cual inicia con un comparendo y termina con el pago de la multa o con el acto administrativo que exonera al ciudadano, luego de haberse debatido la comisión de la infracción y que el ciudadano haya ejercido sus derechos al debido proceso, contradicción y defensa, entre otros.

Conforme al artículo primero (1°) del Código Nacional de Tránsito, este cuerpo normativo regula la circulación de los peatones, usuarios, pasajeros, conductores, motocicletas, ciclistas, agentes de tránsito y vehículos por las vías públicas o privadas que estén abiertas al público o en las vías privadas que internamente circulen vehículos; así como la actuación y procedimientos de las autoridades de tránsito.

El mismo artículo, determina que los principios rectores de la citada codificación, entre ellos, la

seguridad de los usuarios, la movilidad, la calidad, la oportunidad, el cubrimiento, la libertad de acceso, la plena identificación, libre circulación y la descentralización, hacen referencia a principios que interesan al presente proyecto de ley.

La autoridad debe dar aplicación obligatoria de los principios de eficacia, economía y celeridad en el impulso del proceso contravencional o de contravención, evitar toda clase de dilataciones, evitar la prescripción de las acciones y caducidad de los derechos y fundamentalmente, el debido proceso, el derecho de defensa, entre otros, que se desprenden de aquel.

En el ámbito de Tránsito y Transporte, la potestad del Estado de sancionar se refleja en el proceso sancionatorio que se origina de la infracción a las normas de tránsito que es denominado "*proceso de contravención*" o "*proceso contravencional*". Este tipo de proceso tiene sus normas que lo regulan, contenidas en el Código Nacional de Tránsito, desde el comparendo impuesto por el agente o autoridad de tránsito y finaliza con el pago de la multa o con la exoneración del ciudadano.

2.2. Necesidad de las garantías constitucionales en dicho procedimiento:

Como todo proceso o procedimiento, judicial o administrativo, la Constitución Política, en varios artículos, en especial en el 13 y el 29, establecen que deben observarse todas las garantías liberales que permitan justicia no solo para la autoridad que en este caso impone la sanción, sino para el ciudadano inmerso en el proceso y que comparece a defenderse si fuera el caso.

En un Estado de derecho lo importante no es la crítica al sistema, sino la verdadera identificación de los postulados, orientaciones y dogmas del querer legislativo y los avances que del mismo sucedan al interior de la jurisprudencia en procura de aplicar correcta y debidamente el poder de la ley, que gústenos o no, es voluntad soberana de todos.

Nuestro sistema legal se funda en el principio de legalidad, que no es otra cosa que una democracia sometida a la "subordinación" de la ley. Nuestra juridicidad, es decir, el orden jurídico-legal, está guiado por una norma fundamental, la Constitución.

Ella, implica una jerarquización normativa de irrestricto acatamiento, que conlleva a que toda regla, norma o parámetro dictado tanto por el legislativo como por el ejecutivo, no puede, en manera alguna, contradecir lo dispuesto en la Carta Política, so pena de que sea declarada inconstitucional. En esta tónica igualmente se enmarcan las disposiciones de orden procesal pues deben respetar los principios constitucionales.

En todo proceso, se debe contar con una serie de reglas procedimentales y procesales de actuación que propenden por asegurar tanto el objeto de la instrucción como la forma en que se lleva a cabo, dando a conocer a todos los intervinientes, los extremos y limitaciones de la misma, con todo, observando las garantías constitucionales que

permiten los objetivos buscados con la misma Carta Política y la administración de justicia.

A partir de tal concepción se genera la necesidad de ahondar en la existencia de una serie de controles y exigencias recíprocas para equilibrar la relación de poder del Estado (Estado de Derecho), en la medida que de lo contrario el poder sancionatorio por parte del Estado se tradujera en una simple violencia.

Se procuró entonces establecer que la garantía de los derechos de los sujetos intervinientes, especialmente del ciudadano, aun cuando nuestra Corte Constitucional igualmente le ha entregado preponderancia a la visualización del ciudadano como destinatario de caros principios que un Estado Social y de Derecho como son la verdad y la justicia, deben protegerse, garantizarse. En estas condiciones, se vincula al juez y a la autoridad administrativa a un estricto cumplimiento de las normas de procedimiento, a los que, sin duda alguna, no se escatimará en sancionar cuando las desconozca.

Hay que aceptarlo, las reglas de procedimiento tienden a desconocerse debido a que se las ha entendido como de simple ritualidad, formalidad o adjetivización en la búsqueda de la verdad, de ahí que haya nacido la necesidad de justificarlas en principios de orden constitucional.

Los primeros artículos de la Carta Política solo enuncian de una manera general las garantías individuales en forma más o menos sistemática, por ello es deber de todo usuario de la ley identificar todos aquellos preceptos constitucionales que por su espíritu vengán a complementar, en diversa manera, estas disposiciones, las que unidas al ejercicio real y pragmático señalan la vivencia del control.

Así pues, la garantía nace, como primera medida, en la subordinación entre el administrado y el Estado (este último que ejerce su poder a través de las autoridades públicas), donde el poder sancionatorio lo ejercen funcionarios judiciales y algunas autoridades administrativas. En ese sentido, dichas autoridades en el ejercicio de sus funciones deben respetar el ordenamiento legal y observar o cumplir las condiciones de seguridad jurídica, principio último este que cobra total relevancia en las garantías implícitas que deben gozarse al interior de los procesos contravencionales.

Entonces, las garantías constitucionales se traducen en la estipulación normativa de tales derechos no como letra muerta, sino como exigencia de real y efectivo cumplimiento en desarrollo del proceso judicial y administrativo, en los que juega papel trascendente la respetabilidad por parte de las autoridades públicas a estas.

Para estos fines, la Superintendencia de Transporte en cuestionario enviado por mi despacho para rendir respuesta frente a las problemáticas que se pretenden solucionar con la sanción y vigencia del presente proyecto de ley, se pronunció en Radicado No. 20191000130151 de la siguiente forma:

Ante la pregunta número uno (1), la cual cuestionaba a la autoridad en cuestión sobre los PQRS recibidos por la misma por inquietudes e incomodidades por parte de los ciudadanos en el periodo comprendido entre julio de 2017 y lo que va corrido de este año, por quejas que hicieran referencia a la incapacidad por parte del Estado de garantizar en los procesos contravencionales el derecho al debido proceso, de defensa y el acceso a la administración de justicia por la imposibilidad geográfica que pudiera presentarse para asistir a la audiencia y participar del proceso por no coincidir, el lugar de domicilio del ciudadano que supuestamente infringe una norma de tránsito y el lugar donde ocurre dicha infracción, esa Superintendencia respondió que “[...] durante el periodo comprendido entre julio de 2017 a lo que va corrido del presente año 2019, se han recibido aproximadamente 927 peticiones, quejas, reclamos y solicitudes relacionadas con la imposición de fotomultas; las cuales a la fecha, no se encuentran discriminadas por imposibilidad de asistir a la audiencia por parte del ciudadano que presuntamente infringió la norma (...)”. (Subraya fuera de texto).

Es claro que tal respuesta, específicamente donde afirma no tener discriminadas las solicitudes, quejas, reclamos o peticiones por imposibilidad de que el ciudadano acuda ante la autoridad para la audiencia por presuntamente infringir la norma de tránsito, evidencia la necesidad de regular la situación planteada pues como se observa, ni siquiera la autoridad mencionada ha identificado el problema que se causa como consecuencia de la falta de garantía material del derecho a un debido proceso y a la contradicción y defensa, entre otros, derivados. Ello es claro ejemplo de que ante el vacío legal que regule tal situación, la Superintendencia actúa sin conocimiento de esa problemática, lo que apoya aún más los motivos de este proyecto de ley.

Sobre la pregunta número nueve (9), la cual cuestionaba a la Superintendencia en mención que informara cómo operaba frente al sistema de fotomultas o fotocomparendos, el derecho de contradicción y defensa para los usuarios inmersos en este tipo de procesos administrativos y que se indicara cómo el Estado garantizaba o salvaguardaba la garantía de dichos derechos, ante quién y en qué oportunidad, dicha autoridad al respecto contestó que “[...] De conformidad con lo establecido en el artículo 134 de la Ley 789 de 2002, Código Nacional de Tránsito, la detención de las infracciones, la imposición de comparendos y el desarrollo del proceso contravencional por la violación a las normas de tránsito, corresponde a los Organismos de Tránsito en cuya jurisdicción fue cometida la infracción”.

En esta respuesta, la autoridad mencionada prácticamente afirma la existencia del problema que se ha identificado y que se quiere solucionar con este proyecto de ley, pues reconoce la Superintendencia que el ciudadano que presuntamente infringe la norma de tránsito, debe acudir ante la autoridad que

tiene jurisdicción en el lugar donde fue presuntamente cometida la infracción sin que para el ordenamiento jurídico colombiano sea una prioridad, tener en cuenta que muchos de los comparendos impuestos en los lugares donde las autoridades de tránsito, tienen jurisdicción, son impuestos en lugares que no coinciden con la residencia o domicilio del ciudadano o que también le es difícil, si no imposible que este se desplace hasta el domicilio o sede de la autoridad de tránsito.

Entonces, es en este punto a donde el proyecto de ley que se propone quiere llegar y darle solución a esta problemática. Que si bien es cierto que conforme a la Ley 789 de 2002 Código Nacional de Tránsito, son los organismos de tránsito a los que les compete conocer del proceso contravenciones o de contravención de tránsito por tener jurisdicción en el lugar donde se haya cometido la infracción, hay casos en los que al infractor le es difícil o imposible desplazarse para defender sus derechos y es en este punto donde a falta de regulación por parte del Estado, se vulneran los derechos que se han mencionado a lo largo de este documento (igualdad, debido proceso, contradicción y defensa).

2.3. Igualdad de armas en el debate probatorio:

El principio de igualdad de armas, tiene como desarrollo jurídico, el derecho fundamental y universal de toda persona al debido proceso, el cual a su vez implica dentro de varios elementos, el derecho a la defensa ante los tribunales que administran justicia en nombre de la República. Aquel principio fundamental en las democracias contemporáneas, de suyo implica un equilibrio en las posiciones de las partes procesales, equivalencia de oportunidades, homogeneidad razonable de medios e identidad de facultades para el desempeño de sus respectivos roles, con la finalidad constitucional de equiparar las desventajas reales del que recibe la sanción, frente a la posición privilegiada del ente que sanciona. Para muchos doctrinantes en materia de Derecho Sancionatorio (Penal, Disciplinario, sancionatorio administrativo, entre otros), dicha garantía “se concreta en el derecho de la defensa, a tener las mismas posibilidades de la “acusación”, a ser oído y a evacuar la prueba, en las mismas condiciones”.

Normativamente hablando, este principio es uno de aquellos que le son inherentes a la persona por el hecho de ser humano, un valor superior en términos *iusnaturalista* si se quiere, una garantía propia de aquellos sobre los cuales recae el poder de sancionar por parte del Estado, que tiene origen constitucional en Colombia, en el artículo 13 en concordancia con el artículo 29 del mismo cuerpo normativo, un derecho que prohíbe la arbitrariedad en el ejercicio de impartir justicia y un imperativo categórico del ejercicio de juzgar, cualquiera que sea el campo dentro del cual se vaya a practicar.

En Sentencia C-616 de 2014 de la Corte Constitucional (Magistrado ponente: Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), se hace referencia a dicho principio, donde se sostuvo que “[...] La igualdad

de armas implica una garantía de equiparación entre dos (2) sujetos diferentes que pueden presentar desequilibrios en los medios de que disponen para acudir a la administración de justicia a sustentar sus argumentos y defender sus intereses, por lo que se impone a las autoridades públicas y, en especial, a los operadores de la justicia el deber de promover el debate procesal en condiciones de igualdad en el ejercicio del derecho de contradicción entre la acusación y la defensa [...]”.

