



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)  
IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXII - N° 392

Bogotá, D. C., viernes, 7 de junio de 2013

EDICIÓN DE 24 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

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PONENCIAS

#### **PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 128 DE 2012 SENADO**

*por medio de la cual se establecen lineamientos  
para el cambio de pènsun académicos y cobros  
de matrículas en la educación superior.*

Bogotá, D. C., mayo 21 de 2013

Doctor

ROY BARRERAS

Presidente

Honorable Senado de la República  
Ciudad.

Honorable Presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente, del Senado de la República y acatando la Ley 5ª de 1992 en los artículos 156, 157 y 158, me permito rendir informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 128 de 2012 Senado, *por medio de la cual se establecen lineamientos para el cambio de pènsun académicos y cobros de matrículas en la educación superior*, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

#### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

##### **Objeto**

El presente proyecto consta de 8 artículos y tiene por objeto regular, de manera definitiva el aumento en los costos anuales y semestrales en las matrículas en la Instituciones de Educación Superior en Colombia; así mismo implementar medidas para que sea dado a conocer y respetado el pènsun académico ofrecido en las Instituciones Educativas mencionadas.

##### **Justificación**

Las Entidades Académicas, tienen por objetivo fundamental la formación educativa de quie-

nes integran nuestra sociedad, de esta forma se contribuye con el fortalecimiento de la educación a través del dominio del saber y generando la capacidad de conocimiento, ya que el derecho fundamental de la educación se encuentra inescindiblemente relacionado con la dignidad humana y el desarrollo integral y armónico dentro del entorno sociocultural a la que se pertenece.

Nuestros estudiantes universitarios en general, gozan tanto de derechos como deberes dentro de las Instituciones Educativas a las que pertenecen, y dentro de sus derechos se encuentra el de conocer desde el principio, el plan académico al que desean acceder y posteriormente cursar; sin embargo, en aras del ejercicio del principio fundamental de la autonomía universitaria, establecido en nuestra Constitución Política, dentro de las administraciones de educación superior, se establecen reformas al plan académico inicialmente establecido.

La anterior situación crea no solo inseguridad académica, sino inseguridad económica en los estudiantes y porqué no decirlo, violación a derechos adquiridos, teniendo en cuenta que una vez matriculados los estudiantes en estas entidades educativas, se consolidan situaciones individuales concretas que deben ser respetadas hasta la conclusión académica de cada uno de los estudiantes.

Así las cosas, debe tenerse en cuenta que los derechos adquiridos comprenden las situaciones individuales y subjetivas ya consolidadas, que no pueden ser menoscabadas por disposiciones futuras que establezcan las administraciones académicas en los cambios de pènsun, disposiciones que se encuentran amparadas en el principio fundamental de la autonomía universitaria.

Sin embargo, se encuentra que sí bien es cierto las Instituciones pueden fijar pautas académicas, también lo es que esta facultad es realizable siempre y cuando no se lesionen los derechos fundamentales de los estudiantes, ni bajen el nivel académico y cultural, derivado de la necesidad social.

Este encuentra su fundamento en la necesidad de que la producción de conocimiento y el acceso a la formación académica tenga su lugar en un ambiente libre de interferencias, por lo tanto debe existir capacidad de autodeterminación en los centros educativos, contando así con el reconocimiento de la libertad para regular la actividad académica, sin embargo, debe establecerse que este no constituye un derecho absoluto, pues su ejercicio se encuentra limitado por los principios, valores y derechos constitucionales, tales como la seguridad académica y económica, el derecho a la igualdad y la protección de derechos adquiridos, situaciones que se ven gravemente amenazadas cuando las administraciones académicas reglamentan reformas en los pénsum académicos y sorprenden a los estudiantes con nuevas cargas económicas, infringiendo así de manera flagrante, derechos adquiridos ya consolidados.

Por lo tanto, la guarda de la libertad de los entes educativos, no puede ser utilizada como instrumento que vaya en contra de los estudiantes, pues las decisiones tomadas por los centros educativos en ejercicio de sus funciones son válidas siempre y cuando hayan sido consecuencia de la observancia de los derechos estudiantiles, es decir, las decisiones adoptadas en aras del mejoramiento académico, no pueden quebrantar la seguridad académica que viene rigiendo a cada estudiante, según sea el caso, y sorprenderlos con nuevas cargas para poder culminar con sus carreras, a través de nuevos proyectos o trámites académicos que además de retrasar la finalización de sus carreras, conducen a nuevos y altos costos económicos que no fueron conocidos desde el principio por los estudiantes que pueden ser afectados por estas decisiones, quebrantando de esta forma el derecho fundamental a la igualdad.

De otro lado, se encuentra que estas instituciones educativas de nivel superior, se benefician con los incrementos anuales o semestrales de las matrículas, tal y como lo ha revelado el Observatorio de la Universidad Colombiana.

Si bien es cierto, desde el año 1993, quien fuera para la época la Ministra de Educación Nacional, determinó que los incrementos en las matrículas no podrían superar el Índice de Precios del Consumidor (IPC) y que en el caso de darse un alza por encima de este límite debería justificarse debidamente, esta disposición no ha sido cumplida por los establecimientos de educación superior, razón por la cual se hace necesario establecer el presente proyecto, y de esta manera suspender los altos incrementos que de manera deliberada establecen las administraciones educativas.

### Antecedentes legislativos

Este proyecto de ley es iniciativa del honorable Senador de la República Jorge Eliécer Guevara y otro; consta de ocho (8) artículos, en los cuales se pretende regular, de manera definitiva el aumento en los costos anuales y semestrales en las matrículas en la Instituciones de Educación Superior en Colombia; así mismo implementar medidas para que sea dado a conocer y respetado el pénsum académico ofrecido en las Instituciones de Educación mencionadas con anterioridad.

Este proyecto de ley fue presentado en la Legislatura 2012-2013 en la Secretaría General de Senado, donde le fue asignado el número de radicado 128 de 2012, siendo publicada la exposición de motivos en la *Gaceta del Congreso* número 661 de 2012, posteriormente fue remitido a Comisión Sexta Constitucional Permanente de Senado, en la cual por previo reparto se me designó como ponente, publicada la ponencia en la *Gaceta del Congreso* número 870 de 2012, siendo aprobada en primer debate el 20 de marzo del año en curso; siendo asignado posteriormente para la ponencia del segundo debate.

### Antecedentes históricos

Como se verá, el Observatorio de la Universidad Colombiana ha determinado que mientras que el Gobierno se obsesiona con aumentar, como sea, la cobertura ampliando cupos, las matrículas para acceder a la Educación Superior suben muy por encima del salario mínimo y se favorece la deserción.

Entre 2007 y 2012 el salario mínimo subió en un 30.66% y el promedio de las matrículas subieron en un 44.42%<sup>1</sup>.

En 2007 el salario mínimo era de \$433.700, y en \$2.012 de \$566.700, lo que representa un aumento del 30.66%. En ese mismo periodo de tiempo el valor promedio de una matrícula de un pregrado tradicional en las IES colombianas subió en 44.42%, siendo arquitectura el pregrado que más ha subido, en un 54.45%, seguida por odontología con un 53.55%. Estos promedios aplican, especialmente, a las IES privadas, pues las públicas tienen más restricciones y presión social para elevar matrículas y, por el contrario, algunas han debido bajar<sup>2</sup>.

Para 2012 el MEN sugirió a las IES un aumento del 4.02%.

Contaduría pasó de ser uno de los pregrados con menos incrementos en 2007 a uno de los de mayor incremento actualmente. Se ubica con un promedio de 47.86%.

De los 17 pregrados analizados, el que menos ha subido, en promedio, ha sido Biología, con un 35.52%, que sigue siendo superior al aumento del salario mínimo legal vigente. Curiosamente, este pregrado era uno de los de mayores incrementos en 2007<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> [www.universidad.edu.co](http://www.universidad.edu.co)

<sup>2</sup> [www.universidad.edu.co](http://www.universidad.edu.co)

<sup>3</sup> [www.universidad.edu.co](http://www.universidad.edu.co)

Aunque esto no es un estudio del 100% de las instituciones y programas del sistema, sí refleja claramente las tendencias de precios entre programas de formación profesional, y toma los precios que las universidades oficialmente publicitan en medios de comunicación y sus páginas web. El valor de matrícula indicado incluye el valor que, por aparte, cobran las IES por derechos de inscripción, que no son opcionales. Así mismo, dentro del proceso algunas IES generan beneficios económicos para ciertos estudiantes.

Aunque, en general, la tendencia ratifica que las universidades con mayor renombre social son las que tienen más altos costos de matrícula y están acreditadas en alta calidad, no hay una relación directa entre calidad y valor de matrículas, pues se hallan algunas sorpresas en universidades tradicionales (es decir, con muchos años en el medio), que no tienen programas de calidad y cobran como si los tuvieran.

Generalmente el incremento del salario mínimo cada año se hace unos puntos por encima del IPC; es decir, que el aumento de matrículas es mucho más alto de lo que la norma contempla, vulnerando de esta manera los establecido legalmente, afectando a una gran población de colombianos y colombianas que luchan diariamente por acceder a una Institución de Educación Superior.

Como de por medio está la autonomía universitaria y la dificultad de comprobar los argumentos de las IES, basta simplemente con que el rector o representante legal de la IES mande una corta carta hablando de los muchos proyectos e inversiones que se han tenido que hacer, para que se apruebe el incremento, y con tan solo este argumento los entes reguladores de la actividad educativa en el país, ven justificados los altos incrementos anuales y semestrales en las matrículas de los estudiantes.

Bajo esta premisa, el valor de matrícula varía considerablemente, dentro de algunas IES dependiendo de si el programa es diurno o nocturno, a distancia o presencial, del estrato socioeconómico de los estudiantes o de la ciudad. Lo lamentable es que en algunas ciudades, con bajos ingresos y más desempleo, las matrículas de algunas universidades son más costosas que los de la misma IES en otra ciudad más grande.

La gran ventaja de estos incrementos, analizó un observador consultado por El Observatorio, es que se vuelven base histórica para los aumentos posteriores, de tal manera que quedan autorizados para siempre. 1 o 2 puntos anuales por encima del IPC aparentemente no es mucho, en el valor de una matrícula, pero proyectado en el tiempo y con cientos de estudiantes se convierte en una multimillonaria cifra de ingresos adicionales para las universidades.

Programas de Psicología	Matrícula semestral en 2007	Equivalencia en s.m.l.v.	Matrícula semestral en 2012	Matrícula 2012 en s.m.l.v.	Aumento de 2007 a 2012
Universidad de Los Andes	8,165,000	18.83	11,240,000	19.83	37.66
Universidad de La Sabana	4,850,000	11.18	7,705,000	13.60	58.87
Pontificia Universidad Javeriana -Bogotá	4,612,000	10.63	6,812,000	12.02	47.70
Universidad del Rosario	4,578,000	10.56	6,550,000	11.56	43.08
Universidad ICESI	3,820,000	8.81	5,382,000	9.50	40.89
Universidad CES	3,430,000	7.91	4,851,000	8.56	41.43

Información suministrada por el Observatorio de la Universidad.

#### **Exposición de la conveniencia**

Para conocer cómo han evolucionado los precios de las matrículas de 5 pregrados tradicionales seleccionados en diferentes universidades del país, entre 2007 y 2012, se tiene la siguiente información: Fuente: [www.universidad.edu.co](http://www.universidad.edu.co).

Programas de Arquitectura	Matrícula semestral en 2007	Equivalencia en s.m.l.v.	Matrícula semestral en 2012	Matrícula 2012 en s.m.l.v.	Aumento de 2007 a 2012
Universidad de Los Andes	8,165,000	18.83	11,240,000	19.83	37.66
Pontificia Universidad Javeriana -Bogotá	4,846,000	11.17	8,059,000	14.22	66.30
Universidad del Norte			6,405,900	11.30	
Universidad Piloto de Colombia	3,502,000	8.07	5,729,850	10.11	63.62
Universidad Autónoma del Caribe	2,099,000	4.84	3,512,000	6.20	67.32
Universidad Católica de Manizales	2,037,000	4.7	2,896,000	5.11	42.17

Programas de Psicología	Matrícula semestral en 2007	Equivalencia en s.m.l.v.	Matrícula semestral en 2012	Matrícula 2012 en s.m.l.v.	Aumento de 2007 a 2012
Universidad de Los Andes	8,165,000	18.83	11,240,000	19.83	37.66
Universidad de La Sabana	4,850,000	11.18	7,705,000	13.60	58.87
Pontificia Universidad Javeriana -Bogotá	4,612,000	10.63	6,812,000	12.02	47.70
Universidad del Rosario	4,578,000	10.56	6,550,000	11.56	43.08
Universidad ICESI	3,820,000	8.81	5,382,000	9.50	40.89
Universidad CES	3,430,000	7.91	4,851,000	8.56	41.43

Programas de Derecho	Matrícula semestral en 2007	Equivalencia en s.m.l.v.	Matrícula semestral en 2012	Matrícula 2012 en s.m.l.v.	Aumento de 2007 a 2012
Universidad de Los Andes	8,165,000	18.83	11,240,000	19.83	37.66
Universidad del Rosario	5,411,000	12.48	8,249,000	14.56	52.45
Universidad de La Sabana	5,350,000	12.34	7,705,000	13.60	44.02
Universidad Javeriana -Bogotá	5,130,000	11.83	7,567,000	13.35	47.50
Universidad de Manizales	2,149,500	4.96	3,463,000	6.11	61.11

S.m.l.v. = Salario mínimo legal vigente.

Valor en 2007: \$433.700.00

Valor en 2012: \$566.700.00

Según un instructivo del Ministerio de Educación Nacional, pueden considerarse irregulares los cobros realizados por IES, y que se aparten de los señalados por el legislador en el artículo 122 de la Ley 30 de 1992 y que hagan efectivos de manera obligatoria.

