



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIV - N° 1.003

Bogotá, D. C., miércoles, 2 de diciembre de 2015

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

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 148 DE 2015 CÁMARA

*por medio de la cual se modifica la Ley 367 de 1997  
– Universidad Surcolombiana.*

Bogotá, D.C., diciembre de 2015

Doctor

ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO

Presidente

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

**Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 148 de 2015 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 367 de 1997 – Universidad Surcolombiana.**

Respetado doctor Chacón:

Dando cumplimiento a la honrosa designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, de conformidad con lo preceptuado en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, con toda atención nos permitimos presentar informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 148 de 2015 Cámara, *por medio de la cual se modifica la Ley 367 de 1997 – Universidad Surcolombiana.*

#### ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley “*por medio de la cual se modifica la Ley 367 de 1997 – Universidad Surcolombiana*” es de autoría de los honorables Congresistas:

honorables Representantes *Ana María Rincón Herrera, Jaime Felipe Lozada Polanco, Álvaro Hernán Prada Artunduaga, Flora Perdomo Andrade*, honorables Senadores *Rodrigo Villalba Mosquera, Francisco Hernán Andrade Serrano, y Ernesto Macías Tovar*, igualmente, cuenta con el respaldo del señor Gobernador del departamento del Huila, doctor Carlos Mauricio Iriarte Barrios. Fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 29 de octubre de 2015, y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 881 de 2015.

#### JUSTIFICACIÓN

El 17 de diciembre de 1968, mediante la Ley 55 se crea el Instituto Tecnológico Universitario Surcolombiano (ITUSCO), y mediante la Ley 13 de 1976 se transformó el Itusco en Universidad Surcolombiana.

La Universidad Surcolombiana “USCO”, con número de Identificación Tributario NIT. 891.180.084-2, es una universidad pública de orden nacional financiada principalmente por el Estado colombiano, tiene como misión producir, adecuar y difundir conocimientos científicos, humanísticos y técnicos que sirvan eficazmente a la comprensión y solución de los problemas relevantes de desarrollo integral, equitativo y sostenible.

Actualmente, cuenta con 4 sedes distribuidas en el departamento del Huila con sede principal en la ciudad de Neiva y subsedes Pitalito, Garzón y La Plata; ofreciendo sus programas de pregrado de tipo tecnológico o profesional y posgrado en modalidades presencial, semipresencial y a distancia. Mediante la Ley 13 de 1976 se transformó en la Universidad Surcolombiana.

**La Universidad en la actualidad cuenta con la siguiente oferta de programas:**

Programa	Neiva	Garzón	Pitalito	La Plata	Total
Tecnología	3	2	2	2	9
Pregrado	23	2	5	3	33
Especialización	13	0	0	0	13
Maestría	8	0	0	0	8
Doctorado	2	0	0	0	2
<b>TOTAL</b>	<b>49</b>	<b>4</b>	<b>7</b>	<b>5</b>	<b>65</b>

Fuente: Dirección General de Currículo 2014

**La Universidad presentó durante el año 2014 la siguiente tasa de absorción:**

Programa	Admisiones 2014-1			Admisiones 2014-2		
	Aspirantes	Admitidos	%	Aspirantes	Admitidos	%
Tecnología	269	114	42,38	237	119	50,21
Pregrado	3.581	1.370	38,26	3.153	1.239	39,30
Especialización	524	102	19,47	107	64	59,81
Maestría	186	130	69,89	82	69	84,15
<b>TOTAL</b>	<b>4.560</b>	<b>1.716</b>	<b>37,63</b>	<b>3.579</b>	<b>1.491</b>	<b>41,66</b>

Fuente: Estadísticas Vicerrectoría Académica 2014

**La Universidad cuenta durante el año 2014 con la siguiente dispersión de matriculados por nivel de formación:**

Programa	Semestre A	Semestre B
Tecnología	531	536
Pregrado	9.303	9.429
Especialización	303	272
Maestría	249	283
<b>TOTAL</b>	<b>10.386</b>	<b>10.520</b>

Fuente: Estadísticas Vicerrectoría Académica 2014

**La Universidad presenta la siguiente dispersión por estrato para el año 2014.**

Durante la vigencia de 2014 se determinó que el 90,56% de los estudiantes de la Universidad Surcolombiana se encuentran ubicados en los estratos 1 y 2, el 9,44% restante están en los estratos 3, 4, 5 y 6, evidenciándose que el mayor número de estudiantes se concentra en el estrato 2, cumpliendo así con la misión social de atención a las clases menos favorecidas.