Esto es lo que precisamente no se observa al interior del proceso de contravención por autoridad de tránsito cuando el infractor debe comparecer virtualmente, puesto que a diferencia del presunto infractor que es amonestado personalmente por el agente de tránsito y puede comparecer de igual manera, ya sea porque reside en el mismo lugar donde pudo realizar la infracción o porque tenga la facilidad de desplazarse hacia el lugar donde la autoridad de tránsito tiene su domicilio. Sin embargo, la situación dista cuando el presunto infractor es amonestado de manera electrónica y no coinciden su residencia o domicilio con el de la autoridad de tránsito que impuso la sanción o cuando a pesar de ser sancionado personalmente por el agente de tránsito, no se reside o se tiene su domicilio en lugar distinto al de la autoridad administrativa, o sencillamente no se tiene la facilidad de desplazarse para comparecer hasta el lugar de domicilio de la entidad de tránsito.

La falta de garantías procesales que permitan la comparecencia virtual del presunto infractor en los casos expuestos, deja la puerta abierta para no reconocerse por parte de la administración la garantía y protección del ejercicio del derecho de defensa, al debido proceso y el cumplimiento del principio de igualdad de armas.

2.4. Igualdad material en el derecho de contradicción y defensa de quien comparece al proceso físicamente y quien comparece virtualmente:

En otro lineamiento argumentativo y partiendo de lo mencionado en apartes anteriores sobre las garantías constitucionales, se desprende una de la cual se debe dedicar un análisis particular. Tal garantía que a su vez es un derecho fundamental de las personas y que el Estado colombiano reconoce y protege: la igualdad. Derecho contenido en el artículo 13 de la Constitución Política de Colombia.

Reza el artículo mencionado *“Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica”*. Sin embargo, es la Corte Constitucional la que, en cumplimiento de su deber constitucional y legal de interpretar la Carta Política, ha dado un concepto, noción o forma de interpretación de este derecho fundamental. Es la Corte la que ha definido que el derecho fundamental a la igualdad tiene dos aristas, una de carácter formal y otra de carácter

material, este último el cual se busca garantizar con este proyecto de ley en materia de comparecencia ante las autoridades de tránsito como consecuencia de la imposición de un comparendo precisamente.

Dice la Corte Constitucional en Sentencia C-220 de 2017, que:

“Desde sus inicios, esta Corporación ha entendido que el derecho a la igualdad consagrado en la Constitución Política presenta una estructura compleja que comprende diversas facetas. La primera de ellas (inciso 1º, art. 13 C. N.) se manifiesta a través de la denominada “igualdad formal” según la cual todos los ciudadanos merecen el mismo tratamiento ante la ley y por tanto prohíbe cualquier tipo de discriminación o exclusión arbitraria en las decisiones públicas. Esta definición es un rasgo definitorio de nuestro Estado de Derecho, en el que el carácter general y abstracto de la ley y la prohibición de dar un trato diferente a dos personas por razones de sexo, ideología, color de piel, origen nacional o familiar u otros similares, expresan las notas centrales de esta dimensión.

Una segunda faceta, que reconoce las condiciones diferenciales de existencia entre distintos grupos sociales, se manifiesta a través de la denominada “igualdad material”. Como lo prescriben los incisos segundo y tercero del artículo 13 superior, el Estado colombiano debe adoptar medidas promocionales y dar un trato especial –de carácter favorable–, a las personas y grupos vulnerables o a los sujetos en condición de debilidad manifiesta. Esta visión social del Estado, refleja una organización política comprometida con la satisfacción de ciertas condiciones y derechos materiales, que reconoce las desigualdades que se presentan en la realidad, y frente a las cuales es necesario adoptar medidas especiales para su superación con el fin de garantizar un punto de partida equitativo entre los ciudadanos”. (Subraya fuera de texto).

Entonces, al ser necesario que el principio de igualdad deba que ser concretado, la jurisprudencia constitucional se ha aproximado al mandato de igualdad en la casuística, de manera que ha advertido que no existen, en la práctica, situaciones idénticas, ni supuestos absolutamente diferentes, por lo que se presentan, en cambio, supuestos (situaciones, personas, grupos) con igualdades y desigualdades parciales, así que la tarea del juez y la autoridad competente consiste en determinar cuáles poseen mayor relevancia desde criterios normativos contenidos en el ordenamiento jurídico, para concluir si deben o no recibir el mismo tratamiento por parte del Derecho o la Ley. Lo anterior, ha llevado a concluir a la Corte que no todo trato diferente es reprochable desde el punto de vista constitucional, pues un trato diferente basado en razones constitucionalmente legítimas es también legítimo, y un trato diferente que no se apoye en esas razones debe considerarse discriminatorio y, por lo tanto, prohibido.

Esta situación que acaba de anotarse se presenta claramente cuando la ley, desde una visión formal de

igualdad, obliga a todos los ciudadanos que incurrir en infracciones a acudir ante la autoridad de tránsito personalmente cuando aquellos consideren que no hubo sustento para imponer el comparendo, sin embargo, invocando el mismo principio con base en un punto de vista material en los términos que ha expuesto la Corte Constitucional, debe darse un tratamiento diferenciado en la comparencia de aquellos ciudadanos que no tengan la posibilidad de acudir ante la autoridad de tránsito ya sea porque no residen en el mismo lugar donde se encuentra la sede de la autoridad de tránsito, bien sea porque no residen en lugar cercano al lugar donde se encuentre el domicilio de la entidad o bien porque en absoluto, coincidan el lugar de domicilio del ciudadano presuntamente infractor y la sede de la autoridad de tránsito, dejando en una posición de desventaja o trato realmente no igualitario a estos últimos respecto de los que sí pueden acudir personalmente porque gozan de las situaciones precisamente contrapuestas a las que se refieren en apartado anterior de este mismo párrafo.

Así las cosas, este postulado de igualdad como lo establece normativamente la Constitución, las leyes de la República y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, debe impregnar no solo los procesos judiciales, las políticas públicas y la gobernabilidad del país, sino que también debe impregnar las actuaciones administrativas por parte del Estado, en este caso, las que suponen el poder sancionatorio del mismo, tal como lo es el proceso contravencional o de contravención de tránsito.

Es claro que no hay igualdad de condiciones cuando una autoridad de tránsito impone un comparendo a una persona que reside en el mismo lugar de la sede de la autoridad en donde debe comparecer o tiene la facilidad de acudir al domicilio de la misma, respecto de otra, que no reside en el mismo lugar de la sede de la autoridad de tránsito o no tienen la facilidad de comparecer ante la misma porque su lugar de domicilio no coincide con la sede de la autoridad de tránsito y es difícil acudir ante la misma, lo que implica que habrá un tratamiento diferenciado injustificado entre el posible infractor que comparece personalmente y el que no puede hacerlo. Se origina una desigualdad de tratamiento, no en ese momento sino cuando la ley no implementa herramientas que sitúen a ambas personas (aquel que comparece físicamente y aquel que no puede) en un estado de equilibrio, de igualdad material en los términos expuestos en este acápite. Y es este el motivo de este proyecto de Ley. La garantía de una igualdad entre ambos casos de comparencia surgirá exactamente cuando aquel ciudadano que no pueda comparecer físicamente ante la autoridad de tránsito por las razones expuestas, acuda virtualmente, posicionándolo en la misma situación o condición que aquel que acude personalmente.

2.5. Particularidades en el asunto (los fotocomparendos):

La forma en que opera la fotodetección o detección electrónica de tránsito en Colombia, deberá estar de acuerdo con los preceptos legales

establecidos en el Código Nacional de Tránsito –Ley 769 de 2002– y sus modificaciones, la Ley 1843 de 2017 y la Resolución 0718 de 2018 del Ministerio de Transporte.

En primer lugar, en el Código Nacional de Tránsito se establece la posibilidad de que las autoridades de tránsito territoriales utilicen “[...] ayudas tecnológicas como cámaras de vídeo y equipos electrónicos de lectura que permitan con precisión la identificación del vehículo o del conductor serán válidos como prueba de ocurrencia de una infracción de tránsito”.

Posteriormente, la Ley 1843 de 2017, estableció que:

Artículo 4°. Competencia para expedir órdenes de comparendos. Solo las autoridades de tránsito a que hace referencia el Código Nacional de Tránsito, son las competentes para expedir y recaudar órdenes de comparendos por infracciones de tránsito ocurridas en su jurisdicción.

No podrá entregarse dicha facultad ni por delegación ni mediante convenio a ninguna entidad de naturaleza privada.

Artículo 5°. Adiciónese un párrafo al artículo 7° de la Ley 769 de 2002, Código Nacional de Tránsito, el cual quedará así:

Parágrafo 5°. La contratación con privados para la implementación de ayudas tecnológicas por parte de las autoridades de tránsito deberá realizarse conforme las reglas que para tal efecto dicten las normas de contratación estatal. La remuneración a la inversión privada para la instalación y puesta en operación de sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos para la detección de infracciones no podrá superar en ningún caso el 10% del recaudo.

Artículo 6°. Las autoridades de tránsito territorial podrán instalar y operar la infraestructura de los sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos para la detección de infracciones dentro de su jurisdicción.

Artículo 7°. Adiciónese el párrafo 2° al artículo 136 de la Ley 769 de 2002, el cual quedará así:

Parágrafo 2°. Cuando se demuestre que la orden de comparendo por infracción a las normas de tránsito detectada por sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos, no fue notificada o indebidamente notificada, los términos establecidos para la reducción de la sanción comenzarán a correr a partir de la fecha de la notificación del comparendo.

De acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 8° de la Ley 1843 de 2017, la autoridad de tránsito debe enviar por correo y/o correo electrónico, en el primer caso a través de una empresa de correos legalmente constituida, dentro de los 3 días hábiles siguientes a la validación del comparendo, validación que de acuerdo al artículo 12 de la Resolución 0718 de 2018, se debe realizar a más tardar dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la ocurrencia de la infracción.

Una vez allegada a la autoridad de tránsito del respectivo ente territorial donde se impuso la infracción por medios tecnológicos, se le enviará al propietario del vehículo la orden del comparendo y sus soportes. La persona debe comparecer dentro de los once (11) días hábiles siguientes a la entrega del comparendo, ante la autoridad de tránsito competente, estos once (11) días se cuentan a partir del recibo del comparendo en la última dirección registrada por el propietario del vehículo en el Registro Único Nacional de Tránsito –RUNT–.

El artículo octavo referenciado, estableció:

Artículo 8°. *Procedimiento ante la comisión de una contravención detectada por el sistema de ayudas tecnológicas, la autoridad de tránsito debe seguir el procedimiento que se describe a continuación:*

El envío se hará por correo y/o correo electrónico, en el primer caso a través de una empresa de correos legalmente constituida, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la validación del comparendo por parte de la autoridad, copia del comparendo y sus soportes al propietario del vehículo y a la empresa a la cual se encuentra vinculado; este último caso, en el evento de que se trate de un vehículo de servicio público. En el evento en que no sea posible identificar al propietario del vehículo en la última dirección registrada en el RUNT, la autoridad deberá hacer el proceso de notificación por aviso de la orden de comparendo.

Una vez allegada a la autoridad de tránsito del respectivo ente territorial donde se detectó la infracción con ayudas tecnológicas se le enviará al propietario del vehículo la orden de comparendo y sus soportes en la que ordenará presentarse ante la autoridad de tránsito competente dentro de los once (11) días hábiles siguientes a la entrega del comparendo, contados a partir del recibo del comparendo en la última dirección registrada por el propietario del vehículo en el Registro Único Nacional de Tránsito, para el inicio del proceso contravencional, en los términos del Código Nacional de Tránsito.

Parágrafo 1°. *El propietario del vehículo será solidariamente responsable con el conductor, previa su vinculación al proceso contravencional, a través de la notificación del comparendo en los términos previstos en el presente artículo, permitiendo que ejerza su derecho de defensa.*

Parágrafo 2°. *Los organismos de tránsito podrán suscribir contratos o convenios con entes públicos o privados con el fin de dar aplicación a los principios de celeridad y eficiencia en el recaudo y cobro de las multas.*

Parágrafo 3°. *Será responsabilidad de los propietarios de vehículos actualizar la dirección de notificaciones en el Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT), no hacerlo implicará que la autoridad enviará la orden de comparendo a la última dirección registrada en el RUNT, quedando vinculado al proceso contravencional y notificado en estrados de las decisiones subsiguientes en el*

mencionado proceso. La actualización de datos del propietario del vehículo en el RUNT deberá incluir como mínimo la siguiente información:

- a) Dirección de notificación;*
- b) Número telefónico de contacto;*
- c) Correo electrónico; entre otros, los cuales serán fijados por el Ministerio de Transporte.*

Como se observa, está más que claro que la norma dispuso que la persona debía comparecer dentro de los once (11) días hábiles siguientes a la entrega del comparendo, ante la autoridad de tránsito competente. Lo que en consecuencia se pensaría entonces que tendría que realizarse personalmente. Sin embargo, el artículo 12 de la misma Ley 1843 de 2017 estableció la comparecencia virtual en los siguientes términos:

Dentro de los seis meses siguientes a la vigencia de esta ley, quienes operen sistemas automáticos y semiautomáticos para detectar infracciones de tránsito, implementará igualmente mecanismos electrónicos que permitan la comparecencia a distancia del presunto infractor.