No están permitidos los cobros obligatorios referidos a póliza o seguro de accidentes, carné, revalidación de carné, entre otros.

No obstante, se encuentran casos como el del Politécnico Grancolombiano en donde “los valores de matrícula no incluyen el curso obligatorio de Compuclub (\$170.000)”<sup>4</sup>.

Sobre el cobro por la prestación de servicio médico, el MEN dice que considera que su cobro no debe ser exigido de manera obligatoria a los estudiantes, toda vez que ellos tienen cubierto el servicio de salud, bien sea como afiliados o como cotizantes o beneficiarios del régimen contributivo, como afiliados al Régimen Subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud, o como afiliados a unos de los regímenes de excepción que contempla en el artículo 279 de la Ley 100 de 1993<sup>5</sup>.

La Universidad del Magdalena cobra un curso de inglés por fuera de la matrícula, y la Universidad de Cundinamarca cobra, dentro del valor de

la matrícula, \$9.450 por el reglamento estudiantil, \$18.900 por derecho de laboratorio y \$9.450 de carné estudiantil<sup>6</sup>.

Finalmente, cerca de 20 IES no atienden la Resolución número 1780, de marzo de 2010, que especifica que las IES “deberán publicar y tener disponibles en la página de inicio de su sitio web, los valores de matrícula y demás derechos pecuniarios que cobran, así como los actos internos mediante los cuales se aprobaron tales valores señalando el incremento de los mismos cuando lo haya habido”<sup>7</sup>.

Presentada la crítica situación comparativa, se evidencia que el acceso a la educación superior es cada vez más difícil conforme las condiciones económicas que imponen de manera deliberada las instituciones educativas, facilitando así la deserción académica de quienes tratan de sostener un nivel educativo más amplio, en aras de garantizar un futuro profesional estable.

De la misma manera, acudiendo al arduo trabajo del observatorio de la universidad colombiana, hemos hallado importantes estadísticas que sustentan la problemática presentada, teniendo en cuenta que como consecuencia de los altos incrementos económicos se ha reflejado la deserción académica en nuestros potenciales profesionales que deben dedicar sus mayores esfuerzos a conseguir el dinero para costear sus altos niveles económicos y no a estudiar.

### Estudiantes matriculados en las IES (Instituciones de Educación Superior) públicas y privadas

Matrícula	2000-1	2000-2	Promedio 2000-2	2001-1	2001-2	2002-1	2002-2	2003-1	2003-2
IES públicas	336.391	342.276	37.06%	368.108	370.888	406.455	416.722	474.145	483.302
IES privadas	597.694	581.228	62.94%	609.135	597.299	575.003	583.426	575.887	565.217
Total	934.085	923.504	100%	977.243	968.187	981.458	1.000.148	1.050.032	1.048.519
Variación % frente al periodo anterior		-1.13%		5.81%	-0.89%	1.37%	1.90%	4.98%	-0.14%

Matrícula	2004-1	2004-2	2005-1	2005-2	Promedio 2005-2	2006	2007	2008	
IES públicas	545.185	565.705	583.417	593.509	50.53%	659.142	743.483	775.787	
IES privadas	568.541	558.059	596.497	581.023	49.46%	601.744	616.345	668.758	
Ajuste SNIES			32.123	33.805		40.842			
Total	1.113.726	1.123.764	1.212.037	1.208.337	100%	1.301.728	1.359.828	1.444.544	
Variación % frente al periodo anterior		6.21%	0.90%	7.85%	-0.30%		7.72%	4.46%	6.22%

<sup>4</sup> [www.universidad.edu.co](http://www.universidad.edu.co)

<sup>5</sup> [www.universidad.edu.co](http://www.universidad.edu.co)

<sup>6</sup> [www.universidad.edu.co](http://www.universidad.edu.co)

<sup>7</sup> [www.universidad.edu.co](http://www.universidad.edu.co)

Matrícula	2009	2010	% en 2010
Técnica	185.322	93.014	5.55
Tecnológica	297.183	449.344	26.83
Universitaria	1.011.021	1.045.570	62.44
Especialización	54.904	60.358	3.60
Maestría	20.386	23.808	1.42
Doctorado	1.631	2.326	0.13
<b>Total</b>	<b>1.570.447</b>	<b>1.674.420</b>	<b>100</b>

**Información procesada a partir de datos del SNIES, Consulta en marzo 2011.**

[www.universidad.edu.co](http://www.universidad.edu.co)

### TASAS DE CRECIMIENTO DE LA MATRÍCULA EN LAS IES PÚBLICAS Y PRIVADAS

Origen	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Matrícula en IES públicas	13.2%	13.8%	15.0%	9.7%	13.4%	8.8%	4.34%	13.2%	5.54%
Matrícula en IES privadas	-4.2%	-1.3%	-1.3%	8.0%	1.5%	-0.2%	8.50%	3.45%	7.98%

**Información procesada a partir de datos del SNIES, Consulta en marzo 2011.**

[www.universidad.edu.co](http://www.universidad.edu.co)

Además de los argumentos expuestos, se encuentra que las administraciones educativas, además de establecer altos aumentos en las matrículas, arbitrariamente implementan sanciones, a quienes no cancelan, según el parecer de cada institución, de manera oportuna la correspondiente matrícula, razón por la cual, establecen un nuevo término, de carácter extraordinario para hacer el respectivo pago, con un aumento del 20 o 15%, y en el mejor de los casos el 10%.

Por lo tanto el pago de los derechos pecuniarios de las matrículas son términos de calendario académicos que fijan las mismas Instituciones Educativas de manera arbitraria y sin control o vigilancia alguna, y lo más grave es que dichos porcentajes nunca han sido regulados por el Ministerio de Educación Nacional, convirtiéndose esta situación en un nuevo tropiezo para los estudiantes y los padres de familia que deben hacer pagos, extraordinarios, mientras las entidades crediticias agotan los trámites correspondientes, para hacer los respectivos desembolsos.

#### Marco legal

• **Ley 30 de 1992:** *Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior.*

**Artículo 122.** Los derechos pecuniarios que por razones académicas pueden exigir las Instituciones de Educación Superior son los siguientes:

- Derechos de inscripción;
- Derechos de matrícula;
- Derechos por realización de exámenes de habilitación, supletorios y preparatorios;
- Derechos por la realización de cursos especiales y de educación permanente;
- Derechos de grado, y **literal declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-654 de 2007 en el entendido de que a quienes carezcan de capacidad económica para sufragarlos, no se les podrá exigir su pago y conservan el derecho a graduarse;**

f) Derechos de expedición de certificados y constancias.

**Parágrafo 1º.** Las Instituciones de Educación Superior legalmente aprobadas fijarán el valor de todos los derechos pecuniarios de que trata este artículo, y aquellos destinados a mantener un servicio médico asistencial para los estudiantes, los cuales deberán informarse al Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes), para efectos de la inspección y vigilancia, de conformidad con la presente ley.

**Parágrafo 2º** Las Instituciones de Educación Superior estatales u oficiales podrán además de los derechos contemplados en este artículo, exigir otros derechos denominados derechos complementarios, los cuales no pueden exceder del 20% del valor de la matrícula.

• **Decreto número 110 de 1994,** *por el cual se establecen criterios para la inspección y vigilancia respecto a los derechos pecuniarios en las Instituciones de Educación Superior de carácter privado.*

#### Marco Constitucional

• **Artículo 67.** La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social: con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.

La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación, y Administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.

#### De la finalidad social del Estado y de los servicios públicos

• **Artículo 365.** *Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado.* Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados

por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra Cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberán indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita.

#### PLIEGO DE MODIFICACIONES

Dentro del presente proyecto se hizo la siguiente modificación para la presentación de la ponencia en segundo debate:

- Se propone que en el artículo 2° del mismo, se establezca como requisito para realizar el cambio de p<sup>é</sup>nsum, tener en cuenta el porcentaje cursado y aprobado del mismo a los estudiantes, como garantía de la calidad del servicio público que se ofrecen a las Instituciones Educativas Superiores.

- De igual forma, suprimir los parágrafos suscritos en el artículo 3° del proyecto, por reacción del mismo.

#### Proposición

Con fundamento en lo anteriormente expuesto, solicito al honorable Senado de la República, aprobar en segundo debate el Proyecto de ley número 52 de 2011 Senado, *por medio de la cual se unifica el porcentaje de la evaluación de competencia y se garantiza el ascenso de los docentes por formación académica.*

Atentamente,

*Jorge Eliécer Guevara,*  
Senador de la República.

#### TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 128 DE 2012 SENADO

*por medio de la cual se establecen lineamientos para el cambio de p<sup>é</sup>nsum académicos y cobros de matrículas en la educación superior.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Las Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas, Instituciones Técnicas Profesionales, Universidades, Fundaciones Universitarias y demás Instituciones de Educación Superior, deberán entregar al estudiante una vez se encuentre matriculado el p<sup>é</sup>nsum académico y requisito de grado.

Artículo 2°. *Modificación de los planes de estudio.* Con el fin de garantizar la calidad del servicio público que ofrecen a sus estudiantes, las Instituciones de Educación Superior pueden modificar los planes de estudios de los programas académicos, siempre y cuando **los estudiantes no hayan cursado y aprobado el 60 % del p<sup>é</sup>nsum académico, sin que** esto no genere una ampliación en el término de duración de los programas, ni cobros adicionales al de matrícula, ni incrementos al valor

de la misma que contraríen la reglamentación de que trata el artículo 4° de la presente ley.

Las modificaciones a los planes de estudios que impliquen cambios a las condiciones de calidad verificadas en el momento en que fue otorgado el registro calificado, solo podrán ser implementadas una vez hayan sido autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional.

Artículo 3°. Se prohíbe a las Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas, Instituciones Técnicas Profesionales, Universidades, Fundaciones Universitarias y demás Instituciones de Educación Superior, establecer materias, cursos, actividades curriculares y extracurriculares, como requisitos de grados distintos a los establecidos en el p<sup>é</sup>nsum; **salvo que el estudiante autorice expresamente que se pueden cambiar los requisitos de grado los cuales fueron establecidos en el momento de su matrícula.**

**Si se requiere para el mejoramiento de la calidad académica, establecer materias, cursos, actividades curriculares y extracurriculares adicionales, éstas no podrán ser cobradas al estudiante.**

Artículo 4°. *Incrementos a las matrículas cobradas por la Institución de Educación Superior Privadas.* Los incrementos de las matrículas anuales y semestrales de los programas académicos deberán ser proporcionales a la calidad del servicio público que prestan las Instituciones de Educación Superior. El Gobierno Nacional reglamentará los parámetros que deberán cumplir las instituciones de carácter privado para efectos de incrementar la matrícula de sus estudiantes, para lo cual el Gobierno deberá observar los siguientes criterios: Situación financiera de las instituciones, acreditación en calidad tanto institucional como de programas, reinversión de las utilidades en el objetivo social, condiciones de acceso, equidad y eficacia en la prestación del servicio y proyectos de inversión en infraestructura, en medios educativos y en docencia. En todo caso, no podrá ser superior al índice de inflación del año anterior. Los incrementos que aprueben las Instituciones de Educación Superior de carácter privado, deberán ser justificados ante el Ministerio de Educación Nacional.

Artículo 5°. Los intereses cobrados entre los periodos de pago de matrícula ordinarios y extraordinarios por las Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas, Instituciones Técnicas Profesionales, Universidades, Fundaciones Universitarias y demás Instituciones de Educación Superior no podrán ser superiores al interés legal mensual vigente.

Artículo 6°. *Plazo para el pago de la matrícula.* Las Instituciones de Educación Superior fijarán los periodos ordinarios y extraordinarios para el pago de la matrícula. Ninguno de estos periodos podrá ser inferior a diez (10) días hábiles.

Las Instituciones de Educación Superior solo podrán exigir el pago de la matrícula ordinaria una vez culmine el período académico precedente.

Artículo 7°. *Será responsabilidad del Ministerio de Educación Nacional el cumplimiento de las disposiciones previstas en la presente ley.* Por lo cual impondrá sanciones pecuniarias a las Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas, Instituciones Técnicas Profesionales, Universidades, Fundaciones Universitarias y demás Instituciones de Educación Superior, que contraríen las normas aquí establecidas, con multas equivalentes desde los cincuenta (50) hasta los quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes, una vez se determinen los hechos.

Parágrafo. En caso de presentarse reincidencia, el Ministerio de Educación Nacional, no renovará el registro académico otorgado a la Institución Educativa Superior que corresponda.

Artículo 8°. La presente ley rige a partir de su promulgación.

*Jorge Eliécer Guevara,*  
honorables Senador de la República,  
Ponente.

**TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE  
EN SESIÓN DE LA COMISIÓN SEXTA DEL  
SENADO, EL DÍA 20 DE MARZO DE 2013 AL  
PROYECTO DE LEY NÚMERO 128 DE 2012  
SENADO**

*por medio de la cual se establecen lineamientos para el cambio de pènsum académicos y cobros de matrículas en la educación superior.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Las Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas, Instituciones Técnicas Profesionales, Universidades, Fundaciones Universitarias y demás Instituciones de Educación Superior, deberán entregar al estudiante una vez se encuentre matriculado el pènsum académico.

Artículo 2°. *Modificación de los planes de estudio.* Con el fin de garantizar la calidad del servicio público que ofrecen a sus estudiantes, las Instituciones de Educación Superior pueden modificar los planes de estudios de los programas académicos, siempre y cuando esto no genere una ampliación en el término de duración de los programas, ni cobros adicionales al de matrícula, ni incrementos al valor de la misma que contraríen la reglamentación de que trata el artículo 4° de la presente ley.