Período académico 2014-1	ESTRATOS						TOTAL
	1	2	3	4	5	6	
NEIVA	2644	4408	794	139	16	1	8002
NEIVA (DISTANCIA)	93	176	16	2			287
LA PLATA	129	188	28				345
GARZÓN	102	264	23				389
PITALITO	436	322	48	3			809
<b>TOTAL SEDES</b>	<b>3404</b>	<b>8388</b>	<b>909</b>	<b>144</b>	<b>16</b>	<b>1</b>	<b>9832</b>

Período académico 2014-2	ESTRATOS						TOTAL
	1	2	3	4	5	6	
NEIVA	2843	4519	696	116	11	0	8185
NEIVA (DISTANCIA)	104	134	13	1			252
LA PLATA	158	199	28				385
GARZÓN	93	210	24				327
PITALITO	445	312	49	2			808
<b>TOTAL SEDES</b>	<b>3643</b>	<b>5374</b>	<b>810</b>	<b>119</b>	<b>11</b>	<b>0</b>	<b>9957</b>

**La Universidad presentó durante el 2014 el siguiente número de graduados por programa académico:**

Programa	Garzón	La Plata	Neiva	Pitalito	Total
Tecnología	0	0	69	0	69
Pregrado	32	81	981	84	1.178
Especialización	0	0	254	0	254
Maestría	0	0	16	0	16
<b>TOTAL</b>	<b>32</b>	<b>81</b>	<b>1.320</b>	<b>84</b>	<b>1.517</b>

Fuente: Estadísticas Vicerrectoría Académica 2014

**La Universidad presentó para la vigencia de 2014 la siguiente Apropiación Presupuestal.**

#### PRESUPUESTO VIGENCIA FISCAL 2014

El presupuesto de la Universidad Surcolombiana, al cierre de la vigencia fiscal de 2014, fue aforado en \$95.913.370.462 de los cuales el 61,58%, es decir, la suma de \$59.068.238.146 son Recursos de la Nación y el 38,42%, es decir, la suma de \$36.845.132.316 son Recursos Propios.



#### Necesidad Perentoria:

La Universidad Surcolombiana requiere con urgencia dar respuesta efectiva a los pobladores del departamento del Huila y del Sur colombiano en términos de cobertura académica representada en mayor cantidad de cupos en instalaciones en condiciones dignas para adelantar su gestión misional.

La necesidad perentoria de seguir contando con el ingreso por estampilla consiste en los requerimientos para atender la implementación de la nueva sede de la Universidad ya que la planta física actual no solo debe ser modernizada sino readeuada en su totalidad en atención al deterioro que presenta. Para este fin, la Universidad ya cuenta con un lote rural denominado "Trapichito Nuevo II", está ubicado en la jurisdicción del Municipio de Neiva, tiene una extensión de 14.75 hectáreas donde estará situada la nueva sede llamada "Trapichito".

De otra parte, la Universidad está comprometida con la implementación de nuevos programas que aumenten la formación en áreas que fortalezcan la pertinencia regional y el emprendimiento.

Además, requiere con urgencia mejorar el nivel educacional de sus docentes para contar con gran mayoría de profesores con formación doctoral.

La Universidad también tiene proyectado atender a la población rural que requiere respuesta efectiva

del Gobierno nacional en términos de educación técnica y superior y para ello se propone establecer la educación virtual para todo el departamento de Huila y el sur del país.