Sin embargo, no se hizo referencia alguna a que en dicha comparecencia se tuvieran en cuenta los preceptos constitucionales señalados en el presente proyecto de ley. Y por tal razón, la necesidad de su implementación. Pues deben existir las garantías legales, al igual que para quien comparece personalmente a la autoridad de tránsito, para quien acude a ella a través de plataformas virtuales.

2.6. Contenido del articulado:

El presente proyecto de ley está estructurado de la siguiente manera: Consta de dos artículos, los cuales contienen la adición de un párrafo al artículo 12 de la Ley 1843 de 2017 que establece que dentro del procedimiento de contravención, el organismo o autoridad de tránsito correspondiente, al implementar la comparecencia virtual del presunto infractor garantizará a este el derecho a la igualdad, contradicción y defensa, y al debido proceso establecido en la Ley 769 de 2002 y 29 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo octavo de dicha ley (es decir, la Ley 1843 de 2017), y finalmente la vigencia y derogatoria correspondientemente.

3. Impacto fiscal:

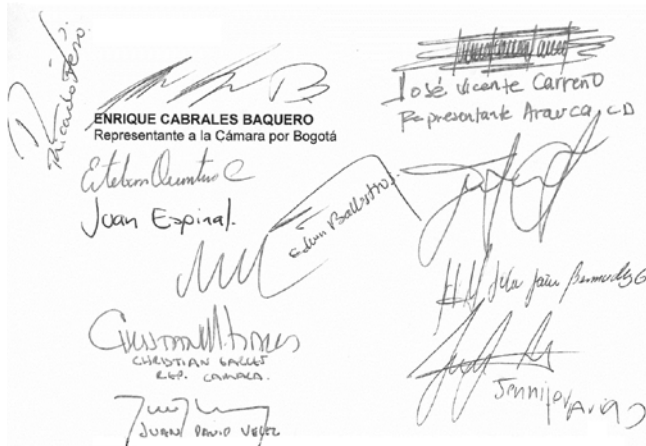
De conformidad con la sustentación previamente desarrollada, el proyecto de ley en cuestión no tiene impacto fiscal alguno, toda vez que lo único que propende, como se dijo, es garantizar materialmente los derechos constitucionales establecidos en los artículos 13 y 29 Superior, esto es, el derecho a la igualdad y al debido proceso (incluidos el de contradicción y defensa), dentro del procedimiento contravencional, cuando se garantice la comparecencia virtual del presunto infractor.

4. Consideraciones finales:

Se considera oportuna la presentación del presente proyecto de ley, en tanto resulta conveniente a efectos de garantizar derechos

fundamentales constitucionales en el procedimiento contravencional.

Cordialmente,



Stamp from the Cámara de Representantes Secretaría General, dated August 13, 2019, regarding the presentation of a bill (No. 144) with its corresponding motives.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 145 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se adiciona un numeral al artículo 57 de la Ley 1952 de 2019 (Código General Disciplinario).

“El Congreso de Colombia DECRETA”

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto, adicionar un numeral al artículo 57 de la Ley 1952 de 2019, en el sentido de tipificar como falta y sujetos de dicha ley, a aquellos representantes legales u ordenadores del gasto, funcionarios y/o contratistas de las áreas administrativas, financieras, de contratación y de gestión misional, de las entidades, empresas, fondos y patrimonios autónomos que obtengan durante dos (2) vigencias fiscales consecutivas negación o abstención de opinión a sus estados financieros.

Artículo 2°. Se adiciona el numeral 19 al artículo 57 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedarán así:

“Artículo 57. Faltas relacionadas con la hacienda pública.

...

19. Será sujeto de investigación y sanción disciplinaria de conformidad con la Ley 1952

de 2019 el representante legal u ordenador del gasto así haya delegado la representación legal, a quien durante las dos (2) últimas vigencias fiscales consecutivas al frente de la dirección de una entidad se le dictamine por la Contraloría General de la República en ejercicio del Control Fiscal establecido en la Ley 42 de 1993 los estados financieros con negación o abstención de opinión o no le fenezca la cuenta fiscal. Serán igualmente sujetos de esta acción los funcionarios y/o contratistas de las áreas administrativas, financieras, de contratación y de gestión misional cuyas actuaciones u omisiones tengan relación directa, con ocasión de sus funciones, con el no feneamiento de la cuenta fiscal.

Igualmente serán objeto de acción disciplinaria los ex-representantes legales y ex-ordenadores del gasto así no se encuentren ocupando el cargo, pero que al momento de la presentación de la auditoría al Balance General (Estado de Situación Financiera) tenían a su cargo el feneamiento de las cuentas fiscales durante las dos (2) últimas vigencias consecutivas.

La Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes, una vez reciba el informe constitucional y legal sobre la auditoría al Balance General de la Nación (Estado de Situación Financiera) de cada vigencia y determine cuáles entidades presentan dictamen negativo o con abstención de opinión a sus estados financieros en los dos (2) últimos años le informará inmediatamente a la Procuraduría General de la Nación para los efectos de la presente ley”.

Artículo 3°. La presente ley entrará en vigencia a partir del 1° de julio de 2021 en concordancia con el artículo 140 de la Ley 1955 de 2019 “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018- 2022”.

Presentado a consideración del Honorable Congreso de la República por todos los integrantes de la Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes.



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Teniendo en cuenta que la Ley 1952 de 2019 “por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el Derecho Disciplinario” no tipifica dentro de sus causales como falta gravísima disciplinaria y sanción de destitución, que aquellos ordenadores del gasto o representantes legales de las entidades que obtengan durante dos (2) vigencias fiscales consecutivas abstención o negación de opinión a sus estados financieros”, es por esto que se hace imperiosa y urgente la presente iniciativa legislativa en aras de contar con instrumentos y herramientas más eficaces, adicionales al control político que se realizan en la Comisión Legal de Cuentas.

Desde el año 1993 la Comisión Legal de Cuentas y la Cámara de Representantes NO ha fenecido la Cuenta General del Presupuesto y el Tesoro y el Balance General de la Nación (Estado de Situación Financiera), ya que como algo recurrente siempre se encuentra en promedio que más de treinta (30) entidades, fondos y patrimonios autónomos han afectado dicho fenecimiento al obtener por parte de la Contraloría General de la República dictamen con abstención o negación de opinión a sus estados financieros; se han encontrado inconsistencias en los balances de las entidades, afectando directamente la confianza en la contabilidad y finanzas públicas y ninguna persona natural o jurídica ha sido sancionada disciplinaria, penal ni fiscalmente por el NO Fenecimiento de la Cuenta General del Presupuesto y el Tesoro y el Balance General de la Nación (Estado de Situación Financiera), con el agravante de que esta situación le quita razonabilidad a las finanzas del Estado.

Teniendo en cuenta el antecedente mencionado anteriormente, el presente proyecto de ley, pretende que se tomen medidas legales inmediatas para que se sancione a los representantes legales u ordenadores del gasto de aquellas entidades, fondos o patrimonios

autónomos que no tomen las medidas necesarias para cumplir con las normas constitucionales y legales, así como, con los procedimientos contables y acatamiento de los principios presupuestales, que conllevan al fenecimiento de sus cuentas fiscales y así obtengan dictamen favorable a sus estados financieros.

La Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes, durante todo el año fiscal adelanta una serie de evaluaciones y análisis para elaborar el proyecto de resolución de Fenecimiento de la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro y al Balance General de la Nación (Estado de Situación Financiera), el cual es presentado en el mes de diciembre de cada año a la Plenaria de la Cámara de Representantes para que sea esta la que finalmente tome la decisión de fenecer o no la cuenta y el balance en mención; durante este periodo la comisión adelanta debates de control político fiscal y sesiones de trabajo con las entidades que presentan un alto índice de ineficacia en su labor administrativa, presupuestal y contable en la anterior vigencia fiscal pero este trabajo se ve opacada cuando de manera reiterada las entidades durante dos o tres vigencias fiscales no toman los correctivos necesarios. Pero además de lo anterior, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Fiscalía General de la Nación tampoco toman las medidas disciplinarias, fiscales y penales respectivas.

Todo lo anterior fue comprobado por la Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes en los debates de control político y en las mesas de trabajo desarrolladas con los representantes legales y ordenadores del gasto de estas entidades.

Para la vigencia fiscal 2018 treinta y cinco (35) entidades, fondos y patrimonios autónomos obtuvieron dictamen negativo y tres (3) entidades obtuvieron abstención de opinión para sus estados financieros de acuerdo con el informe de Auditoría del Balance del nivel Nacional presentado por la Contraloría General de la República, así:

Nº	ID ENTIDAD CGN	ENTIDADES, EMPRESAS, FONDOS DEL NIVEL NACIONAL VIGENCIA FISCAL 2018	OPINIÓN CONTABLE
13	923272712	AGENCIA DE DESARROLLO RURAL - ADR.	ADVERSA O NEGATIVA
100	923272741	AGENCIA DE RENOVACIÓN DE TERRITORIO	ADVERSA O NEGATIVA
63	14300000	AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA - ANI	ABSTENCIÓN
151	923272475	AUTORIDAD NACIONAL DE TELEVISIÓN - ANTV	ADVERSA O NEGATIVA
325	40600000	CAJA DE RETIRO DE LAS FUERZAS MILITARES - CREMIL	ADVERSA O NEGATIVA
184	12400000	CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA - RAMA JUDICIAL	ADVERSA O NEGATIVA
146	826815000	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CHIVOR - CORPOCHIVOR	ADVERSA O NEGATIVA
79	20900000	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA - CAR	ADVERSA O NEGATIVA
127	826185000	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LA ORINOQUIA - CORPORINOQUIA	ADVERSA O NEGATIVA

Nº	ID ENTIDAD CGN	ENTIDADES, EMPRESAS, FONDOS DEL NIVEL NACIONAL VIGENCIA FISCAL 2018	OPINIÓN CONTABLE
128	826508000	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL ATLÁNTICO - CRA	ADVERSA O NEGATIVA
254	25120000	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CESAR-CORPOCESAR	ADVERSA O NEGATIVA
112	826900000	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL GUAVIO - CORPOGUA-VIO	ADVERSA O NEGATIVA
102	39900000	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL RIO GRANDE DE LA MAGDALENA - CORMAGDALENA	ADVERSA O NEGATIVA
201	37000000	CORPORACIÓN COLOMBIANA DE INVESTIGACIÓN AGROPECUARIA - AGROSAVIA	ADVERSA O NEGATIVA
204	923272614	CORPORACIÓN DE ALTA TECNOLOGÍA PARA LA DEFENSA-CODAL-TEC	ADVERSA O NEGATIVA
270	827770000	CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA MOJANA Y EL SAN JORGE - CORPOMOJANA	ADVERSA O NEGATIVA
172	923272394	DIRECCIÓN DEL TESORO NACIONAL - MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	ADVERSA O NEGATIVA
252	38541000	ELECTRIFICADORA DEL HUILA S. A. E.S.P. - ELECTROHUILA	ADVERSA O NEGATIVA
51	923272393	FONDO ADAPTACIÓN	ADVERSA O NEGATIVA
38	923272471	FONDO DE RESERVAS PENSIONALES INVALIDEZ - COLPENSIONES	ADVERSA O NEGATIVA
39	923272472	FONDO DE RESERVAS PENSIONALES SOBREVIVIENTES - COLPENSIONES	ADVERSA O NEGATIVA
37	923272470	FONDO DE RESERVAS PENSIONALES VEJEZ - COLPENSIONES	ADVERSA O NEGATIVA
69	71500000	FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO FOMAG - FIDUPREVISORA S. A.	ADVERSA O NEGATIVA
188	20100000	INSTITUTO DE CASAS FISCALES DEL EJERCITO	ABSTENCIÓN
46	23500000	INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS - INVIAS	ADVERSA O NEGATIVA
17	823200000	INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO - INPEC	ADVERSA O NEGATIVA
10	96200000	MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	ADVERSA O NEGATIVA
189	923272402	MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO	ADVERSA O NEGATIVA
74	11800000	MINISTERIO DE TRANSPORTE	ADVERSA O NEGATIVA
50	923272000	REFINERÍA DE CARTAGENA S.A.S. - REFICAR	ADVERSA O NEGATIVA
27	923272416	U.A.E. AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES - ANLA	ADVERSA O NEGATIVA
3	22100000	U.A.E. DE AERONÁUTICA CIVIL - AEROCIVIL	ADVERSA O NEGATIVA
24	828400000	U.A.E. DE LA DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES - DIAN - FUNCIÓN PAGADORA	ADVERSA O NEGATIVA
23	910300000	U.A.E. DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES - DIAN - FUNCIÓN RECAUDADORA	ADVERSA O NEGATIVA
52	923272467	UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS - USPEC	ADVERSA O NEGATIVA
113	826076000	UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO	ABSTENCIÓN
30	26141000	UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA - USCO	ADVERSA O NEGATIVA
4	24666000	UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE PEREIRA	ADVERSA O NEGATIVA

Fuente: Informe de Auditoría del Balance General de la Nación 2018. CGR.