Las modificaciones a los planes de estudios que impliquen cambios a las condiciones de calidad verificadas en el momento en que fue otorgado el registro calificado, solo podrán ser implementadas una vez hayan sido autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional.

Artículo 3°. Se encuentra prohibido por parte de las Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas, Instituciones Técnicas Profesionales, Universidades, Fundaciones Universitarias y demás Instituciones de Educación Superior, establecer materias, cursos, actividades curriculares y extracurriculares, como requisitos de grados distintos a los establecidos en el pènsum.

Parágrafo 1°. Sólo con autorización expresa del estudiante se podrán cambiar los requisitos de grado.

Parágrafo 2°. Cuando para mejorar la calidad académica se requiera, establecer materias, cursos, actividades curriculares y extracurriculares adicionales, éstas no podrán ser cobradas al estudiante.

Artículo 4°. *Incrementos a las matrículas cobradas por la Institución de Educación Superior Privadas.* Los incrementos de las matrículas anuales y semestrales de los programas académicos deberán ser proporcionales a la calidad del servicio público que prestan las Instituciones de Educación Superior. El Gobierno Nacional reglamentará los parámetros que deberán cumplir las instituciones de carácter privado para efectos de incrementar la matrícula de sus estudiantes, para lo cual el Gobierno deberá observar los siguientes criterios: Situación financiera de las instituciones, acreditación en calidad tanto institucional como de programas, reinversión de las utilidades en el objetivo social, condiciones de acceso, equidad y eficacia en la prestación del servicio y proyectos de inversión en infraestructura, en medios educativos y en docencia. En todo caso, no podrá ser superior al índice de inflación del año anterior. Los incrementos que aprueben las Instituciones de Educación Superior de carácter privado, deberán ser justificados ante el Ministerio de Educación Nacional.

Artículo 5°. Los intereses cobrados entre los periodos de pago de matrícula ordinarios y extraordinarios por las Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas, Instituciones Técnicas Profesionales, Universidades, Fundaciones Universitarias y demás Instituciones de Educación Superior no podrán ser superiores al interés legal mensual vigente.

Artículo 6°. *Plazo para el pago de la matrícula.* Las Instituciones de Educación Superior fijarán los periodos ordinarios y extraordinarios para el pago de la matrícula. Ninguno de estos periodos podrá ser inferior a diez (10) días hábiles.

Las Instituciones de Educación Superior solo podrán exigir el pago de la matrícula ordinaria una vez culmine el período académico precedente.

Artículo 7°. *Será responsabilidad del Ministerio de Educación Nacional el cumplimiento de las disposiciones previstas en la presente ley.* Por lo cual impondrá sanciones pecuniarias a las Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas, Instituciones Técnicas Profesionales, Universidades, Fundaciones Universitarias y demás Instituciones de Educación Superior, que contraríen las normas aquí establecidas, con multas equivalentes desde los cincuenta (50) hasta los quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes, una vez se determinen los hechos.

Parágrafo. En caso de presentarse reincidencia, el Ministerio de Educación Nacional, no renovará el registro académico otorgado a la Institución Educativa Superior que corresponda.

Artículo 8°. La presente ley rige a partir de su promulgación.

## INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 214 DE 2013 SENADO

*por la cual se dictan normas para restringir la circulación de vehículos en las zonas de playas en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.*

En cumplimiento de la honrosa designación que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, atentamente me permito rendir ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 214 de 2013 Senado, *por la cual se dictan normas para restringir la circulación de vehículos en las zonas de playas en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.*

### Trámite

El presente proyecto de ley fue presentado por el Senador Antonio Guerra de la Espriella el 19 de marzo de 2013 ante la Secretaría del Senado, bajo el número 214, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 132 del 21 de marzo de 2013 y repartido para su trámite correspondiente a la Comisión Sexta, definiéndose por disposición de la Presidencia de la comisión como ponente al suscrito Senador.

En sesión del día 15 de mayo de 2013, la Comisión Sexta del Senado de la República, aprobó en primer debate la presente iniciativa legislativa, con algunas modificaciones que se exponen más adelante en esta ponencia.

### Contenido del proyecto

El presente proyecto de ley tiene por objeto que se reglamente la circulación de vehículos en las playas marítimas de Colombia.

La iniciativa legislativa consta de 14 artículos que tratan los siguientes temas:

Artículo	Descripción
1°	Describe el objeto de la ley en estudio
2°	Establece el ámbito de aplicación de ley
3°	Incluye definiciones importantes para la aplicación de su contenido.
4°	Retoma la definición, playa marítima, en los términos del artículo 166 del Decreto número 2324 de 1988 y el artículo 63 de la Constitución.
5°, 6°	Establecen la prohibición de circulación para vehículos en las playas.
7°, 8°, 9°	Establecen normas sobre la seguridad y el salvamento en las playas.
10, 11	Se encargan de las obligaciones de los usuarios de las playas
12	Trata el tema de las áreas de embarque y desembarque de embarcaciones.
13	Establece una excepción en la aplicación de la ley para las playas que no sean utilizadas para el turismo.
14	Se ocupa de las vigencias y derogatorias.

### Antecedentes normativos

En el Ordenamiento Jurídico Colombiano, no hay una norma que regule el tema de la circulación de vehículos en las playas. Actualmente existen algunas normas del Código de Policía que se ocupan de asuntos con relación al comportamiento de las personas, sin embargo, no hay regulación especí-

fica que prescriba condiciones mínimas para la organización y buen funcionamiento de las playas.

Ahora bien, desde el punto de vista territorial, las autoridades locales cuentan con la facultad de establecer en sus jurisdicciones la reglamentación sobre el uso de las playas, tal como lo dispone la Ley de los Distritos Especiales:

**Ley 1617 de 2013, por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales:**

**“Artículo 26. Atribuciones.** Los concejos distritales ejercerán las atribuciones que la Constitución y las leyes atribuyen a los concejos municipales.

Adicionalmente ejercerán las siguientes atribuciones especiales:

1. **Expedir, de conformidad con la Constitución y la ley, las normas con base en las cuales se reglamentarán las actividades turísticas, recreacionales, culturales, deportivas en las playas y demás espacios de uso público, exceptuando las zonas de bajamar. (Negrilla fuera de texto).**

2. **Dictar, con sujeción a la Constitución y la ley, las normas necesarias para garantizar la preservación y defensa del patrimonio ecológico, los recursos naturales, el espacio público y el medio ambiente con criterios de adaptación al cambio climático.**

3. **Gravar con impuesto predial las construcciones, edificaciones o cualquier tipo de mejora sobre bienes de uso público de la Nación, cuando estén en manos de particulares. Los particulares ocupantes serán responsables exclusivos de este tributo. El pago de este impuesto no genera ningún derecho sobre el terreno ocupado.**

4. **Dividir el territorio del distrito en localidades, asignarles competencias y asegurar su funcionamiento y recursos. Dentro de los doce (12) meses siguientes a la creación del respectivo distrito, el concejo distrital cumplirá con esta atribución.**

5. **Expedir, conforme a la Constitución y la ley, las normas con base en las cuales se reglamentarán las actividades turísticas, recreacionales, culturales, deportivas, en los espacios de uso público.**

6. **Determinar los sistemas y métodos con base en las cuales las Juntas Administradoras; locales podrán establecer el cobro de derechos por concepto de uso del espacio público para realizar los actos culturales, deportivos, recreacionales, juegos, espectáculos y demás actividades que se organicen en las localidades.**

7. **Dictar normas que garanticen la descentralización, la desconcentración, la participación y la veeduría ciudadana en los asuntos públicos del distrito.**

8. **Regular la preservación y defensa del patrimonio cultural del distrito.**

9. **Promover y estimular la industria de la construcción, especialmente la de vivienda, verificando el cumplimiento de las normas de uso del suelo, y la prestación adecuada de los servicios públicos.**



10. Vigilar la ejecución de los contratos del distrito.

11. Armonizar la normatividad distrital en materia de atención y control de la población desplazada respecto de la ley que rige”:

**“Artículo 128. Competencias en materia de playas.** La atribución para otorgar permisos en relación con la ocupación de playas con fines turísticos, culturales, artísticos o recreativos, estará en cabeza del alcalde distrital. Estas atribuciones se ejercerán conforme a la normatividad ambiental y las demás normas vigentes que regulen la materia y teniendo previo concepto técnico favorable emanado por la Dimar, la Corporación Autónoma Regional y el Ministerio de Ambiente, Vivienda, Ciudad y Territorio.

**Parágrafo.** Lo dispuesto en el presente artículo se hará sin perjuicio de las licencias, permisos, concesiones o autorizaciones previstas en la normatividad ambiental y demás normas vigentes sobre el particular”.

Del mismo modo la **Ley 1558 de 2012**, por la cual se modifica la Ley 300 de 1996-Ley general de turismo, la Ley 1101 de 2006 y se dictan otras disposiciones, creó los Comités Locales para la Organización de las Playas.

#### (...) CAPÍTULO V

#### “COMITÉS LOCALES

**Artículo 12.** Créanse los Comités locales para la Organización de las Playas, integrados por el funcionario designado por cada una de las siguientes entidades: el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Dirección General Marítima (Dimar) y la respectiva autoridad distrital o municipal, quienes tendrán como función la de establecer franjas en las zonas de playas destinadas al baño, al descanso, a la recreación, a las ventas de bienes de consumo por parte de los turistas y a la prestación de otros servicios relacionados con las actividades de aprovechamiento del tiempo libre que desarrollen los usuarios de las playas.

El Gobierno Nacional reglamentará el funcionamiento de estos Comités”.

#### Ámbito internacional

En Europa, España e Italia se cuentan con normas de carácter general<sup>1</sup> y sus provincias de manera independiente han adoptado de manera separada leyes municipales en las que regulan de manera detallada la seguridad y utilización de las playas<sup>2</sup>, cosa similar ocurre en Estados Unidos, donde a pesar de la existencia de normas de aplicación general, han sido aprobadas por algunos estados, normativas específicas para el uso de las áreas de playa.

#### Antecedentes y conveniencia de la iniciativa

Colombia cuenta con una ubicación geográfica que le otorga privilegios al tener sus costas bañadas

al norte por el Mar Caribe y al oeste por el Océano Pacífico, de ahí que nuestro país tiene 1.600 kilómetros de litoral en el Mar Caribe y 1.300 kilómetros en el Océano Pacífico, en total, son más de trescientas playas, que unidas a la variedad de climas, se convierten en el complemento perfecto para que las personas disfruten del turismo, la recreación, el descanso entre otras actividades.

En el primer debate, que se realizó en la Comisión Sexta del Senado de la República, se acogió este proyecto, debido a que es de gran importancia para la comunidad evitar accidentes como el que ocurrió en el mes de enero de este año en el municipio de Coveñas (Sucre), en donde una menor de 7 años que se encontraba jugando en la playa del sector de la Boca de la Ciénaga, fue arrollada por un vehículo, que le causó serias lesiones. “Este caso fue rechazado por parte de turistas y nativos que critican el tránsito de vehículos por la zona de playas, y peor aún, a toda velocidad”<sup>3</sup>.

Como puede apreciarse, en la actualidad no existe en nuestro ordenamiento disposiciones que se ocupen de manera específica sobre estos temas y pretendan establecer o definir condiciones mínimas de seguridad para las personas que visitan las playas marítimas. En consecuencia, son numerosos los riesgos que corre hoy en día una persona cuando visita una playa marítima en Colombia. Un ejemplo de esta situación se presenta cuando son utilizadas las playas de manera simultánea para el turismo y el tránsito de vehículos automóviles y motocicletas, debido a que se generan atropellos a personas adultas y a menores de edad. Igualmente, son frecuentes los accidentes por ahogamiento, en los eventos en que las personas ingresan al mar en momentos en los cuales no existen las condiciones de seguridad propias para esta actividad, es así como, los bañistas al no contar con ninguna orientación sobre las condiciones de la marea o la presencia de animales peligrosos en el agua, se encuentran en grave riesgo, que pone en peligro sus vidas y con resultados fatales en algunos casos.

Desde el punto de vista jurídico las playas son consideradas Bienes de Uso Público, por lo tanto de libre acceso y goce para todos los ciudadanos, en la actualidad la afluencia de visitantes a las playas marítimas en Colombia está en aumento, en algunas zonas del país se mantiene durante todo el año la afluencia de público y en otras se incrementa exponencialmente en las temporadas del año destinadas a las vacaciones o recesos laborales y escolares. En consecuencia, se hace necesaria y urgente la implementación de su organización, el establecimiento de espacios definidos o aptos para las distintas actividades que se presentan en estas áreas, como el embarque y desembarque de pasajeros en botes de recreo o de transporte de personas, lo cual si se realiza de manera ordenada no debe representar riesgo para la integridad y seguridad de las personas.

<sup>1</sup> [http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG\\_CASTEL-LANO/DIRECCIONES\\_GENERALES/MARINA\\_MERCANTE/NAUTICA\\_DE\\_RECREEO/Responsabilidades/Balizamientos/](http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTEL-LANO/DIRECCIONES_GENERALES/MARINA_MERCANTE/NAUTICA_DE_RECREEO/Responsabilidades/Balizamientos/)

<sup>2</sup> [www.valencia.es/twav/ordenanzas.nsf/.../\\$file/O\\_playas.pdf](http://www.valencia.es/twav/ordenanzas.nsf/.../$file/O_playas.pdf)

<sup>3</sup> Bustamante, María V. (2013, enero 8) “Paseo de turistas en playas de Coveñas terminó en tragedia”. [En Línea] <http://www.elheraldo.co/region/paseo-de-turistas-en-playas-de-covenas-termino-en-tragedia-95466>. Recuperado: 3 de junio de 2013.