Consideramos que la educación con calidad ha de ser una de las respuestas efectivas con la que el Gobierno nacional va a dar respuesta al proceso de posconflicto al cual está abocado el país después de un cruento conflicto interno de más de 50 años del cual el sur del territorio nacional ha sido uno de sus grandes damnificados.

### FORMULACIÓN DE LA NECESIDAD

El presente proyecto de ley, que hoy se pone a consideración de esta honorable Comisión, tiene por objeto proponer la ampliación del monto de la estampilla de la Universidad Surcolombiana, debido a la expiración del monto de recaudo de la estampilla autorizada por la Ley 367 de 1997, la cual fue autorizada hasta por el monto de treinta mil millones (\$30.000.000.000) a pesos constantes de 1997, y con cuyos nuevos recursos se aspira cumplir con los proyectos que se encuentran en la justificación del presente proyecto de ley.

Dichos ingresos, en cuanto a su origen y el destino de los mismos, se reflejan en el siguiente cuadro, el cual muestra el comportamiento del ingreso año a año por concepto de la ley de Estampilla la cual fue vigente hasta el año 2013 pero su recaudo culmina hasta el año 2015, así:

### CUADRO DE INVERSIÓN ANUAL POR INGRESO POR ESTAMPILLA LEY 367 DE 1997

Table with columns: PROYECTOS, DISTRIBUCIÓN, and years 1999, 2000, 2001. Rows include Construction, Infrastructure, Educational Equipment, and Stamp duty.

Table with columns: PROYECTOS, DISTRIBUCIÓN, and years 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008. Rows include Construction, Infrastructure, Educational Equipment, and Stamp duty.

Table with columns: PROYECTOS, DISTRIBUCIÓN, and years 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015. Rows include Construction, Infrastructure, Educational Equipment, and Stamp duty.

Table with columns: PROYECTOS, DISTRIBUCIÓN, and years 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022. Rows include Construction, Infrastructure, Educational Equipment, and Stamp duty.

Table with columns: PROYECTOS, DISTRIBUCIÓN, and years 2014, 2015, and TOTAL EJECUCIÓN ESTAMPILLA. Rows include Construction, Infrastructure, Educational Equipment, and Stamp duty.

Honorable Representantes: las cifras que expone en los cuadros anteriores la Oficina de Planeación de la Universidad Surcolombiana, sintetizan y dan fe de que los recaudos de la anterior estampilla se han dispuesto en los proyectos y áreas que se determinó en su momento y logra el cometido para el cual se creó la estampilla de la Universidad Surcolombiana.

Esos proyectos están ubicados todos en puntos sensibles para el desarrollo académico y la calidad de la educación que ofrece la institución pero en atención a la alta demanda de cupos para que los pobladores del sur del país accedan a sus programas académicos, se requieren inversiones determinantes, las cuales están sintetizadas en los siguientes ítems:

**RELACION DE PROYECTOS A  
ADELANTAR MEDIANTE LA  
IMPLEMENTACIÓN DE LA AMPLIACIÓN DEL  
MONTO DE ESTAMPILLA**

**1. Proyecto Campus Universitario “Trapichito”.**

**2. Proyecto de Data Center para desarrollar la Virtualidad Académica.**

**2.1 Adquisición de Equipos Tecnológicos.**

**3. Desarrollo e Implementación de Programas académicos Virtuales.**

**4. Fortificación de los programas de Investigación, Excelencia académica, Funcionamiento y pago de Pasivo Pensional.**

**BREVE EXPLICACIÓN:**

**1. Proyecto Campus Universitario “Trapichito”.**

Este proyecto consiste en la construcción de la planta física de la nueva sede de la Universidad en un predio de su propiedad a las afueras de la ciudad de Neiva. Con dicha sede se podrá aumentar significativamente la cobertura académica que en la actualidad oferta la Universidad y de esta manera podrán acceder a la educación superior más colombianos que habitan el sur del país. Este complejo educativo, a los costos previstos, contempla la construcción, adecuación de espacios de zonas comunes, así como la dotación total de la misma con laboratorios para la enseñanza.