De lo anterior, podemos deducir que los hallazgos encontrados de conformidad con el informe de la Contraloría General de la República en los últimos cuatro (4) años han sido reiterativos y deficientes en las entidades anteriormente relacionadas en

cuanto al manejo financiero, presupuestal contable, administrativo, de control interno contable y cumplimiento de los planes de mejoramiento, ejecución de políticas públicas y un eficiente saneamiento contable.

Por lo anteriormente expuesto, se hace necesario adicionar el artículo 57 de la Ley 1952 de 2019, en, sancionando a aquellas entidades omisivas y reiterativas en el mal manejo presupuestal y sus representantes legales y así poder determinar la responsabilidad a que haya lugar para que la Procuraduría General de la Nación, como ente de Control Disciplinario ejerza su debido y eficaz control a las entidades que por acción u omisión conlleven al detrimento del Presupuesto General de la Nación e imposibiliten llevar a feliz término el Fenecimiento de la Cuenta y del Tesoro y el Balance General de la Nación entre otras cosas.

Finalmente se debe establecer con toda claridad, que, si las entidades son eficaces y eficientes en la ejecución de su presupuesto y en la contabilización de sus hechos financieros, respetando las normas y principios presupuestales y contables estaremos luchando contra el despilfarro y desgreño administrativo y así cumplan con la misión y función para la cual fueron creadas.


Presentado a consideración del Honorable Congreso de la República por todos los integrantes de la Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes.


 ALVARO HENRY MONEDERO RIVERA
 Presidente
 Comisión Legal de Cuentas
 Departamento del Valle del Cauca



 MARTHA PATRICIA VILLALBA HODWALKER
 Vicepresidenta
 Comisión Legal de Cuentas
 Departamento del Atlántico


 ATILANO ALONSO GIRALDO ARBOLEDA
 Representante a la Cámara
 Departamento del Quindío


 JOSE ELVER HERNANDEZ CASAS
 Representante a la Cámara
 Departamento del Tolima


 KATHERINE MIRANDA PENA
 Representante a la Cámara
 Bogotá, D.C.


 HECTOR JAVIER VERGARA SIERRA
 Representante a la Cámara
 Departamento de Sucre


 FABER ALBERTO MUÑOZ CERÓN
 Representante a la Cámara
 Departamento del Cauca


 JENNIFER KRISTIN ARTIAS-FALLA
 Representante a la Cámara
 Departamento del Meta

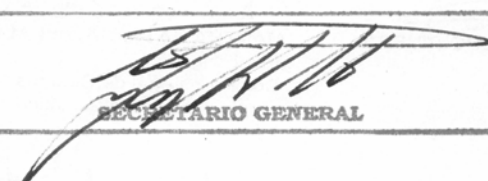

 DIEGO JAVIER OSORIO JIMÉNEZ
 Representante a la Cámara
 Departamento del Guaviare


 DIEGO PATIÑO AMARILES
 Representante a la Cámara
 Departamento de Risaralda

CAMARA DE REPRESENTANTES
 SECRETARÍA GENERAL

El día 13 de Agosto del año 2019

Ha sido presentado en este despacho el
 Proyecto de Ley X Acto Legislativo _____
 No. 145 Con su correspondiente
 Exposición de Motivos, suscrito Por: HE Alvaro Monedero
HE Martha Villalba, HE Atilano Giraldo


 SECRETARIO GENERAL

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 146 DE 2019
 CÁMARA**

“por medio de la cual se modifica la Ley 1780 de 2016, se crea la planta temporal de empleo juvenil y se dictan otras disposiciones”.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto el fortalecimiento de las medidas del sector público para combatir el desempleo juvenil, crear la Planta Temporal de Empleo Juvenil y buscar aumentar el número de jóvenes dentro del sector público de Colombia.

Artículo 2º. Adiciónese un artículo nuevo al Capítulo II de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así:

Artículo Nuevo: Jóvenes recién egresados. Se entenderá por jóvenes recién egresados, las personas de dieciocho (18) a veintiocho (28) años, egresados de programas de educación media, técnicos, tecnólogos y profesionales que no puedan acreditar más de doce (12) meses de experiencia específica en su campo de saber.

Artículo 3º. Modifíquese el artículo 14 de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así:

Artículo 14. Modificación de las plantas de personal. Las entidades del Estado que adelanten modificaciones a su planta de personal, a partir de la publicación de la presente ley, deberán garantizar que al menos un diez por ciento (10%) de los nuevos empleos no requieran experiencia profesional, con el fin de que puedan ser provistos con jóvenes recién egresados, y puedan participar en las convocatorias públicas para promover el empleo público. El Departamento Administrativo de la Función Pública o quien haga sus veces fijará los lineamientos y propondrá las modificaciones a la normatividad vigente, para el cumplimiento de lo señalado en el presente artículo.

Parágrafo 1º. En los dos (2) años siguientes a la expedición de la presente ley las entidades del Estado deberán modificar su planta de personal con el fin de garantizar que al menos un diez por ciento (10%) de los empleos no requieran experiencia profesional, con el fin de que puedan ser provistos con jóvenes recién egresados.

Parágrafo 2º. Para el cumplimiento de este artículo se tendrán en cuenta las disposiciones previstas en la Ley 909 del 2004.

Artículo 4º. Planta temporal de Primer Empleo. Las entidades del Estado que adelanten convocatorias para vincular personal en empleos temporales y supernumerarios, a partir de la publicación de la presente ley, deberán garantizar que al menos un diez por ciento (10%) de los empleos temporales o de supernumerarios no requieran experiencia

profesional, con el fin de que puedan ser provistos con jóvenes recién egresados. El Departamento Administrativo de la Función Pública, o quien haga sus veces, reglamentará la materia.

Artículo 5°. Contratos de prestación de servicios de entidades públicas con personas naturales. Las entidades públicas que establezcan un vínculo con personas naturales por medio de contratos de prestación de servicios de naturaleza administrativa deberán garantizar que al menos un diez por ciento (10%) del número de contratos de este tipo que se ejecuten en este tipo de servicios no requieran experiencia profesional, con el fin de que puedan ser provistos con jóvenes recién egresados de programas técnicos, tecnológicos y profesionales.

Artículo 6°. Voluntariado como Experiencia Laboral. El Gobierno nacional reglamentará el reconocimiento del voluntariado como experiencia laboral general de hasta el 50% del tiempo dedicado al voluntariado, en los casos en los cuales el mismo se efectúe dentro de las organizaciones descritas en el artículo 3° de la Ley 1505 de 2012. Para lo cual debe mediar certificación de las organizaciones adscritas al Subsistema Nacional de Voluntarios en Primera Respuesta.

Artículo 7°. Reconocimiento mejores Pruebas Nacionales ICFES. Los jóvenes que se encuentren incursos en una convocatoria pública en el ámbito de esta ley, y hayan obtenido altas calificaciones en las pruebas realizadas por el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES), o quien haga sus veces, obtendrán una calificación adicional en el desarrollo de la misma. El Departamento Administrativo de la Función Pública, o quien haga sus veces, reglamentará la materia.

Artículo 8°. Promoción. La dirección del sistema de juventud Colombia Joven, diseñará campañas pedagógicas y publicitarias para socializar los beneficios de la presente ley.

Artículo 9°. Autorícese al Gobierno Nacional para que incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación las partidas presupuestales necesarias, con el fin de que se lleve a cabo el cumplimiento de las disposiciones establecidas en la presente ley, autorización que se extiende a la celebración de los contratos y convenios interadministrativos necesarios entre la Nación y las otras entidades a las cuales se han delegado las respectivas gestiones.

Artículo 10. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.



VÍCTOR MANUEL ORTIZ JOYA
Representante a la Cámara

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

por medio de la cual se modifica la Ley 1780 de 2016, se crea la planta temporal de primer empleo y se dictan otras disposiciones.

Con el mayor de los gustos me permito presentar a consideración de los honorables miembros de la Cámara de Representantes, el presente proyecto de ley a través del cual se pretende crear la planta temporal de primer empleo y fortalecer el esfuerzo público para combatir el desempleo juvenil.

OBJETO DEL PROYECTO

Este proyecto busca el fortalecimiento de las medidas del sector público para combatir el desempleo juvenil, crear la Planta Temporal de Primer Empleo y buscar aumentar la vinculación laboral dentro del sector público de los jóvenes de Colombia. Para lograr estas medidas este proyecto de ley toma 5 medidas que ayuden a la formalización y vinculación laboral de los jóvenes del país dentro del sector público.

En primer lugar, este proyecto crea la Planta Temporal de Primer Empleo como el 10% de las Plantas Temporales de entidades públicas o los supernumerarios que por situaciones administrativas lo requieran.

En segundo lugar, este proyecto busca avanzar en el reconocimiento de los estudiantes con mejores puntajes en las pruebas organizadas por el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación – ICFES dentro de las convocatorias públicas del Estado.

La tercera medida busca validar la experiencia de voluntariado dentro del Subsistema Nacional de Voluntarios en Primera Respuesta encargado de la gestión del riesgo como experiencia laboral general del 50% del tiempo certificado en el voluntariado.

En cuarto lugar, el proyecto busca robustecer la redacción del artículo 14 de Ley 1780 de 2016 para convertir en un objetivo de las entidades públicas que el 10% de sus cargos puedan ser desempeñados por jóvenes sin experiencia profesional. Adicionalmente, busca concretar la definición de joven recién egresado.

Por último, la quinta medida busca crear la obligación según la cual las entidades públicas que establezcan un vínculo con personas naturales por medio de contratos de prestación de servicios de naturaleza administrativa deberán garantizar que al menos un diez por ciento (10%) de dichos se ejecuten en servicios que no requieran experiencia profesional.

MARCO NORMATIVO

Este proyecto de ley tiene como origen las facultades constitucionales que tiene el Congreso de la República, otorgadas en los artículos 114 y 154 de la Constitución Política, que reglamentan su función legislativa y faculta al congreso para presentar este tipo de iniciativas:

“Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes”.

(...)

“Artículo 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno.

Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado”.¹

Con este proyecto de ley ordinaria se pretende autorizar al sector público para que, bajo los parámetros de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, participe activamente en las políticas para combatir el desempleo juvenil, cree la Planta Temporal de Primer Empleo como el 10% de las Plantas Temporales de entidades públicas, avance en el reconocimiento de los estudiantes con mejores puntajes en las pruebas organizadas por el ICFES, valide la experiencia de voluntariado de gestión del riego como experiencia laboral, estipulé un mínimo para el monto que gasten las entidades públicas en contratos de prestación de servicios con personas naturales para personas que no cuenten con experiencia profesional.