En la presente iniciativa legislativa, desde el punto de vista del goce pacífico y tranquilo de las playas, se considera conveniente y necesario el establecimiento de algunas normas en materia de comportamiento de las personas, así como otras disposiciones relacionadas con el manejo de basuras en los lugares destinados para tal fin y las obligaciones para los propietarios de mascotas que son llevadas a las playas.

Así las cosas, se hace necesario que el Estado colombiano adopte medidas eficaces y oportunas tendientes a la protección de la vida y la integridad de quienes visitan las playas, en cumplimiento del precepto constitucional que dispone que las autoridades están obligadas a proteger la vida de todas las personas.

Finalmente otro aspecto no menos importante, es que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tenga presente que no solamente el tránsito vehicular por las playas marítimas, provoca un serio riesgo para la vida de los usuarios de las mismas, sino que además puede provocar la erosión y degradación del ecosistema costero a largo plazo, al levantar la arena, contaminando y destruyendo los médanos o también llamados dunas o montículos de arena que cumplen funciones como: la protección frente al oleaje o las tormentas; la filtración del agua hacia el subsuelo; son el hábitat de vida silvestre; sirven de reserva para retroalimentar las playas; aumentan la diversidad paisajística y el valor estético de la costa, conformando una barrera visual y acústica entre la playa y la ciudad<sup>4</sup>. Es por ello que debe limitarse el uso de vehículos en las playas marítimas, si se busca respeto al patrimonio natural.

#### PLIEGO DE MODIFICACIONES

Durante el desarrollo de la sesión de comisión, del 15 de mayo de 2013, la Comisión Sexta del Senado aprobó la ponencia para primer debate del presente proyecto de ley.

Es así como en primer lugar, se aprobó la modificación propuesta en la publicación de la ponencia para primer debate, que se refiere a que teniendo en cuenta que la Ley 1558 de 2012, por la cual se modifica la Ley 300 de 1996 - Ley General de Turismo, la Ley 1101 de 2006 y se dictan otras disposiciones, en el artículo 12 determina la creación de los Comités Locales para la organización de playas, integrados por funcionarios designados por las siguientes entidades: el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Dirección General Marítima (Dimar) y la respectiva autoridad distrital o municipal, se aprobó la modificación propuesta al artículo 12 del presente proyecto de ley, de la siguiente forma:

(El texto subrayado fue el que se modificó)

TEXTO ORIGINAL DEL PROYECTO DE LEY	TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE
Artículo 12. <u>Las autoridades locales</u> en cada jurisdicción determinarán y organizarán los espacios de las playas marítimas que podrán ser utilizados como áreas de embarque y desembarque de embarcaciones profesionales o de recreo, para lo cual contarán con un plazo máximo de (4) meses contados a partir de la aprobación de la presente ley.	Artículo 12. <u>Los Comités Locales</u> (de que trata el artículo 12 de la Ley 1558 de 2012) en cada jurisdicción determinarán y organizarán los espacios de las playas marítimas que podrán ser utilizados como áreas de embarque y desembarque de embarcaciones profesionales o de recreo, para lo cual contarán con un plazo máximo de (4) meses contados a partir de la aprobación de la presente ley.

En segundo lugar, la Comisión Sexta del Senado aprobó las dos proposiciones presentadas por el Senador Luis Fernando Duque García durante el desarrollo del debate, como pasa a verse:

La primera proposición presentada y aprobada, se refiere a la modificación del artículo 5° del proyecto, con el fin de no prohibir la circulación de bicicletas en la zona de playas. De tal forma que el artículo 5° quedó aprobado, con el siguiente texto:

**“Artículo 5°. Prohibición de circulación de vehículos en las playas marítimas.** Con el fin de proteger la integridad y seguridad de las personas en las playas marítimas, se prohíbe la circulación o tránsito de vehículos de cualquier tipo, que incluyen: vehículos de tracción animal, vehículos de tracción mecánica, (de dos, tres y cuatro ruedas), con excepción de bicicletas, por estas áreas del territorio nacional.

**Parágrafo.** *Quedan expresamente excluidos de la aplicación de la presente disposición los vehículos utilizados por personas discapacitadas, por las autoridades Militares y de Policía, así como los utilizados para la limpieza mantenimiento y vigilancia de las Playas Marítimas”.*

La segunda proposición presentada y aprobada, se refiere a la modificación del artículo 11 del proyecto, con el fin de mejorar la redacción del artículo y de no prohibir el ingreso al mar de las mascotas. Siendo así el artículo 11 quedó aprobado, con el siguiente texto:

**“Artículo 11. Mascotas en las playas.** Con el fin de prevenir y controlar las molestias y/o peligros que los animales usados como mascotas puedan causar tanto a las personas como al medio ambiente, cuando las mascotas sean llevadas a las playas marítimas, sus dueños serán responsables de ellas y deberán mantenerlas siempre con correa, siendo obligatorio el uso de bozal.

*Por condiciones de salubridad y protección del medio ambiente, los dueños de dichas mascotas serán responsables de recoger los excrementos y desechos que sean arrojados en estas áreas, de lo contrario serán multados de acuerdo con la legislación vigente sobre esta materia.*

<sup>4</sup> Asociación Civil Surfrider Argentina. “Playas y Vehículos: Para evitar el riesgo hay que prohibir la actividad”. [En Línea] <http://www.surfrider.org.ar/?p=3697>. Recuperado 3 de junio de 2013.  
PARA MEJOR ILUSTRACIÓN DEL TEMA, VÉASE: <http://www.nuestracosta.com.uy/costas/zona-costera-del-uruguay/912-zona-costera-del-uruguay/55-ficha-informativa-qecosistemaq>.

*En caso de no ser acatado lo dispuesto en el presente artículo la mascota podrá ser retirada de la zona de baño, por las autoridades policiales”.*

Por consiguiente y conforme con los argumentos expuestos, se presenta a consideración de la Plenaria del honorable Senado de la República, la siguiente proposición:

### Proposición

Por las anteriores consideraciones y con base en lo dispuesto por la Constitución Política y la ley, propongo a los honorables Senadores **dar segundo debate al Proyecto de ley número 214 de 2013 Senado, por la cual se dictan normas para restringir la circulación de vehículos en las zonas de playas en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.** Con el pliego de modificaciones.

Atentamente,

Luis Fernando Duque García,  
Senador de la República,  
Ponente.

### TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 214 DE 2013 SENADO

*por la cual se dictan normas para restringir la circulación de vehículos en las zonas de playas en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia

#### DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto reglamentar la circulación de vehículos en las playas marítimas en el territorio colombiano y se dictan otras disposiciones.

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación.* Las disposiciones contenidas en la presente ley serán aplicables a las playas marítimas existentes en el territorio colombiano.

Artículo 3°. *Definiciones:*

a) **Playas marítimas.** Para todos los efectos de la presente ley considérese como Playa Marítima, a las zonas de material no consolidado que se extiende hacia la tierra desde la línea de la más baja hasta el lugar donde se presenta un marcado cambio en el material, forma fisiográfica o hasta donde se inicie la línea de vegetación permanente, usualmente límite efectivo de las olas de temporal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 167 del Decreto número 2324 de 1988;

b) **Zonas de embarque.** Son aquellas áreas de las Playas Marítimas destinadas por las autoridades locales al estacionamiento, embarque y desembarque de embarcaciones profesionales o de recreo;

c) **Banderas de señalización y habilitación para el baño en el mar.** Son las señales que informan a los bañistas sobre las condiciones de seguridad para el ingreso al mar. Con el fin de procurar la visibilidad adecuada de estas señales, el tamaño mínimo de las banderas de señalización tendrá que ser mínimo de 1 x 1.70 metros.

Artículo 4°. *De la naturaleza de las playas marítimas.* Son consideradas Bienes de Uso Público las playas marítimas, por tanto intransferibles

a cualquier título a los particulares, quienes solo podrán obtener concesiones, permisos o licencias para su uso y goce de acuerdo a la ley y a las disposiciones del presente decreto. En consecuencia, tales permisos o licencias no confieren título alguno sobre el suelo ni subsuelo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 166 del Decreto número 2324 de 1988 y el artículo 63 de la Constitución Nacional.

Artículo 5°. *Prohibición de circulación de vehículos en las playas marítimas.* Con el fin de proteger la integridad y seguridad de las personas en las playas marítimas, se prohíbe la circulación o tránsito de vehículos de cualquier tipo, que incluyen: vehículos de tracción animal, vehículos de tracción mecánica, (de dos, tres y cuatro ruedas), con excepción de bicicletas, por estas áreas del territorio nacional.

Parágrafo. Quedan expresamente excluidos de la aplicación de la presente disposición los vehículos utilizados por personas discapacitadas, por las autoridades Militares y de Policía, así como los utilizados para la limpieza, mantenimiento y vigilancia de las Playas Marítimas”.

Artículo 6°. Quienes no acaten la prohibición establecida en el artículo anterior, serán sancionados con la multa establecida en el Código Nacional de Tránsito para quienes transiten por zonas prohibidas.

Artículo 7°. *De la vigilancia, salvamento y socorrismo.* En cada jurisdicción las autoridades territoriales tendrán a su cargo la organización y puesta en marcha de las actividades necesarias para la protección y el salvamento de la vida humana de las personas que utilicen las playas marítimas, en forma prioritaria durante las temporadas de mayor afluencia de personas.

Para la prestación de este servicio deberán contar con los medios humanos y materiales que les permitan realizar las siguientes actividades:

a) Desarrollar labores de vigilancia y socorrismo permanente en las zonas dispuestas para el baño de las personas;

b) Desarrollar labores de búsqueda de personas desaparecidas;

c) Informar y prevenir a las personas sobre las condiciones de seguridad para acceder al mar en las zonas destinadas para el baño;

d) Detener y evitar toda clase de actividades que resulten peligrosas para las personas usuarias de las playas marítimas o en el mar.

Artículo 8°. *Equipamiento mínimo.* Con carácter general los recursos materiales mínimos de vigilancia y salvamento que debe tener una playa marítima son los siguientes:

a) Señalización de vías de acceso;

b) Banderas de señalización del ingreso al mar;

c) Equipo de salvamento;

d) Material de primeros auxilios óptimo para ser utilizado;

e) Botiquín sanitario;

f) Equipos de comunicación;

g) Torre de vigilancia;

h) Dependiendo de la extensión de la playa marítima, del número de personas que acuda a ella y de los recursos presupuestales disponibles las autoridades locales podrán disponer de embarcaciones de rescate y vehículos de vigilancia para el buen cumplimiento de esta función pública.

Artículo 9°. *Clasificación de las banderas de ingreso al mar para los bañistas.* Las banderas que determinan la aptitud de las condiciones de seguridad para el ingreso al mar se clasifican de la siguiente forma:

a) **Color verde:** Indica Condiciones aptas para el ingreso al mar;

b) **Color amarillo:** Indica Precaución. Permite el ingreso al mar con ciertas restricciones, debido a las condiciones del mar u otras circunstancias de riesgo para las personas;

c) **Color rojo:** Indica que se Prohíbe el ingreso al mar, previene de un peligro inminente para la vida o salud de las personas debido a las condiciones del mar u otras circunstancias de riesgo para las personas.

Artículo 10. *Obligaciones de los usuarios de las playas marítimas.* El uso y disfrute de las playas marítimas es un derecho de todos los ciudadanos nacionales y extranjeros, que conlleva las siguientes obligaciones:

a) Acatar y cumplir las orientaciones e indicaciones que por seguridad puedan realizar los servicios de salvamento y socorrismo, especialmente las de acatar las señales de banderas de ingreso al mar;

b) Comportarse de manera adecuada de tal forma que no sea perturbado el derecho de las demás personas a disfrutar de las playas marítimas de manera tranquila y pacífica;

c) Abstenerse de llevar a cabo cualquier actividad que contamine las playas marítimas, recoger y depositar en los compartimientos de basuras todos los desechos que se produzcan durante su estadía en la playa;

d) Las personas que decidan bañarse por fuera de los horarios establecidos para la vigilancia y salvamento, lo harán bajo su propia responsabilidad.

Artículo 11. *Mascotas en las playas.* Con el fin de prevenir y controlar las molestias y/o peligros que los animales usados como mascotas puedan causar tanto a las personas como al medio ambiente, cuando las mascotas sean llevadas a las playas marítimas, sus dueños serán responsables de ellas y deberán mantenerlas siempre con correa, siendo obligatorio el uso de bozal.

Por condiciones de salubridad y protección del medio ambiente, los dueños de dichas mascotas serán responsables de recoger los excrementos y desechos que sean arrojados en estas áreas, de lo contrario serán multados de acuerdo con la legislación vigente sobre esta materia.

En caso de no ser acatado lo dispuesto en el presente artículo la mascota podrá ser retirada de la zona de baño, por las autoridades policiales.

Artículo 12. Los Comités Locales (de que trata el artículo 12 de la Ley 1558 de 2012) en cada jurisdicción determinarán y organizarán los espacios de las playas marítimas que podrán ser utilizados como áreas de embarque y desembarque de embarcaciones profesionales o de recreo, para lo cual contarán con un plazo máximo de (4) meses contados a partir de la aprobación de la presente ley.

Parágrafo. Con el fin de proteger el medio ambiente y evitar la contaminación del agua y las playas marítimas, se prohíbe la realización de reparaciones mecánicas en las embarcaciones cuando estas utilicen las áreas de embarque y desembarque.

Artículo 13. Lo dispuesto en la presente ley no se aplicará a las playas marítimas que no sean explotadas para el turismo de manera formal y permanente.

Artículo 14. La presente ley deroga las normas que le sean contrarias y rige a partir de su promulgación.

### TEXTO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 214 DE 2013 SENADO

*por la cual se dictan normas para restringir la circulación de vehículos en las zonas de playas en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones, aprobado en primer debate en la Comisión Sexta del Senado el día 15 de mayo de 2013.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto reglamentar la circulación de vehículos en las playas marítimas en el territorio colombiano y se dictan otras disposiciones.