RELACION DE ACTIVIDADES PROYECTO CAMPUS UNIVERSITARIO "TRAPICHITO"			
ETAPA	AÑO	NOMBRE DE LA ACTIVIDAD	VALOR
Inversión	2015	Diagnostico sobre las necesidades actuales proyectadas	200.000.000
Inversión	2015	Diseño arquitectonico	1.750.000.000
Inversión	2015	Diseño de redes de voz, datos, eléctricos e iluminación	150.000.000
Inversión	2015	Diseño hidrosanitario	150.000.000
Inversión	2015	Diseño red de gas	50.000.000
Inversión	2015	Encerramiento del Campus Trapichito II	2.000.000.000
Inversión	2015	Estudio Calculo estructural	800.000.000
Inversión	2015	Estudio de suelos	100.000.000
Inversión	2015	estudio y diseño sobre Zonas verdes y zonas de Recreacional	700.000.000
Inversión	2015	Obras de Infraestructura basica	35.000.000.000
Inversión	2016	Construcción de compello deportivo, cultural, recreacional y social	80.000.000.000
Inversión	2016	Construcción de edificio de Administración	15.000.000.000
Inversión	2016	Infraestructura de servicios	20.000.000.000
Inversión	2017	Construcción Edificio Facultad 1	20.000.000.000
Inversión	2017	Construcción Edificio Facultad 2	21.000.000.000
Inversión	2018	Construcción Edificio Centro de Biotecnología, Agroindustrial y Salud	35.000.000.000
Inversión	2018	Construcción Plaza central	18.000.000.000
Inversión	2019	Construcción Coliseo cubierto multifuncional	30.000.000.000
Inversión	2019	Construcción Parque ecologico	17.000.000.000
Inversión	2019	Construcción Senderos peatonales y ciclo rutas	15.000.000.000
Inversión	2019	Dotación de laboratorios y equipos	120.000.000.000
Valor Total			431.900.000.000

**2. Proyecto de Data Center para desarrollar la Virtualidad Académica:**

**2.1 Adquisición de Equipos Tecnológicos:**

Este proyecto tiene como finalidad modernizar las estrategias pedagógicas y académicas de la universidad encaminadas a lograr que mediante la apropiación de las Tecnologías de la Información, más colombianos accedan a la oferta académica propuesta por la Universidad de manera virtual con excelencia en programas de desarrollo regional.

En él están implícitos los costos de adquisición de equipos tecnológicos, implementación de estrategias pedagógicas para la transmisión del conocimiento mediante la virtualidad con la caracterización pedagógica que ha caracterizado a la Universidad.

De esta manera, cumpliremos con las expectativas proyectadas por el Ministerio de Educación Nacional.

Service of DC
SECURITY
Product Support Service -
E-SIGTH
Product Support Service -
NETWORKING
Product Support Service -
CONTAINER DC
Product Support Service
Service of NETWORKING
Servicios de Ingeniería
Installation and Commissioning of S7700 Smart Routing Switch
Service of SECURITY
Servicios de Ingeniería
Installation and Commissioning of USG6670

Descripción	Valor Total en Pesos Colombianos
Sub-Total	5.872.687.197
IVA	939.629.952
TOTAL	6.812.317.149

**3. Desarrollo e Implementación de Programas académicos Virtuales.**

Desarrollo de todos y cada uno de los Programas académicos con que cuenta la Universidad Surcolombiana y que han de ser desarrollados para la Virtualidad bajo la impronta Pedagógica de la Institución y su correspondiente caracterización hacia la Territorialidad. De igual manera el desarrollo de nuevos programas virtuales encaminados a potenciar el desarrollo propio de la región Surcolombiana del país teniendo como base la producción agroindustrial y su proyección hacia la búsqueda de potenciales mercados nacionales e internacionales.