Respecto a estas iniciativas que decretan gasto público, la Corte Constitucional se ha pronunciado y ha afirmado la iniciativa que tiene el Congreso de la República en materia de gasto público. Así lo describe la Corte en Sentencia C-324 de 1997:

“La Constitución, y tal y como lo ha señalado esta Corporación, atribuye competencias diferenciadas a los órganos del Estado según los diversos momentos de desarrollo de un gasto público. (...) es necesario distinguir entre una ley

que decreta un gasto y la ley anual del presupuesto, en la cual se apropian las partidas que se considera que deben ser ejecutadas dentro del período fiscal respectivo. Así, esta Corte ha señalado que, salvo las restricciones constitucionales expresas, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público. Sin embargo, corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esos gastos, por lo cual no puede el Congreso, al decretar un gasto, ¿ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos”.²

El presente proyecto de ley se limita a autorizar al gobierno para que incluya el gasto en los próximos presupuestos. En efecto, la expresión “Autorícese”, no impone un mandato al gobierno, simplemente busca habilitar al Gobierno nacional para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias, en los términos que establece el artículo 347 de la Carta Constitucional:

“Artículo 347. El proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados.

El presupuesto podrá aprobarse sin que se hubiere perfeccionado el proyecto de ley referente a los recursos adicionales, cuyo trámite podrá continuar su curso en el período legislativo siguiente³”.

Adicionalmente, es importante mencionar que existen antecedentes legislativos y normativos que soportan este proyecto de ley. En los últimos años se ha venido trabajando con fuerza en combatir el desempleo juvenil, para esto es de recordar dos antecedentes importantes en esta materia, primero la Ley 1429 de 2010 o “Ley de Primer Empleo” y segundo, la Ley 1780 de 2016 o “Ley Pro Joven”:

Desde 2010 la Ley 1429 de 2010 o “Ley de Primer Empleo” ha promovido la formalización y la generación de empleo de calidad en el país, con el fin de generar incentivos a la formalización en las etapas iniciales de la creación de empresas, garantizando un esfuerzo del sector privado para combatir la informalidad laboral; haciendo que aumenten los beneficios y disminuyan los costos de formalizarse.

² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-324 de 1997. Disponible en Internet: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-324-97.htm>

³ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia de 1991. Ver enlace: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

¹ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia de 1991. Ver enlace: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Además, esta ley está orientada según sus debates del Congreso a garantizar desde 2010 los siguientes beneficios:

“La creación de empleo con un cubrimiento de todos los sectores involucrados sigue siendo uno de los retos más importantes a los que se enfrenta la administración nacional en la actualidad. A pesar de los avances legislativos generados a través de normas como la Ley 1429 de 2010, a través de la cual se incentivó la contratación de personal que hasta ese momento estaba por fuera del mercado laboral como jóvenes, madres cabeza de familia, reinsertados, mujeres mayores de 40 años, entre otras y, que las medidas allí contenidas han permitido lograr avances importantes en la reducción de la tasa de desempleo que desde 2010 se mantiene cercana al 70%, continúa la tendencia de focalizar los problemas de informalidad y desempleo en un sector poblacional específico hoy está en el grupo de personas mayores de 50 años.

Según datos del Ministerio de Trabajo la oferta laboral medida por la Tasa Global de Participación, ha aumentado desde 2007; pasó de 51,8% en ese año a 56,8% en 2011. Esto implica que mayor número de colombianos está participando activamente del mercado laboral. Este aumento sostenido de la oferta laboral ha sido acompañado de la tendencia decreciente en la tasa de desempleo, la cual pasó de 15,5% en 2002 a 10,8% en 2011.

Creemos que este nuevo y positivo panorama de empleabilidad en Colombia está influenciado sustancialmente por la llamada “Ley de Primer Empleo”, que el Partido Liberal junto con el Gobierno Nacional impulsamos desde el legislativo y que permitió que los aportes parafiscales fueran requisito para la deducción de salarios. Dice la norma que “Para aceptar la deducción por salarios, los patronos obligados a pagar subsidio familiar y a hacer aportes al Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), al Instituto de Seguros Sociales (ISS), y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), deben estar a paz y salvo por tales conceptos por el respectivo año o período gravable, para lo cual, los recibos expedidos por las entidades recaudadoras constituirán prueba de tales aportes. Los empleadores deberán además demostrar que están a paz y salvo en relación con el pago de los aportes obligatorios previstos en la Ley 100 de 1993”.

Desde que la mencionada ley está en vigencia y hasta diciembre de 2011, mediante el uso de la información de la Planilla Única de Liquidación de Aportes (PILA), el Ministerio del Trabajo encontró que 69.938 empresas aumentaron su nómina, en términos del valor y el número de empleados, respecto a diciembre de 2010. La Tabla 1 presenta las contrataciones efectuadas por las empresas que cumplirían con los requisitos de la Ley 1429 de 2010⁴.

Tabla 1

Población potencial beneficiaria de la Ley 1429 que ha sido contratada por empresas que han incrementado su nómina en términos del valor y número de empleados. Enero 2011-junio 2012

Población	Empleos formales a diciembre de 2011	Empleos formales a junio de 2012
Jóvenes menores de 28 años	416.111	460.699
Mujeres mayores de 40 años	59.888	110.035

Fuente: PILA - Cálculos Ministerio del Trabajo DGPEFS⁵.

Por otro lado, la Ley 1780 de 2016 o “Ley ProJoven” busca promover la generación de empleo y el emprendimiento a través la eliminación de las barreras que impiden el acceso de los jóvenes al mercado laboral y al inicio de su vida productiva, tomando medidas en todos los sectores económicos, vinculando al sector privado, público y garantizando incentivos al emprendimiento.

Según la Dirección del Sistema Nacional de Juventud Colombia Joven los beneficios de esta ley se pueden resumir en 5 puntos:

- 1. La libreta militar ya no será un requisito: Las empresas NO podrán exigir la presentación de la tarjeta militar para ingresar a un empleo. Quienes hayan sido declarados no aptos, exentos o que hayan superado la edad máxima de incorporación a filas podrán acceder a un empleo sin haber definido su situación militar; sin embargo, tendrán un lapso de 18 meses a partir de la fecha de vinculación para definirla.*
- 1. El Ministerio de Defensa realizará jornadas especiales en todo el territorio nacional con el fin de agilizar la definición de la situación militar. En ellas se podrán establecer exenciones hasta un 60% de la cuota de compensación militar y de un 90% en las multas para los quienes que se presenten.*
- 2. Reducción de edad máxima de incorporación: Los colombianos declarados aptos por el Ministerio de Defensa Nacional para prestar el servicio militar podrán ser incorporados a partir de la mayoría de edad hasta faltando un día para cumplir los 24 años de edad.*
- 3. Fomento al emprendimiento juvenil: Las pequeñas empresas jóvenes que inicien actividades a partir de la promulgación de la ley quedarán exentas del pago de la matrícula mercantil y de la renovación del primer año. La ley contempla la creación de un fondo*

⁵ CONGRESO VISIBLE. Información proyecto de ley número 261 de 2013 Cámara. Disponible en Internet: http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostar_documento?p_tipo=05&p_numero=261&p_consec=35721

para promoción del emprendimiento, que contará con recursos iniciales de cerca de 120 mil millones de pesos.

Las entidades del Estado que administren y ejecuten programas de emprendimiento fortalecerán su presencia institucional para incentivar y promover el empleo y el emprendimiento juvenil, con especial énfasis en la ruralidad, minorías étnicas del país y jóvenes inmersos en el proceso de posconflicto.

4. *Jóvenes talentosos al Estado: El Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Trabajo y el Departamento Administrativo de la Función Pública, desarrollará y reglamentará una política que con la cual jóvenes sin experiencia puedan realizar prácticas laborales en las entidades públicas, las cuales contarán como experiencia para el acceso al servicio público.*
5. *Las entidades del Estado que adelanten modificaciones a su planta de personal deberán garantizar que al menos un 10% de los nuevos empleos no requieran experiencia profesional, con el fin de que puedan ser provistos con jóvenes recién egresados de programas técnicos, tecnólogos y egresados de programas de pregrado de instituciones de educación superior.*

Incentivos a la contratación joven: Las empresas que vinculen personas entre los 18 y los 28 años de edad no tendrán que realizar aportes a Cajas de Compensación Familiar por tales trabajadores durante el primer año de vinculación. Las empresas que presten bienes o servicios a través de plataformas tecnológicas, deberán incorporar en los mismos mecanismos para realizar los procesos de afiliación, cotización o descuentos al Sistema de Seguridad Social Integral⁶.

Si se analiza la situación en términos reales fuera de los logros de estas dos iniciativas siguen persistiendo dos males para el país, la informalidad y el desempleo juvenil, dentro de las razones analizadas se cree a los pocos incentivos que existen para los jóvenes dentro del sector público, aunque hoy llegue a la pequeña suma de 1.200.000 de trabajadores públicos. Esto se ve un poco motivado gracias a que los dos antecedentes normativos cerraron sus esfuerzos en el sector privado, y garantizar el emprendimiento de los jóvenes, pero poco avanzó en garantizar que los jóvenes vean el sector público como una oportunidad para su futuro.

Según un reciente estudio de la Universidad Libre, ha manifestado que dentro de los pocos incentivos del sector público existen, tienen trabas para el acceso y no han sido bien planteadas:

⁶ COLOMBIA JOVEN. Cinco cosas que debes saber sobre la Ley ProJoven. Disponible en Internet: http://www.colombiajoven.gov.co/noticias/2016/Paginas/160503_Que-debes-saber-de-la-Ley.aspx

La implementación en 2016 de la Ley 1780, que promueve el empleo y el emprendimiento juvenil. Este estatuto, dado que el Estado, a través de las empresas industriales y de la economía mixta, debe garantizar la existencia de un 10% de los cargos para jóvenes sin requisito de experiencia. Sin embargo, esta ley tiene algunos problemas de enfoque. Por ejemplo, exige que se eliminen de los requisitos la libreta militar, pero al revisar las estadísticas el desempleo femenino es más alto que el masculino, por ende, no se está atacando el problema de raíz⁷.

Adicionalmente es importante mencionar que este proyecto de ley reconoce que el sistema de carrera administrativa, cuyo objeto es garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer; estabilidad e igualdad de oportunidades para el acceso y el ascenso al servicio público, no se vulnera en la medida de promover el mérito entendido este en un sentido más amplio y no solo representado en la experiencia del aspirante, por el contrario, se busca que personas con ideas nuevas accedan al Estado. A demás, esta ley no contraviene los principios de igualdad real, por el contrario, amplía dicha igualdad a aquellos que por motivos de su edad no tienen experiencia.

LA INFORMALIDAD LABORAL:

Según datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) la informalidad sigue números muy altos, y en la última medición presentó un incremento, por esto es necesario que se tomen las medidas respectivas para garantizar su pronta reducción.

Según datos del mes de junio del presente año en Colombia se presenta la siguiente situación:

“La informalidad en Colombia subió levemente en la primera mitad de 2018, según el Dane. Casi 11 millones de colombianos trabajan, pero no cotizan a pensión.

El porcentaje de informalidad laboral en el periodo abril-junio de 2018 fue del 49,6%, cuando en el mismo periodo del año pasado se había ubicado en 48,9%, es decir, hubo un aumento de 0,7 puntos.

En la práctica, estos datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística muestran que de 22 millones de empleados que tiene el país, 10,9 millones trabajan en la informalidad.

De acuerdo con el Dane, los sectores de comercio, hoteles y restaurantes concentran la mayor parte del trabajo informal en Colombia.

⁷ UNIVERSIDAD LIBRE. La Universidad Libre revela preocupante radiografía del desempleo juvenil en Colombia. Disponible en Internet: <http://www.unilibre.edu.co/bogota/ul/noticias/noticias-universitarias/3548-la-universidad-libre-revela-preocupante-radiografia-del-desempleo-juvenil-en-colombia>

Por otro lado, del total de ocupados, 9,4 millones son mujeres y 13,1 millones hombres, o sea que la diferencia entre ambos géneros es de casi 4 millones”⁸.