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación.* Las disposiciones contenidas en la presente ley serán aplicables a las playas marítimas existentes en el territorio colombiano.

Artículo 3°. *Definiciones:*

a) **Playas marítimas.** Para todos los efectos de la presente ley considérese como Playa Marítima, a las zonas de material no consolidado que se extiende hacia la tierra desde la línea de la más baja hasta el lugar donde se presenta un marcado cambio en el material, forma fisiográfica o hasta donde se inicie la línea de vegetación permanente, usualmente límite efectivo de las olas de temporal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 167 del Decreto número 2324 de 1988;

b) **Zonas de embarque.** Son aquellas áreas de las Playas Marítimas destinadas por las autoridades locales al estacionamiento, embarque y desembarque de embarcaciones profesionales o de recreo;

c) **Banderas de señalización y habilitación para el baño en el mar.** Son las señales que informan a los bañistas sobre las condiciones de seguridad para el ingreso al mar. Con el fin de procurar la visibilidad adecuada de estas señales, el tamaño mínimo de las banderas de señalización tendrá que ser mínimo de 1 x 1.70 metros.

Artículo 4°. *De la naturaleza de las playas marítimas.* Son consideradas Bienes de Uso Público las playas marítimas, por tanto intransferibles a cualquier título a los particulares, quienes solo podrán obtener concesiones, permisos o licencias para su uso y goce de acuerdo a la ley y a las disposiciones del presente decreto. En consecuencia, tales permisos o licencias no confieren título alguno sobre el suelo ni subsuelo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 166 del Decreto número 2324 de 1988 y el artículo 63 de la Constitución Nacional.

Artículo 5°. *Prohibición de circulación de vehículos en las playas marítimas.* Con el fin de proteger la integridad y seguridad de las personas en las playas marítimas, se prohíbe la circulación o tránsito de vehículos de cualquier tipo, de dos, tres y cuatro ruedas, a gasolina, de tracción mecánica o animal, por estas áreas del territorio nacional.

Parágrafo. Quedan expresamente excluidos de la aplicación de la presente disposición los vehículos utilizados por personas discapacitadas, por las autoridades Militares y de Policía, así como los utilizados para la limpieza, mantenimiento y vigilancia de las Playas Marítimas.

Artículo 6°. Quienes no acaten la prohibición establecida en el artículo anterior, serán sancionados con la multa establecida en el Código Nacional de Tránsito para quienes transiten por zonas prohibidas.

Artículo 7°. *De la vigilancia, salvamento y socorrismo.* En cada jurisdicción las autoridades territoriales tendrán a su cargo la organización y puesta en marcha de las actividades necesarias para la protección y el salvamento de la vida humana de las personas que utilicen las playas marítimas, en forma prioritaria durante las temporadas de mayor afluencia de personas.

Para la prestación de este servicio deberán contar con los medios humanos y materiales que les permitan realizar las siguientes actividades:

- a) Desarrollar labores de vigilancia y socorrismo permanente en las zonas dispuestas para el baño de las personas;
- b) Desarrollar labores de búsqueda de personas desaparecidas;
- c) Informar y prevenir a las personas sobre las condiciones de seguridad para acceder al mar en las zonas destinadas para el baño;
- d) Detener y evitar toda clase de actividades que resulten peligrosas para las personas usuarias de las playas marítimas o en el mar.

Artículo 8°. *Equipamiento mínimo.* Con carácter general los recursos materiales mínimos de vigilancia y salvamento que debe tener una playa marítima son los siguientes:

- a) Señalización de vías de acceso;
- b) Banderas de señalización del ingreso al mar;
- c) Equipo de salvamento;

d) Material de primeros auxilios óptimo para ser utilizado;

- e) Botiquín sanitario;
- f) Equipos de comunicación;
- g) Torre de vigilancia;

h) Dependiendo de la extensión de la playa marítima, del número de personas que acuda a ella y de los recursos presupuestales disponibles las autoridades locales podrán disponer de embarcaciones de rescate y vehículos de vigilancia para el buen cumplimiento de esta función pública.

Artículo 9°. *Clasificación de las banderas de ingreso al mar para los bañistas.* Las banderas que determinan la aptitud de las condiciones de seguridad para el ingreso al mar se clasifican de la siguiente forma:

a) **Color verde:** Indica Condiciones aptas para el ingreso al mar;

b) **Color amarillo:** Indica Precaución. Permite el ingreso al mar con ciertas restricciones, debido a las condiciones del mar u otras circunstancias de riesgo para las personas;

c) **Color rojo:** Indica que se Prohíbe el ingreso al mar, previene de un peligro inminente para la vida o salud de las personas debido a las condiciones del mar u otras circunstancias de riesgo para las personas.

Artículo 10. *Obligaciones de los usuarios de las playas marítimas.* El uso y disfrute de las playas marítimas es un derecho de todos los ciudadanos nacionales y extranjeros, que conlleva las siguientes obligaciones:

a) Acatar y cumplir las orientaciones e indicaciones que por seguridad puedan realizar los servicios de salvamento y socorrismo, especialmente las de acatar las señales de banderas de ingreso al mar;

b) Comportarse de manera adecuada de tal forma que no sea perturbado el derecho de las demás personas a disfrutar de las playas marítimas de manera tranquila y pacífica;

c) Abstenerse de llevar a cabo cualquier actividad que contamine las playas marítimas, recoger y depositar en los compartimientos de basuras todos los desechos que se produzcan durante su estadía en la playa;

d) Las personas que decidan bañarse por fuera de los horarios establecidos para la vigilancia y salvamento, lo harán bajo su propia responsabilidad.

Artículo 11. *Mascotas en las playas.* Con el fin de prevenir y controlar las molestias y/o peligros que los animales usados como mascotas puedan causar, tanto a las personas como al medio ambiente, en los eventos que estas sean llevadas por sus dueños a las playas marítimas, sus dueños serán responsables por mantenerlas siempre con correa, y será obligatorio el uso de bozal.

Por condiciones de salubridad y protección del medio ambiente, los dueños de dichas mascotas evitarán el ingreso al mar de sus mascotas y serán responsables de recoger los excrementos y dese-

chos que sean arrojados en estas áreas, de lo contrario serán multados de acuerdo con la legislación vigente sobre esta materia.

En caso de no ser acatado lo dispuesto en el presente artículo la mascota podrá ser retirada de la zona de baño, por las autoridades policiales.

Artículo 12. Los Comités Locales (de que trata el artículo 12 de la Ley 1558 de 2012) en cada jurisdicción determinarán y organizarán los espacios de las playas marítimas que podrán ser utilizados como áreas de embarque y desembarque de embarcaciones profesionales o de recreo, para lo cual contarán con un plazo máximo de (4) meses contados a partir de la aprobación de la presente ley.

Parágrafo. Con el fin de proteger el medio ambiente y evitar la contaminación del agua y las playas marítimas, se prohíbe la realización de reparaciones mecánicas en las embarcaciones cuando estas utilicen las áreas de embarque y desembarque.

Artículo 13. Lo dispuesto en la presente ley no se aplicará a las playas marítimas que no sean explotadas para el turismo de manera formal y permanente.

Artículo 14. La presente ley deroga las normas que le sean contrarias y rige a partir de su promulgación.

\* \* \*

## **INFORME DE PONENCIA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 241 DE 2013 SENADO, 193 DE 2012 CÁMARA**

*por la cual se otorgan facultades extraordinarias pro t mpore al Presidente de la República para modificar la estructura y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y expedir su régimen de carrera y situaciones administrativas.*

Bogotá, D. C., 4 de junio de 2013

Doctor

ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE

Presidente

Honorable Senado de la República

Ciudad.

**Asunto: Informe de ponencia segundo debate al Proyecto de ley número 241 de 2013 Senado, 193 de 2012 Cámara, por la cual se otorgan facultades extraordinarias pro t mpore al Presidente de la República para modificar la estructura y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y expedir su régimen de carrera y situaciones administrativas.**

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento de la honrosa designación que la Mesa Directiva de la Comisión Primera del honorable Senado de la República nos hiciera, de la manera más atenta, por medio del presente escrito y dentro del término establecido para el efecto, en cumplimiento de los artículos 150, 183 y 184 de

la Ley 5  de 1992, procedemos a rendir informe de ponencia para segundo debate al proyecto del asunto.

### **1. Antecedentes de la iniciativa**

El 26 de octubre de 2012, la Ministra de Justicia y del Derecho, Ruth Stella Correa Palacio, presentó ante la honorable Cámara de Representantes el Proyecto de ley número 193 de 2012, con el fin de solicitar facultades extraordinarias pro t mpore al Presidente de la República, para modificar la estructura y planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y expedir su régimen de carrera y situaciones administrativas.

El proyecto fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 732 de 2012 y aprobado en primer debate por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes los días 5 y 12 de diciembre de 2012, según Acta número 034 de la misma fecha. El texto definitivo se aprobó el día 17 de abril de 2013, en Sesión Plenaria de la Cámara de Representantes y fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 263 de 2013.

La Comisión Primera del honorable Senado de la República recibí el proyecto el 24 de abril de 2013 y designó como ponentes a los honorables Senadores: Karime Mota y Morad (Coordinadora); Jesús Ignacio García (Coordinador); Doris Clemencia Vega, Jorge Eduardo Londoño, Luis Carlos Avellaneda, Juan Manuel Corzo. Los designados presentaron el informe de ponencia el 15 de mayo del año en curso, con el fin de dar primer debate al Proyecto de ley número 241 de 2013 Senado, según consta en la *Gaceta del Congreso* número 288 de 2013. El día 30 de mayo de 2013 el proyecto se aprobó en el seno de la Comisión Primera del Senado.

### **I. EXPOSICIÓN DE LA PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE**

#### **1. Presentación General de la exposición de motivos del proyecto de ley que se somete a consideración del Congreso**

El proyecto de ley que se somete a consideración de la Plenaria del honorable Senado de la República tiene como finalidad solicitar la habilitación del Ejecutivo para expedir normas con fuerza material de ley para modificar y definir la estructura orgánica y funcional, la modificación de la planta de personal, la expedición del régimen de carrera especial de la Fiscalía General de la Nación y las situaciones administrativas de sus servidores.

### **II. SUPUESTOS CENTRALES QUE DEMUESTRAN LA NECESIDAD, URGENCIA Y CONVENIENCIA DE LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS**

#### **2.1 El nuevo sistema de investigación penal como estrategia de política criminal exige modificar la estructura de la Fiscalía**

##### **a) El nuevo paradigma de investigación penal y la necesidad de adelantar un proceso de rediseño institucional**

La efectiva implementación del Acto Legislativo número 01 de 2012, implica igualmente acoger un nuevo paradigma de investigación penal en

Colombia, que permita adelantar investigaciones penales en contexto, vinculadas con fenómenos de macrocriminalidad, presupuesto esencial en todo proceso de justicia transicional. El actual modelo de gestión de la investigación penal no resulta apto por varias razones, entre otras:

- El modelo vigente, fundado en que todas las demandas de justicia deben ser atendidas por la Administración de Justicia al mismo tiempo, de igual forma, y además, como conductas aisladas, impide la creación de una verdadera política criminal que conduzca a combatir, de manera eficaz, diversos fenómenos de crimen organizado.

Tal estado de cosas, además de afectar gravemente el disfrute de los derechos de las víctimas, ha producido diversas disfuncionalidades del sistema: (i) una misma organización delictiva está siendo investigada por diversas Unidades Nacionales y Direcciones Seccionales (v.gr. bloques de autodefensa o frentes de la guerrilla); (ii) otro tanto sucede con el examen de las situaciones (v.gr. casos de desplazamientos masivos); (iii) idéntica conducta delictiva viene recibiendo diverso trato en las distintas Fiscalías Delegadas; y (iv) un mismo supuesto fáctico ha sido investigado por, al menos, dos Fiscalías Delegadas, con resultados contradictorios.

- Hoy por hoy existen ciertas prácticas administrativas, no reguladas formalmente, caracterizadas por (i) su ausencia de transparencia; (ii) estar desarticuladas; (iii) no ser democráticas; (iv) carecer de controles efectivos y (v) no estar vinculadas con la ejecución de una estrategia global de investigación, las cuales conducen a una atención diferenciada, sin que exista una justificación racional y legítima para ello.

- Los sistemas de evaluación de los fiscales, soportados sobre casos individuales e indicadores cuantitativos, conduce a resultados perversos tales como: (i) atención prioritaria a los procesos que se consideran viables; e (ii) imposibilidad de alcanzar resultados estratégicos institucionales.

#### **b) Urgencia del diseño de una planta de personal adecuada para contextualizar y priorizar las investigaciones penales**

En la actualidad, el ente investigador no cuenta con una unidad especializada en análisis que le permita crear los contextos criminales y desentrañar los fenómenos delictuales de la macrocriminalidad, por lo cual se hace necesario suplir el vacío técnico y humano a través de la creación de una Unidad Nacional de Análisis y Contextos ("UNAC") que pueda ser constituida por los profesionales de los más altos perfiles requeridos. Sus fundamentos son los siguientes:

- Seguridad ciudadana. La posibilidad de asociar casos a raíz de sus elementos comunes y de desarticular las bandas criminales.

- Conocimiento del contexto de conflicto armado para una negociación de paz.

- El fortalecimiento del proceso de Justicia y Paz.

- Eficiencia y legitimidad en la Administración de Justicia.

- Exigencias de la sociedad civil.

#### **c) Dificultades de la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación. Necesidades de modificar la estructura orgánica y funcional de la entidad**

La estructura orgánica de la Fiscalía General de la Nación no ha presentado cambios de fondo desde su creación, por cuanto ha crecido en forma coyuntural y desordenada.