**Valor: Tres mil ochocientos millones de pesos (\$3.800.000.000).**

**4. Fortificación de los programas de Investigación, Excelencia académica, Funcionamiento y pago de Pasivo Pensional.**

Mediante la implementación de esta estrategia se busca elevar de manera significativa la calidad académica y pedagógica de los programas impartidos ya que se desarrollarán planes concretos de investigación y se ampliará significativamente la formación Doctoral de los docentes.

1	Investigación académica	1.500.000.000
2	Formación Doctoral para Docentes	1.500.000.000
3	Mejoramiento programas de desempeño Institucional	1.200.000.000
4	Atender las problemáticas de Pasivo Pensional	1.600.000.000
TOTAL		5.800.000.000

## MARCO CONSTITUCIONAL Y JURISPRUDENCIAL

En el plano constitucional el artículo 1, define al estado colombiano como estado social de Derecho, fundado en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas y en la prevalencia del interés general. Al mismo tiempo, en el artículo 2° establece como fin esencial del Estado promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y la vigencia de un orden justo.

En materia Educativa, la Constitución indica en el artículo 67 que la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; y por su parte, el artículo 69 establece que la ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado y de igual forma, fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo, del mismo modo que facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior.

Tratándose de impuestos, el artículo 338 superior señala que *“en tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.”* Por su parte el artículo 366, preceptúa que las finalidades sociales del Estado son el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población. También indica que es objeto fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.

La Corte Constitucional al pronunciarse sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que buscan recursos para instituciones universitarias públicas mediante la creación de estampillas, ha señalado:

*“Si lo que se desea es ayudar al saneamiento financiero de una universidad con impacto nacional, es apenas lógico que se asegure que los recursos lleguen a ella y que sean adecuadamente utilizados. Además, la intervención es razonablemente proporcionada, en la medida que se trata de un ingreso adicional que no altera el presupuesto general de la entidad ni entorpece su normal funcionamiento”.* (Sentencia C-089 de 2001).

En cuanto a la clase del tributo, las estampillas han sido definidas por la jurisprudencia emanada del Consejo de Estado como “tasas parafiscales”. Por tanto, el Consejo de Estado se pronunció en los siguientes términos:

*“Las tasas participan de la naturaleza de las contribuciones parafiscales, en la medida que constituyen un gravamen cuyo pago obligatorio deben realizar los usuarios de algunos organismos públicos; son de carácter excepcional en cuanto al sujeto pasivo del tributo; los recursos se revierten en*

*beneficio de un sector específico; y están destinados a sufragar los gastos en que incurran las entidades que desarrollan funciones de regulación y control y en el cumplimiento de funciones propias del Estado.*

*La “tasa” si bien puede corresponder a la prestación directa de un servicio público, del cual es usuario el contribuyente que se beneficia efectivamente, también puede corresponder al beneficio potencial por la utilización de servicios de aprovechamiento común, como la educación, la salud, el deporte, la cultura, es decir, que el gravamen se revierte en beneficio social. Las primeras se definen como tasas administrativas en cuanto equivalen a la remuneración pagada por los servicios administrativos, y las segundas como tasas parafiscales y son las percibidas en beneficio de organismos públicos o privados, pero no por servicios públicos administrativos propiamente dichos, pues se trata de organismos de carácter social. Entonces, las “estampillas”, dependiendo de si se imponen como medio de comprobación para acreditar el pago del servicio público recibido, tendrán el carácter de administrativas; o de parafiscales, si corresponden al cumplimiento de una prestación que se causa a favor de la entidad nacional o territorial como sujeto impositivo fiscal”* (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta C. P. Ligia López. Expediente 14527 de octubre 5 de 2006).

### PLIEGO DE MODIFICACIONES

Con base en los planteamientos esbozados en el presente informe, es pertinente eliminar el artículo 3° del Proyecto de ley número 148 de 2015, en razón a que al derogar el artículo 4° de la Ley 367 de 1.997, se podría afectar el recaudo de la ley de estampilla de la Universidad de la Amazonía.