SITUACIÓN DE LOS JÓVENES:

Según un reciente estudio de Fedesarrollo el desempleo juvenil sigue siendo un problema central dentro de la agenda política mundial, dado que sus tasas son más altas que la presentadas para la población adulta. Adicionalmente, según la literatura experta en el tema, su permanencia promueve la erosión de la cohesión social, se convierte en un fomento de la criminalidad, tiene relación directa sobre una menor probabilidad de encontrar trabajo y menores salarios en el futuro, y podría perjudicar la sostenibilidad del gasto social, en salud y pensión especialmente, en los países donde la población está envejeciendo rápidamente.

Así lo manifiesta el estudio:

*El desempleo juvenil se posiciona actualmente como uno de los temas más preocupantes dentro de la agenda de los países. La literatura ha demostrado que altas tasas de desempleo tienen consecuencias económicas y sociales, que incluyen la erosión de la cohesión social y el fomento de la criminalidad. Adicionalmente, se ha encontrado que largos periodos de desempleo implican una menor probabilidad de encontrar trabajo y menores salarios en el futuro. Finalmente, el desempleo juvenil elevado podría perjudicar la sostenibilidad del gasto social en los países donde la población está envejeciendo rápidamente, al aumentar la relación de dependencia definida por el número de personas mayores que deben ser sostenidas por los adultos que trabajan*⁹.

De acuerdo con cifras de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), los jóvenes se enfrentan a una serie de retos al ingresar al mercado laboral. Por una parte, las tasas de desempleo juveniles son más altas que la de los adultos, situación generalizada en todas las regiones. Además del reto de vincularse a un trabajo, la calidad del mismo es un problema importante debido a que los jóvenes ingresan en mayor medida al sector informal. Como resultado, la falta de protección legal y económica se refleja en altos índices de pobreza en la población joven.

Si analizamos la tasa global de participación (TGP) según datos de la OIT evidenciamos que el desempleo juvenil es un problema global, presente y creciente en el mundo:

⁸ NOTICIAS UNO. Sube la Informalidad Laboral en Colombia. Disponible en Internet. <https://canal1.com.co/noticias/nacional/subio-la-informalidad-en-colombia-segun-el-dane/>

⁹ FEDESARROLLO. Informe Mensual del Mercado Laboral. Disponible en Internet: <https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/11imlnoviembre2017web.pdf>

De acuerdo con las estadísticas de la OIT, en los últimos veinte años se ha observado a nivel mundial una tendencia decreciente de la tasa global de participación (TGP), particularmente en la población joven (entre 15 y 29 años). De hecho, entre 1997 y 2017 la TGP juvenil cayó 6,7 puntos porcentuales (pps), mientras que la de los adultos (entre 30 y 64 años) se redujo únicamente en 0,9 pps. Cuando se analizan las cifras en términos de la fuerza de trabajo total disponible (mayores de 15 años), la participación decreciente de los jóvenes en el mercado laboral es evidente: en 1997 las personas en la cohorte entre 15 y 29 años representaban un 36,4% de la fuerza total y en 2017 se estima que esta proporción bajó a 28,8%¹⁰.

(...) existe una proporción importante de jóvenes que no participa en la fuerza laboral porque no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación (21,8% a nivel mundial en 2017 según la OIT).

Ahora si se analiza por regiones Latinoamérica y el Caribe es uno del centro de preocupación, dado que después de África es la segunda región con más desempleo juvenil.

■ Gráfico 1. Tasas de desempleo juvenil y de adultos a nivel mundial



Fuente: Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil 2017 - OIT.

A nivel mundial los jóvenes son más vulnerables al desempleo que los adultos, aunque existe una heterogeneidad considerable entre las regiones. Particularmente, en África del Norte la tasa de desempleo juvenil es 20,1 pps superior a la de los adultos y afecta al 29,0% de la población joven. La segunda región con la mayor brecha es América Latina y el Caribe, donde actualmente el 18,7% de los jóvenes se encuentran desempleados, porcentaje que es superior en 12,8 pps al de los adultos. En contraste, en África Subsahariana el desempleo juvenil afecta al 11,0% de la población y está por encima del desempleo de los adultos en solo 5,2 pps¹¹.

Frente al caso Colombia, es importante mencionar el más reciente estudio elaborado sobre empleo juvenil por la Universidad Libre con las cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane) y el Ministerio de Trabajo, según el cual en Colombia existen cerca de 3.400.000 jóvenes sin empleo. Adicionalmente, los jóvenes

¹⁰ Ibid. 1

¹¹ Ibid 2.

con estudios profesionales son los que más se demoran en encontrar empleo con 31 semanas, lo que demuestra que el empleo para jóvenes es precario y escaso:

En 2018 la Universidad Libre preparó un análisis de datos con cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane) y el Ministerio de Trabajo, las cuales arrojaron un preocupante panorama de desempleo juvenil en Colombia. Según cifras del Dane, cerca de 3'400.000 jóvenes no tienen un empleo. En Colombia hay 12'768.157 personas (27% de la población) entre los 18 y 28 años. El 42% de esta población no registra actividad económica.

De acuerdo al análisis de la Universidad Libre, la cobertura en educación superior ha mejorado. En América Latina los adolescentes entre 14 y 24 años que asisten a una universidad pasaron del 21% en el 2000 a 43% en 2017, según cifras del Banco Mundial. Sin embargo, en el país los jóvenes con estudios profesionales son los que más se demoran en encontrar empleo con 31 semanas; seguidos por los técnicos (27 semanas) y los bachilleres (22).

En el total nacional, el número de desocupados de hombres jóvenes fue de 13,7% y para las mujeres de 23%. En el mismo tiempo, la cifra de población joven que está económicamente inactiva, fue de 42,1%. En el trimestre diciembre 2016 a febrero 2017, está cayó a 41,4%.

Por salarios, los adolescentes de la región de Antioquia, el Eje Cafetero, Huila y Tolima (centro-occidente del país), en promedio, en su primer empleo, ganan \$1 millón 600 mil, de acuerdo al estudio Saber para Decidir, que también publicó recientemente el DANE. Otra es la historia si es tecnólogo, pues en la misma zona el promedio tiene un sueldo de referencia en \$1 millón 80 mil y si es técnico de \$1 millón. Mientras que las cifras nacionales indicaron que para los recién graduados de la universidad está en \$1 millón 700 mil; para tecnólogos, \$1 millón 100 mil; y técnicos, \$1 millón.

Bogotá sigue siendo la ciudad mejor paga y rentable para los recién graduados, pues ganan en promedio \$2 millones. No obstante, las cifras de desempleo juvenil en la ciudad son preocupantes. El nivel de desocupación de los adolescentes está sobre el 18%, según la Secretaría Distrital de Planeación¹².



VÍCTOR MANUEL ORTIZ JOYA
Representante a la Cámara

.. N.º. CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 13 de Agosto del año 2019

Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de Ley X Acto Legislativo _____
No. 146 Con su correspondiente

Exposición de Motivos, suscrito Por: _____
HR Victor Manuel Ortiz Joya

SECRETARIO GENERAL

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 147 DE 2019
CÁMARA**

por medio de la cual se dictan medidas para protección del prepensionado y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. Esta ley tiene por objeto proteger a las personas que estén próximas a cumplir los requisitos para la pensión de vejez, estableciendo los criterios y derechos del que goza.

Artículo 2º. Prepensionado. El prepensionado es la persona vinculada laboralmente al sector público o privado, que le falten 3 años o menos para acreditar la edad de pensión de vejez o teniendo la edad para pensionarse le faltaren 156 semanas o menos de cotización al sistema pensional y así consolidar su derecho a la pensión.

Artículo 3º. Protección Especial para el Prepensionado: El prepensionado gozará de estabilidad laboral reforzada. Dentro del ámbito de aplicación de la presente ley, se entiende estabilidad laboral reforzada al derecho de protección especial del que goza un trabajador para evitar el retiro de su cargo o la terminación de su vinculación laboral, si este, pone en riesgo o en situación de vulnerabilidad el derecho a la pensión y el ingreso mínimo de la persona.

No podrán ser retirados del servicio, los servidores públicos y no habrá lugar a la terminación laboral de los trabajadores particulares, que cumplan los requisitos del prepensionado descrito en el artículo 2º.

Parágrafo 1º. Para obtener la anterior protección, el servidor público o trabajador del sector privado, deberá comunicar a la entidad o empleador tal condición, acreditando la edad y/o semanas que le hicieren falta para cumplir con los requisitos axiológicos para la pensión de vejez.

¹² UNIVERSIDAD LIBRE. La Universidad Libre revela preocupante radiografía del desempleo juvenil en Colombia. Disponible en Internet: <http://www.unilibre.edu.co/bogota/ul/noticias/noticias-universitarias/3548-la-universidad-libre-revela-preocupante-radiografia-del-desempleo-juvenil-en-colombia>

Parágrafo 2°. El derecho de protección especial respetará la naturaleza del empleo público; en ningún caso contrariará la Constitución o la ley.

Parágrafo 3°. Las Administradoras de pensiones deberán certificar previa solicitud de la entidad o empleador, el tiempo de las semanas que le hiciera falta al servidor público o trabajador que haya solicitado la protección que trata la presente ley.

Artículo 4°. Servidores públicos en Condición de Provisionalidad. El servidor público nombrado en provisionalidad en un cargo de carrera administrativa que se encuentre en la condición de prepensionado y ese cargo deba ser provisto por un cargo de carrera administrativa, gozará de protección especial mediante la continuidad de su aporte al Sistema de Seguridad Social tanto en salud como a pensión a cargo de la entidad o empleador, hasta el día que se le notifique y quede en firme el reconocimiento de la pensión por parte de la entidad administradora de pensiones o quien haga sus veces y sea incluido en la respectiva nómina de pensionados.

Artículo 5°. Servidores públicos en Cargos de Libre Nombramiento y Remoción. El servidor público nombrado en cargos de libre nombramiento y remoción que se encuentre en la condición de prepensionado y sea retirado del servicio bajo el poder discrecional, gozará de protección especial mediante la continuidad de su aporte al Sistema de Seguridad Social tanto en salud como a pensión a cargo de la entidad o empleador, hasta el día que se le notifique y quede en firme el reconocimiento de la pensión por parte de la entidad administradora de pensiones o quien haga sus veces y sea incluido en la respectiva nómina de pensionados.

Parágrafo 1°. Se excluye de la presente disposición los siguientes cargos de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional:

1. Del Sector Central:

- a) Los miembros de los Consejos Superiores de la Administración;
- b) Los ministros de despacho;
- c) Los directores o presidentes de los departamentos administrativos;
- d) Los superintendentes;
- e) Los directores o presidentes o gerentes de las unidades administrativas especiales sin personería jurídica.

2. Del Sector Descentralizado por Servicios:

- a) Los directores o presidentes o gerentes de los establecimientos públicos;
- b) Los directores o presidentes o gerentes de las empresas industriales y comerciales del Estado;
- c) Los superintendentes;
- d) Los directores o presidentes o gerentes de las unidades administrativas especiales con personería jurídica;

- e) Los directores o presidentes o gerentes de las empresas sociales del Estado;
- f) Los directores o presidentes o gerentes de las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios;
- g) Los directores o presidentes o gerentes de los institutos científicos y tecnológicos;
- h) Los directores o presidentes o gerentes de las sociedades públicas y de las sociedades de economía mixta;
- i) Los directores o presidente o gerente de las demás entidades administrativas nacionales con personería jurídica que se creen, organicen o autoricen la ley para que formen parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público.

Parágrafo 2°. Se excluyen de la presente disposición los siguientes cargos de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden Distrital, Departamental o Municipal:

- a) Los miembros de los Consejos Superiores de la Administración;
- b) Los secretarios de despacho;
- c) Los directores o presidentes o gerentes de los establecimientos públicos;
- d) Los directores o presidentes o gerentes de las empresas industriales y comerciales del Estado;
- e) Los directores o presidentes o gerentes de las empresas sociales del Estado;
- f) Los directores o presidentes o gerentes de las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios;
- g) Los directores o presidentes o gerentes de los institutos científicos y tecnológicos;
- h) Los directores o presidentes o gerentes de las sociedades públicas y de las sociedades de economía mixta;
- i) Los directores o presidente o gerente de las demás entidades administrativas nacionales con personería jurídica que creen, organicen o autoricen la ley para que formen parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden Distrital, Departamental o Municipal.