La actual planta de personal presenta desigualdad en los niveles salariales y prestacionales; es predominantemente técnica y finalmente, presenta falencias y debilidades de cobertura del territorio.

##### **i) La organización de la planta de personal de la Fiscalía es urgente y necesaria**

Uno de los aspectos fundamentales del proceso de reestructuración de la Fiscalía está asociado con el **Crecimiento desordenado y desarticulado de la planta de personal**. En 20 años de funcionamiento, la entidad aumentó su número de trabajadores en un **150%** (se inició con 10.509 cargos y hoy son 25.588 servidores).

Otro de los grandes problemas que atraviesa la entidad en la gestión humana es la **ausencia de análisis de perfiles para el desempeño de los cargos**. La Fiscalía presenta una gran cantidad de denominaciones de cargos (120), que no se reflejan en la práctica de sus funciones. Por esas razones, las **situaciones administrativas excepcionales como los traslados y las comisiones de servicios abundan en la Fiscalía** (para citar un ejemplo: en la actualidad, de los 3.633 servidores de nivel central: 895 están en comisión laborando en otras oficinas).

##### **ii) Es indispensable que la planta de personal se dirija a regionalizar la Fiscalía General de la Nación**

También hemos encontrado que a pesar de que hay una planta tan grande, **el personal en las regiones y en algunas oficinas es muy escaso**. En efecto, por solo citar algunos casos: existen fiscales especializados en la provincia con más de 4.000 casos y no tenemos vacantes con esa misma competencia en esa región. Otro ejemplo: la Fiscalía es la tercera entidad más demandada del Estado y solo tiene 17 abogados que la defiendan (en la actualidad se tiene conocimiento de 12.544 demandas contra la entidad y una cantidad inmensa de tutelas). No hay abogados para la defensa de la entidad en las seccionales.

##### **iii) Se requiere aumentar urgentemente el número de fiscales para enfrentar la demanda de servicio**

FISCALES	NÚMERO
Auxiliares	12
Corte	12
Seccionales	1.915
Local	1.668
Especializados	702
Tribunal	188
<b>TOTAL</b>	<b>4.497</b>

El número de fiscales es reducido, con lo que se presentan cargas absurdas por funcionario. Por ejemplo, **la carga promedio por fiscal especializado** es de **352** casos y, según los cálculos de expertos, ese funcionario puede atender **85** casos en promedio al año, es decir, que tiene una carga actual promedio **4 veces mayor** a su capacidad. Lo mismo sucede con los **Fiscales Delegados ante los Jueces del Circuito**, quienes tienen una carga de **410** casos y, según su capacidad, podrían atender **140** casos al año en promedio, lo que supone entender que en la actualidad tienen una **carga 3 veces mayor** a su capacidad. La carga de los **Fiscales Delegados ante los Jueces Locales**, corresponde a **457** casos por fiscal y su capacidad normal es de **250** casos promedio, lo que supone que tiene asignada el **doblo de su capacidad** normal.

Por otro lado, algunos de los fiscales se encuentran en las Unidades Nacionales como Fiscales de apoyo y otros como Asesores en los diferentes despachos del Staff, razón por la cual, no reportan estadísticas de procesos penales.

En lo corrido de la **vigencia 2012, es decir, entre enero y agosto, se han recibido 1.451.717 denuncias**. Con el propósito de hacer un comparativo con el año anterior, se puede decir que el 2012 presenta un promedio mensual de denuncias de 181.464 frente al promedio mensual del año 2011 que fue de 162.818, lo que mantiene la tendencia ascendente de la demanda. A pesar de los grandes esfuerzos que se han realizado para poder incrementar anualmente el número de salidas de procesos, la capacidad de respuesta sigue siendo menor ante la creciente demanda.

**d) La estrategia de regionalización de la Fiscalía para enfrentar eficazmente la criminalidad**

**Encontramos graves deficiencias en el diseño estructural de la gerencia de las Seccionales.** Las Direcciones Seccionales tienen una triple estructura, lo cual impide adecuados canales de autoridad y de comunicación. Se ha podido evidenciar que en algunas seccionales que pertenecen a una misma región, se desarrollan estrategias y lineamientos de operación específicos, de manera que se propicia desarticulación y criterios no unificados. Desde el punto de vista administrativo, se tienen 25 ejecutores del gasto y se liquidan 25 nóminas adicionales a las del nivel central.

**e) El ajuste de perfiles y la profesionalización de la Fiscalía es conveniente, urgente y necesaria**

**Análisis de la planta de cargos por nivel**

A continuación se presenta la distribución de los 25.588 cargos actuales por nivel se presenta en la siguiente tabla:

Nivel	Fiscalía	CTI	Activa.	Total	Peso
Directivo	3	3	5	11	0,0%
Asesor			24	24	0,1%
Ejecutivo	29	92	26	147	0,6%
Profesional	4.497	435	986	5.918	23,1%
Técnico	5.133	6.600	422	12.155	47,5%
Asistencial	3.099	1.831	2.403	7.333	28,7%
<b>Total</b>	<b>12.761</b>	<b>8.961</b>	<b>3.866</b>	<b>25.588</b>	<b>100,0%</b>

Es de resaltar que en términos de número el Nivel Técnico dobla al Nivel Profesional, situación de gran impacto ante una Entidad que debe fundamentar su actuar basado en labores de análisis, aplicación de estrategias, contextualización de situaciones de alta criminalidad que permitan que se aproveche de mejor manera los recursos con los que cuenta generando mayor impacto en la lucha contra el crimen.



**f) Cambio Organizacional**

El enfoque de crecimiento de la Fiscalía se ha dado por tipo de delito y frente al mismo, se plantea como prioritaria la necesidad de volver a la integralidad para balancear la especialidad. La organización flexible, ágil, sistémica y orgánica que demanda la Fiscalía para responder a un entorno criminal cambiante, puede lograrse con el desarrollo de áreas transversales de apoyo en temas como el desarrollo tecnológico, la atención al usuario, y el manejo de la información y las comunicaciones, al tiempo del desarrollo que se viene presentando de las unidades especializadas.

El cambio propone la creación de ciertas Fiscalías Delegadas en temas especiales como: Anti-corrupción e investigación; DD.HH., DIH y DPI; Crimen Organizado y Lavado de activos y extinción del dominio. De igual forma, existirá una Gerencia de Análisis y Contexto encargada de priorizar y adelantar los crímenes catalogados como de primer nivel, una Gerencia Nacional de Fiscalías que se ocupará de los demás temas que no se encuentran a nivel de delegada, así como los casos que en un análisis de priorización estaría en 2º nivel.

El cambio organizacional espera crear nuevas direcciones netamente estratégicas, que funcionarán como tanques de pensamiento, separado pero articulados con la ejecución usual de los procesos. Tendrán por objetivos principales constitucionalizar el proceso penal, apoyar al Fiscal General de la Nación en la identificación y seguimiento de las políticas públicas que debe implementar la entidad para afianzar la política criminal, identificar, analizar y plantear nuevos modelos para optimizar los procesos de la Fiscalía.

**2.2 Para la implementación de la carrera de la Fiscalía General de la Nación y la regularización de las situaciones administrativas es urgente establecer reglas normativas**

Del total de la planta de personal de la entidad, únicamente 7.705 empleos de carrera administrativa fueron provistos por el sistema de mérito, por



lo que 17.519 empleos están siendo desempeñados por servidores en provisionalidad, es decir, aproximadamente el 69.4%.

La carrera especial de la Fiscalía no cuenta con ley que reglamente los concursos públicos, vigilancia de los mismos, procedimientos y actuaciones que adelante la Comisión de Administración de la Carrera de la Fiscalía General de la Nación. Existe un vacío normativo que se requiere suplir lo antes posible.

Por esta razón, la selección y asignación de personal bajo criterios que no obedecen a méritos profesionales, logros o competencias. Es urgente el desarrollo de un régimen de carrera de los funcionarios y la implementación de un sistema de evaluación justo e incluyente que motive a los funcionarios y mejore el clima laboral.

Aunado a la falta de regulación del tema, la Fiscalía viene siendo objeto de múltiples órdenes judiciales por parte de Altas Corporaciones Judiciales, que ordenan la implementación definitiva del sistema de carrera en la entidad. El último de los llamados de atención de la Corte Constitucional se hizo a través de la Sentencia SU-446 de 2011 que ordenó a la Fiscal General de la Nación que, en el término máximo de seis (6) meses contados a partir de la notificación del fallo, inicie los trámites para convocar el concurso o concursos públicos necesarios para proveer todos los cargos de carrera vacantes y los que son ejercidos en provisionalidad.

### **III. PARA LA CREACIÓN DE UNA INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA CUYO OBJETIVO ES CAPACITAR Y FORMAR PARA LA INVESTIGACIÓN PENAL Y CRIMINALÍSTICA**

El panorama actual exige enfrentar con mayor responsabilidad social el proceso de formación de los servidores públicos que desempeñarán sus funciones en la Fiscalía General de la Nación. Es necesario, en consecuencia, crear un instituto de educación superior con el objeto de capacitar, formar y desarrollar los conocimientos y las capacidades necesarias para enfrentar la nueva dinámica de la investigación y el proceso penal en todo el territorio nacional. Es importante ofrecer alternativas educativas de alta calidad, apoyar la investigación especializada en el marco del proceso penal, prestar asistencia académica para la modernización y transformación de la Fiscalía General de la Nación y ofrecer formación especializada para la gerencia institucional de distintas entidades públicas y en varias regiones del país.

También debemos recordar que la creación de la institución universitaria también contó con el aval de la Ministra de Educación, quien ante la Comisión Primera de la Cámara de Representantes propuso modificar el texto del proyecto presentado por la Ministra de Justicia y del Derecho para dar mayor precisión en torno al establecimiento educativo que se propone crear. Algunas de las sugerencias de la Ministra fueron aceptadas por la Plenaria de la Cámara de Representantes y la Comisión Primera del Senado de la República, las cuales buscan, en resumen, lo siguiente:

- Aclarar que se propone la creación de una institución de educación superior regida por la auto-

nomía universitaria prevista en el artículo 69 de la Constitución y la Ley 30 de 1992, como ente adscrito a la Fiscalía General de la Nación.

- Definir con mayor claridad la creación de una institución universitaria. Efectivamente el artículo 16 de la Ley 30 de 1992, prevé tres tipos de Instituciones de Educación Superior: i) las Instituciones Técnicas Profesionales; ii) las Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas, y iii) las Universidades. Se dejó en claro que el ente cuya creación autoriza el Congreso de la República será una institución universitaria, con los deberes, obligaciones, derechos y garantías institucionales previstas en la ley y la Constitución para las instituciones de ese tipo.

- También se definió con claridad que, al tenor de lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley 30 de 1992, la institución universitaria que se creará se organizará como establecimiento público.

- Se precisó que la institución universitaria puede ofrecer programas académicos, para el conocimiento y el desarrollo del ser humano, en materias afines con la misión de la Fiscalía General de la Nación, lo cual no solo se refiere a temas de derecho penal e investigación criminalística, sino a todos los asociados con la gestión y administración de la entidad. De esta forma, en desarrollo de esa autorización y de lo previsto en el artículo 18 de la Ley 30 de 1992, la institución universitaria que se crea puede adelantar programas de formación académica en disciplinas o especializaciones, tales como derecho constitucional, investigación criminalística, derecho penal, derecho probatorio, gerencia de administración pública, entre otras.

- Se deja en claro que la institución universitaria que se crea tiene como objetivo fortalecer el cumplimiento de la misión constitucional y legalmente asignada a la Fiscalía General de la Nación.

- Finalmente se precisa que la institución universitaria pretende tener sedes en lugares distintos a Bogotá para regionalizar la capacitación y la educación superior en las nuevas áreas que se ofrecerán al mercado.

### **IV. CONCLUSIONES**

Con las facultades solicitadas se espera:

- Organizar la planta de personal de la Fiscalía con perfiles adecuados y personas que realmente se necesiten.

- Profesionalizar la investigación penal con la creación de nuevos perfiles y cargos.

- Crear una institución de educación superior para formar, modernizar y especializar la investigación criminalística y las tareas asignadas a los fiscales en el nuevo proceso penal acusatorio.

- Crear nuevas oficinas para articular las relaciones endógenas y exógenas de la entidad.

- Implementar en forma definitiva la carrera en la Fiscalía.

- Poner en marcha sistemas de calificación eficaces de funcionarios en carrera y en provisionalidad.

- Garantizar la eficiencia del Estado en el cumplimiento de sus funciones y respeto de sus debe-

res frente a los derechos de los ciudadanos y principios constitucionales de carrera administrativa.

- Lograr rentabilidad social en el sentido de obtener eficacia y eficiencia del uso de los recursos públicos.

#### V. Proposición

Dese segundo debate al **Proyecto de ley número 241 de 2013 Senado, 193 de 2012 Cámara**, por la cual se otorgan facultades extraordinarias pro t mpore al Presidente de la República para modificar la estructura y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y expedir su régimen de carrera y situaciones administrativas, de conformidad con el texto aprobado en la Comisión Primera del honorable de Senado de la República.

De los suscritos,

  
MANUEL ENRIQUEZ ROSERO  
Honorable Senador  
Coordinador Ponente

  
JESUS IGNACIO GARCIA VALENCIA  
Honorable Senador  
Coordinador Ponente

  
DORIS CLEMENCIA VEGA QUIROZ  
Honorable Senadora  
Ponente

  
JUAN MANUEL CORZO ROMAN  
Honorable Senador  
Ponente

  
JORGE EDUARDO LONDOÑO ULLOA  
Honorable Senador  
Ponente

  
LUIS CARLOS AVELLANEDA  
TARAZONA  
Honorable Senador  
Ponente

De conformidad con el inciso 2  del artículo 165 de la Ley 5  de 1992, se autoriza la publicación del presente informe.