Igualmente es del caso eliminar el artículo 4° del Proyecto de ley número 148 de 2015, en razón a que la facultad de reglamentar los cobros que favorecen el recaudo de las estampillas es de potestad de las Asambleas Departamentales y/o los Concejos Municipales, de acuerdo con el artículo 338 de la Constitución Política de Colombia, el cual reza lo siguiente:

*Artículo 338. En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos. La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos. Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo”.*

En este orden se modifica el articulado del proyecto de ley de la siguiente manera:

Contenido texto proyecto de ley	Modificación del texto para primer debate	Contenido texto proyecto de ley	Modificación del texto para primer debate
<p><b>Artículo 1°.</b> <i>Modifíquese el artículo 2° de la Ley 367 de 1997, el cual quedará así:</i></p> <p><b>Artículo 2°.</b> La emisión de la estampilla “Pro desarrollo de la Universidad Surcolombiana en el departamento del Huila” se autoriza hasta por la suma de trescientos mil millones de pesos (\$300.000.000.000). El monto total recaudado se establece a precios constantes al momento de la aprobación de la presente ley.</p>	<p><b>Artículo 1°.</b> Modifíquese el artículo 2° de la Ley 367 de 1997, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 2°.</b> La emisión de la estampilla “Pro desarrollo de la Universidad Surcolombiana en el departamento del Huila” se autoriza hasta por la suma de trescientos mil millones de pesos (\$300.000.000.000). El monto total recaudado se establece a precios constantes al momento de la aprobación de la presente ley.</p>	<p>como expedición y duplicados de matrículas, cancelación de ellas, cambio de servicios, cambio de motor o color, traspasos, transformación, chequeo y tránsito libre de todos los automotores incluidas motocicletas con motor de 125 cc de cilindraje; expedición de pases y pasaportes; autorización de cupos de vehículos de servicios públicos, llevados a cabo en el departamento del Huila. Adicionalmente autorícese a la Asamblea Departamental del departamento del Huila para que determine las características y tarifas de los anteriores hechos gravados en la presente ley. La ordenanza que expida la Asamblea del departamento del Huila, en desarrollo de lo dispuesto en la presente ley, serán puestas en conocimiento del Gobierno nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> La tarifa contemplada en esta ley no podrá exceder el 2% del valor del hecho sujeto al gravamen.</p>	
<p><b>Artículo 2°.</b> <i>Modifíquese el artículo 3° de la Ley 367 de 1997, el cual quedará así:</i></p> <p><b>Artículo 3°.</b> Autorícese a la Asamblea del departamento del Huila para que ordene la emisión de la estampilla “Pro desarrollo de la Universidad Surcolombiana en el departamento del Huila”, cuyo producido se destinará al mantenimiento y/o ampliación de la infraestructura física de la Universidad, al igual que para la adecuación de esta con destino al establecimiento de centros de investigación y programas de pregrado y posgrado; financiamiento de programas específicos que tiendan a elevar el nivel científico de la Universidad; compra de materiales, equipos de laboratorio, dotación y fortalecimiento de bibliotecas; así como para financiar la publicación de estudios e investigaciones propios de la Universidad.</p>	<p><b>Artículo 2°.</b> Modifíquese el artículo 3° de la Ley 367 de 1997, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 3°.