Artículo 6°. Trabajadores del Sector Privado. El trabajador del sector privado que se encuentre en la condición de prepensionado y sea terminada su relación laboral sin justa causa, gozará de protección especial mediante la continuidad de su aporte al Sistema de Seguridad Social tanto en salud como a pensión a cargo del empleador, hasta el día que se le notifique y quede en firme el reconocimiento de la pensión por parte de la entidad administradora de pensiones o quien haga sus veces y sea incluido en la respectiva nómina de pensionados.

Artículo 7°. Para la aplicación de los artículos 4, 5 y 6 de la presente ley se tendrán en cuenta las siguientes disposiciones:

1. La cotización efectuada por la entidad o empleador deberá obedecer al promedio de cotización a la seguridad social de los últimos 3 años laborales.
2. Los beneficios que goza el prepensionado no corresponde, en ningún caso, a relación laboral alguna, y no tendrá la condición de servidor público o de trabajador.
3. El beneficiario gozará de esta protección hasta que este tenga una nueva relación laboral, algún contrato de prestación de servicios o alguna pensión, rentas o remuneraciones que le garantice los ingresos para el pago de la cotización que le permitan alcanzar su derecho a la pensión.
4. La presente protección al servidor público no será aplicable a los servidores públicos temporales o transitorios.
5. La presente protección no se aplicará para los servidores públicos que estén en periodo de prueba, hayan obtenido una baja calificación que amerite su retiro, o sean sancionados disciplinariamente, y para los trabajadores privados no procederá el amparo si su terminación del contrato se da por justa causa o durante el periodo de prueba.

Parágrafo 1°. Es deber del prepensionado de informar a la entidad o empleador el cambio de condición de prepensionado que trata la presente ley so pena de las acciones penales, fiscales o disciplinarias a que haya lugar.

Parágrafo 2°. El empleador o la entidad podrá solicitar permanentemente a las administradoras de pensiones información del prepensionado con el fin de verificar si este se encuentra cotizando al sistema de manera independiente o bajo otro empleador. Así mismo, podrá solicitarle a la UPPP o quien haga sus veces, información del prepensionado con el fin de determinar si es afiliado obligado a cotizar al Sistema General de Pensiones.

Artículo 8°. Pago de Cotización solo a Pensión para el Independiente Prepensionado. En el caso de personas independientes que se encuentren en condición de prepensionados, que no acrediten un ingreso mayor a un salario mínimo, que no estén vinculados laboralmente o no cuenten con un contrato de prestación de servicios podrán realizar el pago solo y exclusivamente al sistema de seguridad social en pensión.

El independiente prepensionado podrá ser beneficiario del sistema de seguridad social en salud ya sea como afiliado o beneficiario del régimen subsidiado en salud o como beneficiario de su cónyuge o compañero o compañera permanente

dentro del régimen contributivo o de su hijo si depende económicamente de él.

Parágrafo 1°. El independiente prepensionado perderá tal condición si el ingreso base de cotización a pensión es superior a un salario mínimo legal vigente, por lo que deberá cotizar tanto al sistema de seguridad social en salud como en pensión por el ingreso base de liquidación declarado.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Trabajo reglamentará la materia.

Artículo 9°. Derogatorias. La presente ley deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Artículo 10. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.



VÍCTOR MANUEL ORTIZ JOYA
Representante a la Cámara

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

• OBJETO DE LA LEY.

Con esta iniciativa se pretende en primer lugar, establecer, por medio de ley, la definición de prepensionado, entendidas como las personas que estén próximas a cumplir los requisitos para la pensión de vejez, en segundo lugar diseñar una protección especial para todas las personas que se encuentren en estado de prepensionados, la cual consiste en garantizar la estabilidad laboral o su aporte a la seguridad social dependiendo el caso, todo encaminado a evitar que el contratante rompa el vínculo de manera arbitraria y discriminatoria.

Busca que se eleven a rango legal los diferentes y numerosos pronunciamientos emitidos por nuestro máximo ente en la jurisdicción constitucional, la Corte Constitucional¹, donde ha amparado los derechos de nuestros prepensionados, todo aquello a través de la garantía de la estabilidad laboral reforzada, la cual se deriva del derecho fundamental a acceder a los derechos ya adquiridos, pero que aún no se gozan de ellos.

Este proyecto busca proteger a las personas que estén próximas a cumplir los requisitos para la pensión de vejez, estableciendo los criterios y derechos del que goza. Para lograr este objetivo este proyecto de ley toma 4 medidas que ayuden a fortalecer los mecanismos que tiene esta población para garantizar el derecho a la pensión.

En primer lugar, este proyecto crea una definición del concepto de prepensionado teniendo como base la definición jurisprudencial de la Corte

¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-357 de 2016. Disponible en Internet: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/T-357-02.htm>

Constitucional², la cual ha definido esta población como la persona vinculada laboralmente al sector público o privado, que le falten 3 años o menos para acreditar la edad de pensión de vejez o teniendo la edad para pensionarse le faltará 156 semanas o menos de cotización al sistema pensional y así consolidar su derecho a la pensión.

En segundo lugar, el proyecto establece la protección de estabilidad reforzada para el prepensionado, entendido como el derecho de protección especial del que goza un trabajador para evitar el retiro de su cargo o la terminación de su vinculación laboral, si este, pone en riesgo o en situación de vulnerabilidad el derecho a la pensión y el ingreso mínimo de la persona.

La tercera medida busca clasificar las medidas de protección según el tipo de trabajador que sea, creando medidas para los servidores públicos de carrera administrativa, otras para los provisionales, otras para los de libre nombramiento y remoción y, por último, para los trabajadores del sector privado.

En cuarto lugar, el proyecto busca crear la posibilidad que en el caso de personas independientes que se encuentren en condición de prepensionados, que no acrediten un ingreso mayor a un salario mínimo y que no estén vinculados laboralmente o no cuenten con un contrato de prestación de servicios podrán realizar el pago solo y exclusivamente al sistema de seguridad social en pensión, Gozando del servicio subsidiado de salud. Esta medida busca crear un incentivo para la formalización pensional del trabajador independiente que no goce de ingresos superiores a un salario mínimo para poder terminar su aporte y gozar del derecho a la pensión.

• MARCO JURÍDICO

Constitucional

No hay duda respecto a la protección constitucional, legal y jurisprudencial que se le ha otorgado en materia laboral a los prepensionados en Colombia, dirigida a todas las personas trabajadoras sin distinción alguna, bien sea que se desenvuelvan en el sector público como en el privado, así como a las vinculadas mediante la figura del libre nombramiento y remoción.

La Constitución Política en su artículo 25 establece que “*El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas*”³

En línea, nuestro estatuto superior continúa reiterando en su canon 48 que: “*La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley. Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social. El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la Ley...*”⁴

Así mismo, la efectividad del ejercicio del derecho al trabajo está sometida a la vigencia directa en las relaciones laborales de unos principios mínimos fundamentales establecidos en el artículo 53 de la Carta Política, como se verá:

“*Artículo 53. El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:*

Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.

El estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.

Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna.

La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.”⁵

Es así como la Constitución establece en cabeza del Estado Colombiano la protección especial de

Ver enlace: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

⁴ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia de 1991.

Ver enlace: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

⁵ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia de 1991.

Ver enlace: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-357 de 2016. Disponible en Internet: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/T-357-02.htm>

³ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia de 1991.

grupos de personas, específicamente una población laboralmente vulnerable, que, por sus condiciones particulares y su posición de indefensión dentro de la sociedad, pueden ser susceptibles de abusos y discriminación, como es el caso de las personas que, por su avanzada edad, tales como los prepensionados se encuentran en esta situación de debilidad.

Jurisprudencia.

La Corte Constitucional en múltiples pronunciamientos, ha señalado que a fin de proteger el derecho constitucional a la estabilidad laboral reforzada a los prepensionados procederá el reintegro o renovación del contrato laboral cuando se configuren las siguientes situaciones, incluso ampliándolo al sector privado con la Sentencia T-357 de 2016⁶:

- a) Cuando su desvinculación suponga una afectación de su mínimo vital derivada del hecho de que su salario y eventual pensión son la fuente de su sustento económico. Sentencia T-357 de 2016⁷.
- b) Cuando la terminación de su contrato ha sido motivada en la edad del actor al no evidenciarse un incumplimiento de las obligaciones contractuales.

En sentencia T-638 de 2016, la honorable Corte Constitucional reza lo siguiente: La Corte ha establecido que la estabilidad laboral es una *“garantía que tiene todo trabajador a permanecer en el empleo y a obtener los correspondientes beneficios salariales y prestacionales, incluso contra la voluntad del patrono, si no existe una causa relevante que justifique el despido. La doctrina ha entendido entonces que el principio de estabilidad laboral configura, en cabeza de los trabajadores, un verdadero derecho jurídico de resistencia al despido, el cual es expresión del hecho de que los fenómenos laborales no se rigen exclusivamente por el principio de la autonomía de la voluntad, ya que están en juego otros valores constitucionales, en especial la propia dignidad del trabajador y la búsqueda de una mayor igualdad entre patrono y empleado. Por ello, en función del principio de la estabilidad laboral, y de la especial protección al trabajo (CP arts. 25 y 53)⁸, no basta el deseo empresarial para que pueda cesar una relación de trabajo, sino que es*

necesario que se configure una justa causa, en los términos señalados por la ley, y en armonía con los valores constitucionales”⁹.

En línea con la misma sentencia la Corte manifiesta que, *“La estabilidad laboral de los prepensionados es una garantía constitucional de los trabajadores del sector público o privado, de no ser desvinculados de sus cargos cuando se encuentren ad portas de cumplir con los requisitos para acceder a la pensión de vejez. De otro lado, no basta la mera condición de prepensionado, sino que se precisa verificar si hubo afectación de los derechos fundamentales”¹⁰*

Si la estabilidad opera para todos los trabajadores, con mayor razón se presenta para la protección de las personas en condición de prepensionados, ya que durante este periodo se requiere del empleador una mayor asistencia y respeto a su condición, casos en los que opera la presunción de despido por discriminación en razón de su avanzada edad, debiendo el empleador asumir la carga de la prueba que apoye el factor objetivo que le permita efectuar el despido legalmente.

Ley 790 de 2002.

Los antecedentes de las sentencias mencionados se remontan a partir de la Ley 790 de 2002, norma que planteó el procedimiento para desarrollar una renovación de la administración pública. Pero dentro de esta norma los legisladores incluyeron una redacción que protegiera a los empleados estatales que pudieran ser vulnerables ante la posible liquidación de empresas u otras entidades y que estuvieran a solo tres años de pensionarse. Esto fue el germen de los que se conoció como reten social, base de la estabilidad reforzada que aplica jurisprudencialmente para los pensionados:

“Artículo 12. Protección especial. De conformidad con la reglamentación que establezca el Gobierno Nacional, no podrán ser retirados del servicio en el desarrollo del Programa de Renovación de la Administración Pública las madres cabeza de familia sin alternativa económica, las personas con limitación física, mental, visual o auditiva, y los servidores que cumplan con la totalidad de los requisitos, edad y tiempo de servicio, para disfrutar de su pensión de jubilación o de vejez en el término de tres (3) años contados a partir de la promulgación de la presente ley”¹¹.

⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-357 de 2016. Disponible en Internet:

<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/T-357-02.htm>

⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-357 de 2016. Disponible en Internet:

<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/T-357-02.htm>

⁸ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia de 1991.

Ver enlace: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-638 de 2016. Disponible en Internet:

<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/T-357-02.htm>

¹⁰ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-638 de 2016. Disponible en Internet:

<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/T-357-02.htm>

¹¹ DE LA ADMINISTRACIÓN, Programa de Renovación. Pública (PRAP), Ley 790 (2002, diciembre 27). *Diario Oficial* (45.046).