La Presidenta,

*Karime Mota y Morad.*

El Secretario,

*Guillermo León Giraldo Gil.*

#### TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN PRIMERA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 241 DE 2013 SENADO, 193 DE 2012 CÁMARA

*por la cual se otorgan facultades extraordinarias pro t mpore al Presidente de la República para modificar la estructura y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y expedir su régimen de carrera y situaciones administrativas.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1 . *Facultades extraordinarias.* De conformidad con lo establecido en el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política, rev stese al

Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley para expedir normas con fuerza material de ley, dirigidas a:

a) Modificar y definir la estructura orgánica y funcional de la Fiscalía General de la Nación y sus servidores;

b) Modificar la Planta de Personal de la Fiscalía General de la Nación, creando, suprimiendo o modificando los empleos a que haya lugar. De igual manera, podrá modificarse la nomenclatura, denominación y clasificación de los empleos de la entidad, así como los requisitos y definición de niveles operacionales;

c) Expedir el régimen de carrera especial de la Fiscalía General de la Nación y de sus entidades adscritas y el de las situaciones administrativas de sus servidores;

d) Crear una institución universitaria como establecimiento público de orden nacional, cuyo objeto consistirá en prestar el servicio público de educación superior para la formación y el conocimiento científico de la investigación penal y criminalística y de las distintas áreas del saber que requiere la Fiscalía General de la Nación y sus entidades adscritas para cumplir con sus fines constitucionales, así como su modernización y la capacitación continua de sus agentes que ejercen dichas profesiones, mediante el ejercicio de las funciones de docencia, investigación y extensión universitaria.

Dicha institución universitaria estará adscrita a la Fiscalía General de la Nación, por lo que sus recursos de funcionamiento ordinario e inversión ordinaria, deberán ser incorporados al presupuesto de la Fiscalía.

El acto de creación determinará la denominación del establecimiento público, su estructura orgánica y funcionamiento. Su régimen académico será el previsto en las leyes que regulan la educación superior.

La sede de la institución universitaria estará ubicada en alguna de las ciudades capitales distintas a Bogotá, D. C.

Parágrafo  nico. "Al ejercer las facultades extraordinarias conferidas por esta ley, el Presidente de la República garantizar  la estabilidad laboral de los funcionarios de la Fiscalía General de la Nación. Los funcionarios que al momento del desarrollo de las facultades conferidas en la presente ley se encuentren laborando en cargos que sean suprimidos o modificados, deberán ser reubicados en cargos de igual, similar o superior categoría al que se encuentren prestando servicios. Igualmente el Presidente de la República deberá buscar que se cumpla el principio de que a trabajo igual desempeñado en condiciones iguales y bajo idénticos requisitos, deben corresponder salarios y prestaciones iguales.

Artículo 2 . Créase una comisión asesora para la elaboración de los decretos leyes que se dicten en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por esta ley, la cual será integrada por cinco

(5) Representantes a la Cámara y cinco (5) Senadores de la República, que refleje la composición política de sus integrantes.

La elección de los miembros de la Comisión de Seguimiento corresponderá a las Comisiones Primeras Constitucionales de Cámara y Senado, respectivamente.

Artículo 3°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

En los anteriores términos fue aprobado el Proyecto de ley número 241 de 2013 Senado, 193 de 2012 Cámara, *por la cual se otorgan facultades extraordinarias pro t mpore al Presidente de la República para modificar la estructura y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y expedir su régimen de carrera y situaciones administrativas*, como consta en la sesión del día 30 de mayo de 2013, Acta número 45.

**Ponentes coordinadores:**

*Karime Mota y Morad, Jesús Ignacio García Valencia,*

Honorables Senadores de la República.

La Presidenta,

Honorable Senadora de la República *Karime Mota y Morad.*

El Secretario,

*Guillermo León Giraldo Gil.*

\* \* \*

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 259 DE 2013 SENADO**

*por la cual se definen reglas para la protección de los usuarios en la comercialización de dispositivos móviles inteligentes, se prohíben las cláusulas de permanencia mínima y las ventas atadas de terminales y servicios de comunicaciones, y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 4 de junio de 2013

Doctor

ROY LEONARDO BARRERAS

Presidente

Honorable Senado de la República

Ciudad

Respetado doctor:

En cumplimiento del encargo por la Mesa Directiva encomendado, de conformidad con los artículos 153 y 156 de la Ley 5  de 1992, nos permitimos rendir informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 259 de 2013 Senado, *por la cual se definen reglas para la protección de los usuarios en la comercialización de dispositivos móviles inteligentes, se prohíben las cláusulas de permanencia mínima y las ventas atadas de terminales y servicios de comunicaciones, y se dictan otras disposiciones*, en los siguientes términos:

**A. Objeto del proyecto de ley**

El Legislador por medio de la Ley 1341 de 2009, *por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comu-*

*nicaciones (TIC), se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones*, reguló el Sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, y estableció entre otras cosas, algunos principios orientadores generales para la protección a los usuarios de servicios de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones.

No obstante lo anterior, todavía se observa la necesidad de que mediante ley el Estado intervenga para garantizar la protección de los derechos de los usuarios de los servicios de comunicaciones, en especial aquellos que se proponen en el presente proyecto de ley, para garantizar de esta manera el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo.

Es necesario que el Legislador se ponga en la tarea de complementar las normas existentes en materia de protección de los usuarios de los servicios de comunicaciones, para prohibir la venta atada de dispositivos móviles y la fijación de cláusulas de permanencia mínima, y permitir la financiación de dispositivos móviles inteligentes y la compra de cartera para los servicios de comunicaciones.

**B. Antecedentes del proyecto**

Este proyecto fue radicado el 16 de mayo de 2013 ante la Secretaría General de Senado y publicado el 17 de mayo de 2013 en la *Gaceta del Congreso* número 286 de 2013 Senado. Posterior a esto y a través de la Comisión Sexta de Senado fuimos designados ponentes para primer debate, a lo cual respondimos radicando ponencia el pasado 22 de mayo de 2013, publicada este mismo día en la *Gaceta del Congreso* número 329 de 2013 Senado.

Posteriormente, el pasado 29 de mayo de 2013, en sesión ordinaria de la Comisión Sexta de Senado, se aprobó un nimente la ponencia presentada.

Tras designación de la Mesa Directiva de la mencionada Comisión, presentamos en este documento la ponencia para segundo debate.

**C. Marco Normativo**

**I. Marco Constitucional**

**CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA**

**Artículo 334.** *La dirección general de la economía estará a cargo del Estado.* Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos.

También para promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

**Artículo 365.** *Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado.* Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra Cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberán indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita.

## II. Marco Legal

**Ley 1480 de 2011,** *por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones.*

**Ley 1341 de 2009,** *por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones.*

## III. Fundamentos Internacionales

**Decisión número 462 25 de mayo de 1999** de la Comisión de la Comunidad Andina

**Artículo 36. Derechos del usuario final.** Los usuarios finales de los servicios de telecomunicaciones de los Países Miembros tendrán derecho a un trato igualitario, no discriminatorio, con libre elección del proveedor de servicios y conocimiento de las tarifas.

Los Países Miembros propenderán a que su normativa nacional referida a los derechos de los usuarios finales, recoja los principios antes mencionados.

**Decisión número 19 de julio de 2006** “Lineamientos para la Protección al Usuario de Telecomunicaciones de la Comunidad Andina”.

### A. Exposición de la conveniencia

#### I. Conveniencia Social del Proyecto de ley

Velar por el bienestar de los usuarios de servicios de comunicaciones es la principal justificación del proyecto con medidas que faciliten sus decisiones de cambio de operador y permitan a los usuarios elegir las ofertas de servicios que más les convengan, el proyecto, pensado para la protección de los usuarios de telefonía móvil celular en Colombia, permitirá que estos tengan plena libertad en la elección de un operador móvil, sin la obligación de permanecer mínimo un año con dicha compañía, sometidos a las cláusulas de permanencia fija estipulados en los contratos de servicios; así como reglamentar y facilitar la portabilidad numérica y disminuir los costos de transacción que

asumen los usuarios asociados a la prestación de servicios de comunicaciones, y busca así mismo impedir las prácticas comerciales que restringen el derecho de los usuarios a cambiar de proveedor de servicios de comunicaciones.

#### II. Conveniencia económica

En enero del presente año la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en su estudio “Economic Surveys Colombia-Economic Assessment, January 2013” planteó que la falta de competencia en el mercado de telecomunicaciones móviles no solo ha implicado mayores rentas para los operadores establecidos, sino una pérdida importante en las decisiones de consumo de los ciudadanos, que en conjunto y dada la magnitud y relevancia de estos servicios para la economía y los hogares no pueden pasar inadvertidos.

Este proyecto de ley propone el establecimiento de reglas de juego que fomenten la sana competencia entre operadores de comunicaciones y mejoren el bienestar de los usuarios y el desarrollo económico y social. En particular se considera fundamental definir reglas claras en cuanto a: venta atada de dispositivos y planes de comunicaciones, financiación de terminales, cláusulas de permanencia mínima y compra de cartera.

Además se impide a los proveedores de servicios de telecomunicaciones la venta de terminales que facilite la prestación de los servicios que ofrecen, el proyecto de ley, está claramente orientado a impedir que los proveedores de telecomunicaciones asocien dos tipos de negocios jurídicos que son separables y por lo tanto, que la prestación de telecomunicaciones sea independiente de otro tipo de negocios que el proveedor tenga con sus usuarios y que no sea posible que ponga a depender unos de los otros; por el contrario que se sancione al proveedor que preterida atar a sus usuarios de telecomunicaciones a la compra de otra clase de servicios.

#### III. Conveniencia política y jurídica del proyecto de ley

Este proyecto busca proteger a los usuarios de servicios de comunicaciones ya que la reglamentación vigente es laxa y no brinda protección. Dada la naturaleza y tipo de servicios de consumo masivo como son las comunicaciones, los instrumentos convencionales de protección del usuario basados en la actuación de organismos de policía administrativa, como son las Superintendencias no resultan ser eficientes y mucho menos suficientes, pues la aplicación de un régimen sancionatorio sujeto necesariamente al debido proceso que ordena el artículo 29 de la Constitución, se convierte en un mecanismo complejo que no satisface las necesidades actuales de los usuarios y en general del mercado.

#### B. Definiciones

**Dispositivos móviles inteligentes.** Se entiende por dispositivos móviles inteligentes todos aquellos equipos de comunicaciones que tienen un teclado completo, sea táctil o físico, operan sobre sistemas operativos y estándares actualizables, permiten la navegación en internet y otras redes,

permiten la conectividad WIFT, y entre otros tienen acceso a la instalación remota de aplicaciones y contenidos digitales, desarrollados por su fabricante y/o terceros.

**Cláusula de período de permanencia mínima.** Es la estipulación contractual que se pacta en la que el suscriptor se obliga a no terminar anticipadamente su contrato de prestación de servicios de comunicaciones, so pena de que el operador haga efectivo el cobro de los valores que para tales efectos se hayan pactado.

**Servicios de comunicaciones.** Se consideran servicios de comunicaciones los servicios de acceso a redes fijas y móviles de comunicaciones, incluyendo, entre otros, los servicios, fijos y móviles, de voz, internet y televisión.

### C. Pliego de Modificaciones

En pro de ser preciso en la redacción y de no condicionar un único tipo de financiación para la compra de dispositivos móviles inteligentes, se modifica el artículo 4°, el cual quedará así:

**Artículo 4°. Venta a plazos de dispositivos móviles inteligentes.** El usuario de servicios de comunicaciones podrá elegir entre la financiación de los dispositivos móviles inteligentes a través de los operadores de servicios de telecomunicaciones o agentes del sistema financiero. Pero, la financiación de los terminales constituye un negocio jurídico separado e independiente de la prestación del servicio de comunicaciones y no podrá atarse o unificarse en un solo contrato.

Los operadores de servicios de comunicaciones podrán pactar la venta de terminales o dispositivos móviles inteligentes mediante sistemas de financiación que se celebren con el usuario. En dichos contratos, se deberá definir, el lugar y fecha de celebración del contrato, nombre o razón social y domicilio de las partes, descripción del bien o servicio objeto del contrato, con la información suficiente para facilitar su identificación inequívoca, el precio de contado así como los descuentos concedidos, el valor de la cuota inicial, su forma y plazo de pago, o la constancia de haber sido cancelada, el saldo del precio pendiente de pago o saldo que se financia, el número de cuotas periódicas en que se realizará el pago o plazo de financiación, la tasa de interés remuneratorio que se cobrará por la financiación del pago de la obligación adquirida, la tasa de interés moratorio, el monto de la cuota que deberá pagar mensualmente o con la periodicidad acordada.

Si como medio de pago se extendieran títulos valores, deberá indicarse el valor o monto, número, fecha de otorgamiento, vencimiento y demás datos que identifiquen a las partes de la obligación contenida en el título, así como, la enumeración y descripción de las garantías reales o personales del crédito.

Los usuarios podrán comprar o financiar su dispositivo móvil inteligente o terminal con proveedores de servicios de comunicaciones u otros proveedores de terminales. En el caso de adquirirlo a través de una entidad que no sea proveedora de servicios de telecomunicaciones, el usuario, para

la prestación del servicio, podrá acudir al operador de servicios que él elija, en todo caso, ningún proveedor o comercializador por su financiación, podrá obligarlo a mantenerse como usuario de un determinado proveedor de servicios.

### Proposición

Se propone al Senado de la República dar segundo debate al Proyecto de ley número 259 de 2013, por la cual se definen reglas para la protección de los usuarios en la comercialización de dispositivos móviles inteligentes, se prohíben las cláusulas de permanencia mínima y las ventas atadas de terminales y servicios de comunicaciones, y se dictan otras disposiciones, con pliego de modificaciones.