</b> Autorícese a la Asamblea del departamento del Huila para que ordene la emisión de la estampilla “Pro desarrollo de la Universidad Surcolombiana en el departamento del Huila”, cuyo producido se destinará al mantenimiento y/o ampliación de la infraestructura física de la Universidad, al igual que para la adecuación de esta con destino al establecimiento de centros de investigación y programas de pregrado y posgrado; financiamiento de programas específicos que tiendan a elevar el nivel científico de la Universidad; compra de materiales, equipos de laboratorio, dotación y fortalecimiento de bibliotecas; así como para financiar la publicación de estudios e investigaciones propios de la Universidad.</p>		
<p><b>Artículo 3°.</b> Deróguese el artículo 4° de la Ley 367 de 1997.</p>	<p><b>Artículo 3°.</b> Eliminado</p>		
<p><b>Artículo 4°.</b> Modifíquese el artículo 5 de la Ley 367 de 1997, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 5°. Hecho-Generador.</b> Todos los actos, contratos, convenios, operaciones en los entes territoriales, en las Entidades Públicas Descentralizadas del Orden Nacional, Departamental y Municipal a ejecutarse o desarrollarse en el departamento del Huila, Sociedades Públicas por Acciones; el reconocimiento espontáneo de documentos privados, declaraciones extra juicio, todas las declaraciones que conforme a las leyes requieran escritura pública, así como todos los actos que se efectúen en las Notarías que funcionen en el departamento del Huila; todos los trámites de Tránsito y Transporte</p>	<p><b>Artículo 4°.</b> Eliminado</p>	<p><b>Artículo 5°.</b> <i>Modifíquese el artículo 6° de la Ley 367 de 1997, el cual quedará así:</i></p> <p><b>Artículo 6°.</b> Facúltese a los Consejos Municipales del departamento del Huila, para que previa autorización de la respectiva Asamblea Departamental, haga obligatorio el uso de la estampilla que aquí se autoriza.</p>	<p><b>Artículo 5°.</b> Modifíquese el artículo 6° de la Ley 367 de 1997, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 6°.</b> Facúltese a los Concejos Municipales del departamento del Huila, para que previa autorización de la respectiva Asamblea Departamental, haga obligatorio el uso de la estampilla que aquí se autoriza.</p>
		<p><b>Artículo 6°.</b> <i>Modifíquese el artículo 7° de la Ley 397 de 1997, el cual quedará así:</i></p> <p><b>Artículo 7°.</b> Autorícese al departamento del Huila para recaudar los valores producidos por el uso de la estampilla que aquí se autoriza, para manejarlos en cuentas presupuestales de destinación específica dirigidas a la inversión en el mismo Departamento en que se originaron y para coordinar la planificación y el gasto correspondiente con la sede principal de la Universidad en mención.</p>	<p><b>Artículo 6°.</b> Modifíquese el artículo 7° de la Ley 397 de 1997, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 7°.</b> Autorícese al departamento del Huila para recaudar los valores producidos por el uso de la estampilla que aquí se autoriza, para manejarlos en cuentas presupuestales de destinación específica dirigidas a la inversión en el mismo Departamento en que se originaron y para coordinar la planificación y el gasto correspondiente con la sede principal de la Universidad en mención.</p>
		<p><b>Artículo 7°.</b> La presente ley rige a partir de su sanción y publicación en el <i>Diario Oficial.</i></p>	<p><b>Artículo 7°.</b> La presente ley rige a partir de su sanción y publicación en el <i>Diario Oficial.</i></p>