• **CONTEXTO:**

Esta iniciativa parte de la necesidad de salvaguardar el derecho a la pensión de que deberían gozar los trabajadores, dado la grave crisis que vive el país a la hora de hablar de cobertura pensional. Pues según cifras de Fedesarrollo:

*“El sistema pensional colombiano que se originó en la reforma de la Ley 100 no ha logrado solventar de forma satisfactoria las funciones de protección social que debe cumplir. Presenta problemas de baja cobertura, ineficacia de los mecanismos de solidaridad, inequidad en los subsidios otorgados, y un alto costo fiscal”.*¹²

La crisis de cobertura manifestada se aprecia a la hora de analizar los dos componentes que se utilizan para medir la cobertura, la acumulada de ahorro de los cotizantes durante su vida laboral y la desacumulada que el porcentaje de adultos mayores que recibe una pensión:

“En términos de la fase de acumulación, los niveles de cobertura del sistema en la población activa son apenas cercanos al 35%. El problema más grave es que las tasas más bajas de cotización se concentran precisamente en la población más vulnerable (panel B). Además, los trabajadores que logran aportar a pensión tienen que mostrar una alta densidad en las cotizaciones para cumplir los requisitos para una pensión mínima”.

“la cobertura en la fase de desacumulación, esto es, el porcentaje de adultos mayores que recibe una pensión, resulta en la actualidad inferior al 25% de acuerdo con estimaciones realizadas a partir de encuestas de hogares. Más preocupante aún es que según varios estudios, como Núñez y Castañeda (2012) y Vaca (2012), el porcentaje de los actuales trabajadores afiliados que cumplirá los requisitos mínimos para una pensión en el futuro se reduciría a alrededor del 17%; López y Lasso (2012), por su parte, estiman que la probabilidad de pensionarse de los actuales trabajadores es mucho menor, de 8,7% para el RPM y 11,1% para el RAIS, con una probabilidad mucho menor de los no calificados (1,5%) que de los calificados (35%-45%)”.

“El porcentaje de cotizantes activos dentro de la población ocupada es de cerca del 35%, del total de la población mayor en edad de pensionarse apenas 24% cuentan con una pensión contributiva de alguno de los dos regímenes, y se estima que bajo los parámetros actuales esta cifra se reduzca a niveles cercanos al 17% en 2050”.

“Los bajos niveles de cobertura del sistema pensional colombiano, tanto en términos del porcentaje de cotizantes como del porcentaje de adultos mayores que reciben una pensión responde

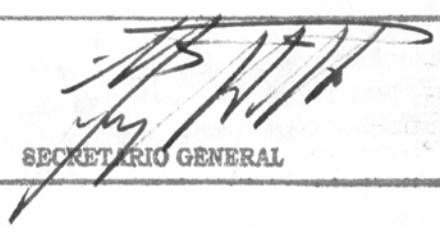
*en alto grado a la alta incidencia de la informalidad laboral en Colombia”*¹³

Adicionalmente este mismo escenario de crisis lo ha reconocido la Anif:

*“Paradójicamente, bajo un escenario de este tipo, los pagos pensionales a cargo del fisco estarían descendiendo de sus niveles actuales del 4.1% del PIB hacia el 1.1% del PIB en 2050. Esto se explica por la baja cobertura pensional de solo el 30%, lo cual representará todo un drama social, ya que la población mayor de 60 años se habrá prácticamente triplicado (pasando de 5.5 millones a 15 millones hacia 2050). Cabe recordar que el RPM actualmente cuenta con el 27% de los afiliados y atiende el 95% de los pensionados, pero debido a las altas exigencias de tiempo y densidad de cotización (mínimo 25 años) estas obligaciones pensionales se irán diluyendo en el tiempo, dejándonos con menor presión fiscal, pero con esa preocupante “bomba social” de gran cantidad de ancianos con riesgo de indigencia”*¹⁴.

Por lo tanto, se hace necesario tomar todas las medidas necesarias que garanticen que los colombianos puedan completar sus aportes y gozar en plenitud del derecho a la pensión, formalizando con legislación los derechos adquiridos vía jurisprudencia.



C. R. N. U.		CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL	
El día <u>13</u> de <u>Agosto</u> del año <u>2019</u>			
Ha sido presentado en este despacho el			
Proyecto de Ley <u>X</u> Acto Legislativo _____			
No. <u>147</u> Con su correspondiente			
Exposición de Motivos, suscrito Por:			
<u>HR Victor Manuel Ortiz Joya</u>			
		SECRETARIO GENERAL	

¹² VILLAR, Leonardo, et al. Elementos para una propuesta de reforma del sistema de protección económica para la vejez en Colombia. 2018.

¹³ VILLAR, Leonardo, et al. Elementos para una propuesta de reforma del sistema de protección económica para la vejez en Colombia. 2018.

¹⁴ CLAVIJO, Sergio, et al. Elementos para una Reforma Estructural Pensional (rep.). Documento de trabajo. Bogotá: Anif, 2017.

FE DE ERRATAS

FE DE ERRATAS SUSTANCIACIÓN DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 268 DE 2018 CÁMARA, 127 DE 2017 SENADO

por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre Privilegios, Inmunidades y Facilidades otorgados a la Organización”, suscrito en Punta Mita, México, el 20 de junio de 2014.

En la *Gaceta del Congreso* 225 de 2019, Cámara de Representantes, de jueves, 11 de abril de 2019, se publicó la sustanciación de la Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de ley número 268 de 2018 Cámara, 126 de 2017 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre Privilegios, Inmunidades y Facilidades otorgados a la Organización”, suscrito en Punta Mita, México, el 20 de junio de 2014.

En esta edición se presentó un error, por parte de la Imprenta Nacional de Colombia, en la sustanciación de este proyecto; por lo tanto, se vuelve a publicar en la *Gaceta del Congreso* número 756 del viernes 16 de agosto de 2019.

COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE SUSTANCIACIÓN

PROYECTO DE LEY NÚMERO 268 DE 2018 CÁMARA, 126 DE 2017 SENADO

En sesión de la Comisión Segunda de la honorable Cámara de Representantes del día 20 de marzo de 2019 y según consta en el Acta número 14 de 2019, se debatió y aprobó en votación nominal de acuerdo al artículo 130 de la Ley 5ª de 1992 (Ley 1431 de 2011), el **Proyecto de ley número 268 de 2018 Cámara, 126 de 2017 Senado**, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre Privilegios, Inmunidades y Facilidades otorgados a la Organización”, suscrito en Punta Mita, México, el 20 de junio de 2014, sesión a la cual asistieron 17, en los siguientes términos:

Leída la proposición con que termina el informe de ponencia para primer debate del proyecto de ley, se sometió a consideración, se realiza votación nominal y pública, fue aprobado, con once (11) votos por el SÍ y un voto por el NO, para un total de doce (12) votos, así:

NOMBRE Y APELLIDO	SÍ	NO
Carlos Adolfo Ardila Espinosa		
Jorge Enrique Benedetti Martelo	X	
José Vicente Carreño Castro	X	
Germán Alcides Blanco Álvarez	X	

NOMBRE Y APELLIDO	SÍ	NO
Alejandro Carlos Chacón Camargo	X	
Atilano Alonso Giraldo Arboleda	X	
Anatolio Hernández Lozano	X	
Abel David Jaramillo Largo		X
Gustavo Londoño García		
Jaime Felipe Lozada Polanco	X	
César Eugenio Martínez Restrepo	X	
José Ignacio Mesa Betancur		
Nevardo Eneiro Rincón Vergara		
Neyla Ruiz Correa		
Astrid Sánchez Montes de Oca	X	
Juan David Vélez Trujillo	X	
Héctor Javier Vergara Sierra		
Jaime Armando Yepes Martínez	X	

Se dio lectura a los artículos propuestos para primer debate del proyecto de ley publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1147 de 2018, se sometió a consideración y se aprobó en votación nominal y pública, siendo aprobado, con diez (10) votos por el SÍ y un voto por el NO, para un total de once (11) votos, así:

NOMBRE Y APELLIDO	SÍ	NO
Carlos Adolfo Ardila Espinosa		
Jorge Enrique Benedetti Martelo	X	
José Vicente Carreño Castro	X	
Germán Alcides Blanco Álvarez	X	
Alejandro Carlos Chacón Camargo	X	
Atilano Alonso Giraldo Arboleda	X	
Anatolio Hernández Lozano	X	
Abel David Jaramillo Largo		X
Gustavo Londoño García		
Jaime Felipe Lozada Polanco		
César Eugenio Martínez Restrepo	X	
José Ignacio Mesa Betancur		
Nevardo Eneiro Rincón Vergara		
Neyla Ruiz Correa		
Astrid Sánchez Montes de Oca	X	
Juan David Vélez Trujillo	X	
Héctor Javier Vergara Sierra		
Jaime Armando Yepes Martínez	X	

Leído el título del proyecto y preguntada a la Comisión si quiere que este proyecto de ley pase a segundo debate y sea ley de la República de conformidad con el artículo 130 inciso final de la Ley 5ª de 1992, se sometió a consideración y se aprobó en votación nominal y pública, siendo aprobado, con diez (10) votos por el SÍ y un voto por el NO, para un total de once (11) votos, así:

NOMBRE Y APELLIDO	SÍ	NO
Carlos Adolfo Ardila Espinosa		
Jorge Enrique Benedetti Martelo	X	
José Vicente Carreño Castro	X	
Germán Alcides Blanco Álvarez	X	
Alejandro Carlos Chacón Camargo	X	
Atilano Alonso Giraldo Arboleda	X	
Anatolio Hernández Lozano	X	
Abel David Jaramillo Largo		X
Gustavo Londoño García		
Jaime Felipe Lozada Polanco		

NOMBRE Y APELLIDO	SÍ	NO
César Eugenio Martínez Restrepo	X	
José Ignacio Mesa Betancur		
Nevardo Eneiro Rincón Vergara		
Neyla Ruiz Correa		
Astrid Sánchez Montes de Oca	X	
Juan David Vélez Trujillo	X	
Héctor Javier Vergara Sierra		
Jaime Armando Yepes Martínez	X	

La Mesa Directiva designó para rendir informe de ponencia en primer debate a los honorables Representantes Juan David Vélez Trujillo, Ponente Coordinador, César Eugenio Martínez Restrepo, Ponente, Astrid Sánchez Montes de Oca, Ponente, Jorge Enrique Benedetti Martelo, Ponente y Germán Alcides Blanco Álvarez, Ponente.

La Mesa Directiva designó a los honorables Representantes Juan David Vélez Trujillo, Ponente Coordinador, César Eugenio Martínez Restrepo, Ponente, Astrid Sánchez Montes de Oca, Ponente, Jorge Enrique Benedetti Martelo, Ponente y Germán Alcides Blanco Álvarez, Ponente, para rendir informe de ponencia para segundo debate, dentro del término reglamentario.

El proyecto de ley fue radicado en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes el día 3 de diciembre de 2018.

El anuncio de este proyecto de ley en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo número 1 de 2003 para su discusión y votación se hizo en sesión del día 19 de marzo de 2019, Acta número 13 de 2019.

Publicaciones reglamentarias:

Texto Proyecto de ley. *Gaceta del Congreso* número 805 de 2017.

Ponencia Primer Debate Senado *Gaceta del Congreso* número 202 de 2018.

Ponencia Segundo Debate Senado *Gaceta del Congreso* números 415 de 2018 y 651 de 2018.

Ponencia Primer Debate Cámara *Gaceta del Congreso* número 1147 de 2018.



CONTENIDO

Gaceta número 756 - Viernes, 16 de agosto de 2019
CÁMARA DE REPRESENTANTES
PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Proyecto de ley número 143 de 2019 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 300 de la Ley 599 de 2000 y se crea el delito publicitario.....1	
Proyecto de ley número 144 de 2019 Cámara, por medio de la cual se adiciona un párrafo al artículo 12 de la Ley 1843 de 2017 y se dictan otras disposiciones.	14
Proyecto de ley número 145 de 2019 Cámara, por medio del cual se adiciona un numeral al artículo 57 de la Ley 1952 de 2019 (Código General Disciplinario).....	21
Proyecto de ley número 146 de 2019 Cámara, “por medio de la cual se modifica la Ley 1780 de 2016, se crea la planta temporal de empleo juvenil y se dictan otras disposiciones”.....	24
Proyecto de ley número 147 de 2019 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 1780 de 2016, se crea la planta temporal de primer empleo y se dictan otras disposiciones.....	30
FE DE ERRATAS	
Fe de erratas sustanciación de ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 268 de 2018 Cámara, 127 de 2017 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre Privilegios, Inmunidades y Facilidades otorgados a la Organización”, suscrito en Punta Mita, México, el 20 de junio de 2014.	36