De los Honorables Congresistas,

Eugenio Prieto Soto Efraín Torrado García Cesar Tulio Delgado  
Plinio Ojano Becerra Mauricio Aguilar H. Carlos Baena López  
Olga Suarez Mira Carlos Ferro Sojanilla Alexander Lopez Maya  
Jorge Elicer Guevara Parmenio Cuellar B.

### TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 259 DE 2013 SENADO

*por la cual se definen reglas para la protección de los usuarios en la comercialización de dispositivos móviles inteligentes, se prohíben las cláusulas de permanencia mínima y las ventas atadas de terminales y servicios de comunicaciones, y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia en ejercicio de las funciones previstas en el artículo 150 de la Constitución Política,

### DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto reglamentar y facilitar la portabilidad numérica y disminuir los costos de transacción que asumen los usuarios asociados a la prestación de servicios de comunicaciones e impedir las prácticas comerciales que restringen el derecho de los usuarios a cambiar de proveedor de servicios de comunicaciones incluido el servicio de televisión por suscripción.

**Artículo 2°. Definiciones:**

**Dispositivos móviles inteligentes.** Se entiende por dispositivos móviles inteligentes todos aquellos equipos de comunicaciones que tienen un teclado completo, sea táctil o físico, operan sobre sistemas operativos y estándares actualizables, permiten la navegación en internet y otras redes, permiten la conectividad WIFI, y entre otros tienen acceso a la instalación remota de aplicaciones

y contenidos digitales, desarrollados por su fabricante y/o terceros.

**Cláusula de período de permanencia mínima.** Es la estipulación contractual que se pacta en la que el suscriptor se obliga a no terminar anticipadamente su contrato de prestación de servicios de comunicaciones, so pena de que el operador haga efectivo el cobro de los valores que para tales efectos se hayan pactado.

**Servicios de comunicaciones.** Se consideran servicios de comunicaciones los servicios de acceso a redes fijas y móviles de comunicaciones, incluyendo, entre otros, los servicios, fijos y móviles, de voz, internet y televisión.

Artículo 3°. *Prohibición de venta atada de dispositivos móviles inteligentes y servicios de comunicaciones.* Los operadores de servicios de comunicaciones no podrán pactar ni asociar ni subordinar el suministro de equipos terminales o dispositivos móviles inteligentes a la contratación de servicios de comunicaciones.

Artículo 4°. *Venta a plazos de dispositivos móviles inteligentes.* El usuario de servicios de comunicaciones podrá elegir entre la financiación de los dispositivos móviles inteligentes a través de los operadores de servicios de telecomunicaciones o agentes del sistema financiero. Pero, la financiación de los terminales constituye un negocio jurídico separado e independiente de la prestación del servicio de comunicaciones y no podrá atarse o unificarse en un solo contrato.

Los operadores de servicios de comunicaciones podrán pactar la venta de terminales o dispositivos móviles inteligentes mediante sistemas de financiación que se celebren con el usuario. En dichos contratos, se deberá definir, el lugar y fecha de celebración del contrato, nombre o razón social y domicilio de las partes, descripción del bien o servicio objeto del contrato, con la información suficiente para facilitar su identificación inequívoca, el precio de contado así como los descuentos concedidos, el valor de la cuota inicial, su forma y plazo de pago, o la constancia de haber sido cancelada, el saldo del precio pendiente de pago o saldo que se financia, el número de cuotas periódicas en que se realizará el pago o plazo de financiación, la tasa de interés remuneratorio que se cobrará por la financiación del pago de la obligación adquirida, la tasa de interés moratorio, el monto de la cuota que deberá pagar mensualmente o con la periodicidad acordada.

Si como medio de pago se extendieran títulos valores, deberá indicarse el valor o monto, número, fecha de otorgamiento, vencimiento y demás datos que identifiquen a las partes de la obligación contenida en el título, así como, la enumeración y descripción de las garantías reales o personales del crédito.

Los usuarios podrán comprar o financiar su dispositivo móvil inteligente o terminal con proveedores de servicios de comunicaciones u otros proveedores de terminales. En el caso de adquirirlo a través de una entidad que no sea proveedora de servicios de telecomunicaciones, el usuario, para

la prestación del servicio, podrá acudir al operador de servicios que él elija, en todo caso, ningún proveedor o comercializador por su financiación, podrá obligarlo a mantenerse como usuario de un determinado proveedor de servicios.

Artículo 5°. *Prohibición del pacto de cláusulas de período de permanencia mínima en servicios de comunicaciones.* En ningún caso los operadores de servicios de comunicaciones podrán pactar cláusulas de permanencia mínima en los contratos de prestación de servicios de comunicaciones.

Artículo 6°. *Compra de Cartera en Servicios de Comunicaciones.* Los Operadores de Servicios de Comunicaciones deberán ceder a otros operadores de servicios de comunicaciones o a entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Financiera, a petición del usuario, los contratos de financiación de dispositivos móviles inteligentes que hayan pactado con estos, sin que sea aplicable penalidad alguna.

Los operadores de servicios de comunicaciones establecerán plataformas de sistemas que permitan la implementación de sistemas de compensación asociados a la compra de cartera.

Artículo 7°. *Homologación de terminales.* La Comisión de Regulación de Comunicaciones en desarrollo de su función de determinar estándares y certificados de homologación internacional y nacional de equipos terminales indispensables para la prestación de servicios de telecomunicaciones, expedirá normas generales que busquen promover la neutralidad tecnológica y facilite el ingreso de nuevas tecnologías o equipos al mercado siempre y cuando cumplan con las condiciones previamente establecidas en la ley y la regulación.

Artículo 8°. *Régimen sancionatorio.* La Superintendencia de Industria y Comercio previo cumplimiento del debido proceso sancionará al proveedor de servicios de comunicaciones que incurra en violación de las conductas previstas en la presente ley, con multa hasta mil salarios mínimos legales mensuales vigentes, sanción que podrá ser incrementada hasta en un ciento por ciento en caso de reincidencia.

Artículo 9°. *Vigencia.* La presente ley rige desde la fecha de su publicación. Respecto del artículo 5°, la norma se aplicará retrospectivamente a todos los contratos vigentes a la fecha de su publicación.

De los Honorables Congresistas,

 Eugenio Prieto Soto	 Efraín Torrado García	 Cesar Tulio Delgado
 Plinio Olano Becerra	 Mauricio Aguilar H.	 Carlos Baena López
 Olga Suarez Mira	 Carlos Ferro Bojanilla	 Alexander López Maya
 Jorge Elicer Guevara	 Paymenio Cuellar B.	

**TEXTO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 259 DE 2013 SENADO**

*por la cual se definen reglas para la protección de los usuarios en la comercialización de dispositivos móviles inteligentes, se prohíben las cláusulas de permanencia mínima y las ventas atadas de terminales y servicios de comunicaciones, y se dictan otras disposiciones. Aprobado en primer debate en la Comisión Sexta del Senado en Sesión del día 29 de mayo de 2013.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto reglamentar y facilitar la portabilidad numérica y disminuir los costos de transacción que asumen los usuarios asociados a la prestación de servicios de comunicaciones e impedir las prácticas comerciales que restringen el derecho de los usuarios a cambiar de proveedor de servicios de comunicaciones incluido el servicio de televisión por suscripción.

Artículo 2°. *Definiciones.*

**Dispositivos móviles inteligentes.** Se entiende por dispositivos móviles inteligentes todos aquellos equipos de comunicaciones que tienen un teclado completo, sea táctil o físico, operan sobre sistemas operativos y estándares actualizables, permiten la navegación en internet y otras redes, permiten la conectividad WIFI, y entre otros tienen acceso a la instalación remota de aplicaciones y contenidos digitales, desarrollados por su fabricante y/o terceros.

**Cláusula de período de permanencia mínima.** Es la estipulación contractual que se pacta en la que el suscriptor se obliga a no terminar anticipadamente su contrato de prestación de servicios de comunicaciones, so pena de que el operador haga efectivo el cobro de los valores que para tales efectos se hayan pactado.

**Servicios de comunicaciones.** Se consideran servicios de comunicaciones los servicios de acceso a redes fijas y móviles de comunicaciones, incluyendo, entre otros, los servicios, fijos y móviles, de voz, internet y televisión.

Artículo 3°. *Prohibición de venta atada de dispositivos móviles inteligentes y servicios de comunicaciones.* Los operadores de servicios de comunicaciones no podrán pactar ni asociar ni subordinar el suministro de equipos terminales o dispositivos móviles inteligentes a la contratación de servicios de comunicaciones.

Artículo 4°. *Venta a plazos de dispositivos móviles inteligentes.* El usuario de servicios de comunicaciones podrá elegir entre la financiación de los dispositivos móviles inteligentes a través de los operadores de servicios de telecomunicaciones o agentes del sistema financiero. Pero, la financiación de los terminales constituye un negocio jurídico separado e independiente de la

prestación del servicio de comunicaciones y no podrá atarse o unificarse en un solo contrato.

Los operadores de servicios de comunicaciones podrán pactar la venta de terminales o dispositivos móviles inteligentes mediante sistemas de financiación que se celebren con el usuario. En dichos contratos, se deberá definir, el lugar y fecha de celebración del contrato, nombre o razón social y domicilio de las partes, descripción del bien o servicio objeto del contrato, con la información suficiente para facilitar su identificación inequívoca, el precio de contado así como los descuentos concedidos, el valor de la cuota inicial, su forma y plazo de pago, o la constancia de haber sido cancelada, el saldo del precio pendiente de pago o saldo que se financia, el número de cuotas periódicas en que se realizará el pago o plazo de financiación, la tasa de interés remuneratorio que se cobrará por la financiación del pago de la obligación adquirida, la tasa de interés moratorio, el monto de la cuota que deberá pagar mensualmente o con la periodicidad acordada.

Si como medio de pago se extendieran títulos valores, deberá indicarse el valor o monto, número, fecha de otorgamiento, vencimiento y demás datos que identifiquen a las partes de la obligación contenida en el título, así como, la enumeración y descripción de las garantías reales o personales del crédito.

En caso de elegir la financiación con un agente del sistema financiero (vigilado por la Superintendencia Financiera), el usuario deberá suscribir un crédito por el valor del equipo o monto a financiar. En dicho crédito se deberá definir el valor a financiar, la tasa de interés efectiva anual, el número de cuotas periódicas en que se realizará el pago o plazo de financiación, el valor de la cuota mensual, la tasa de interés moratorio, el lugar y fecha de celebración del crédito, nombre o razón social y domicilio de las partes, y la descripción del bien con la información suficiente para facilitar su identificación inequívoca.

Artículo 5°. *Prohibición del pacto de cláusulas de período de permanencia mínima en servicios de comunicaciones.* En ningún caso los operadores de servicios de comunicaciones podrán pactar cláusulas de permanencia mínima en los contratos de prestación de servicios de comunicaciones.

Artículo 6°. *Compra de cartera en servicios de comunicaciones.* Los Operadores de Servicios de Comunicaciones deberán ceder a otros operadores de servicios de comunicaciones o a entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Financiera, a petición del usuario, los contratos de financiación de dispositivos móviles inteligentes que hayan pactado con estos, sin que sea aplicable penalidad alguna.

Los operadores de servicios de comunicaciones establecerán plataformas de sistemas que per-

mitan la implementación de sistemas de compensación asociados a la compra de cartera.

Artículo 7°. *Homologación de terminales.* La Comisión de Regulación de Comunicaciones en desarrollo de sus función de determinar estándares y certificados de homologación internacional y nacional de equipos terminales indispensables para la prestación de servicios de telecomunicaciones, expedirá normas generales que busquen promover la neutralidad tecnológica y facilite el ingreso de nuevas tecnologías o equipos al mercado siempre y cuando cumplan con las condiciones previamente establecidas en la ley y la regulación.

Artículo 8°. *Régimen sancionatorio.* La Superintendencia de Industria y Comercio previo cumplimiento del debido proceso sancionará al proveedor de servicios de comunicaciones que incurra en violación de las conductas previstas en la presente ley, con multa hasta mil salarios mínimos legales mensuales vigentes, sanción que podrá ser incrementada hasta en un ciento por ciento en caso de reincidencia.

Artículo 9°. *Vigencia.* La presente ley rige desde la fecha de su publicación. Respecto del artículo 5°, la norma se aplicará retrospectivamente a todos los contratos vigentes a la fecha de su publicación.

**CONTENIDO**

Gaceta número 392- Viernes, 7 de junio de 2013

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

**PONENCIAS** **Págs.**

Ponencia para segundo debate, texto propuesto, texto aprobado en primer debate en sesión de la Comisión Sexta al Proyecto de ley número 128 de 2012 Senado, por medio de la cual se establecen lineamientos para el cambio de pénsum académicos y cobros de matrículas en la educación superior.....	1
Informe de ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones, texto propuesto y texto al Proyecto de ley número 214 de 2013 Senado, por la cual se dictan normas para restringir la circulación de vehículos en las zonas de playas en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.....	8
Informe de ponencia segundo debate y texto aprobado en la comisión primera al proyecto de ley número 241 de 2013 Senado, 193 de 2012 Cámara, por la cual se otorgan facultades extraordinarias pro tēmpore al Presidente de la República para modificar la estructura y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y expedir su régimen de carrera y situaciones administrativas .	14
Informe de ponencia para segundo debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 259 de 2013 Senado, por la cual se definen reglas para la protección de los usuarios en la comercialización de dispositivos móviles inteligentes, se prohíben las cláusulas de permanencia mínima y las ventas atadas de terminales y servicios de comunicaciones, y se dictan otras disposiciones.....	19