### Proposición

Con fundamento en las razones expuestas, rendimos ponencia favorable y solicitamos a los honorables Representantes miembros de la Comisión Tercera Constitucional aprobar en primer debate, con el texto radicado, el Proyecto de ley número 148 de 2015 Cámara, *por medio de la cual se modifica la Ley 367 de 1997 – Universidad Surcolombiana.*

Atentamente,



OLGA LUCIA VELASQUEZ NIETO  
Representante a la Cámara

NANCY DENISE CASTILLO GARCIA  
Representante a la Cámara

### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 148 DE 2015 CÁMARA

*por medio de la cual se modifica la Ley 367 de 1997” – Universidad Surcolombiana*

El Congreso de la Republica de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** Modifíquese el artículo 2° de la Ley 367 de 1997, el cual quedará así:

**Artículo 2°.** La emisión de la estampilla “Pro desarrollo de la Universidad Surcolombiana en el departamento del Huila” se autoriza hasta por la suma de trescientos mil millones de pesos (\$300.000.000.000). El monto total recaudado se establece a precios constantes al momento de la aprobación de la presente ley.

**Artículo 2°.** Modifíquese el artículo 3° de la Ley 367 de 1997, el cual quedará así:

**Artículo 3°.** Autorícese a la Asamblea del departamento del Huila para que ordene la emisión de la estampilla “Pro desarrollo de la Universidad Surcolombiana en el departamento del Huila”, cuyo producido se destinará al mantenimiento y/o ampliación de la infraestructura física de la Universidad, al igual que para la adecuación de esta con destino al establecimiento de centros de investigación y programas de pregrado y posgrado; financiamiento de programas específicos que tiendan a elevar el nivel científico de la Universidad; compra de materiales, equipos de laboratorio, dotación y fortalecimiento de bibliotecas; así como para financiar la publicación de estudios e investigaciones propios de la Universidad.

Parágrafo 1°. La tarifa contemplada en esta ley no podrá exceder el 2% del valor del hecho sujeto al gravamen.

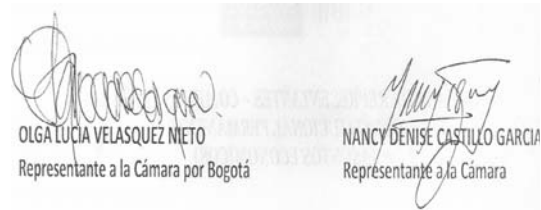
**Artículo 3°.** Modifíquese el artículo 6° de la Ley 367 de 1997, el cual quedará así:

**Artículo 6°.** Facúltese a los Concejos Municipales del departamento del Huila, para que previa autorización de la respectiva Asamblea Departamental, haga obligatorio el uso de la estampilla que aquí se autoriza.

**Artículo 4°.** Modifíquese el artículo 7° de la Ley 397 de 1997, el cual quedará así:

**Artículo 7°.** Autorícese al departamento del Huila para recaudar los valores producidos por el uso de la estampilla que aquí se autoriza, para manejarlos en cuentas presupuestales de destinación específica dirigidas a la inversión en el mismo Departamento en que se originaron y para coordinar la planificación y el gasto correspondiente con la sede principal de la Universidad en mención.

**Artículo 5°.** La presente ley rige a partir de su sanción y publicación en el **Diario Oficial.**



OLGA LUCIA VELASQUEZ NIETO  
Representante a la Cámara por Bogotá

NANCY DENISE CASTILLO GARCIA  
Representante a la Cámara

CÁMARA DE REPRESENTANTES

COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE

(Asuntos Económicos)

Bogotá, D.C., 1° de diciembre de 2015.

En la fecha se recibió en esta Secretaría el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 148 de 2015 Cámara, *por medio de la cual se modifica la Ley 367 de 1997.*

Autores: honorables Representantes Ana María Rincón Herrera, Jaime Felipe Lozada Polanco, Álvaro Hernán Prada Artunduaga, Flora Perdomo Andrade y los honorables Senadores Rodrigo Villalba Mosquera, Hernán Francisco Andrade Serrano, Ernesto Macías Tovar, Arleth Patricia Casado de López y otras firmas ilegibles, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,



**ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA**

**INFORME DE PONENCIA  
PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO  
DE LEY ESTATUTARIA  
NÚMERO 139 DE 2015 CÁMARA**

*por medio de la cual se crea el Tribunal Nacional de Garantías Constitucionales para Asuntos Penales y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 1° de diciembre de 2015

Doctor

MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ

Presidente - Comisión Primera de la Cámara de Representantes

Representante a la Cámara

Congreso de la República

Ciudad.

**Referencia: Informe de ponencia para Primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes al Proyecto de ley Estatutaria número 139 de 2015 Cámara, por medio de la cual se crea el Tribunal Nacional de Garantías Constitucionales para Asuntos Penales y se dictan otras disposiciones.**

Respetado Presidente:

En cumplimiento del encargo que me realizara la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, me permito rendir informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley Estatutaria número 139 de 2015 Cámara, por medio de la cual se crea el Tribunal Nacional de Garantías Constitucionales para Asuntos Penales y se dictan otras disposiciones**, en los siguientes términos:

### 1. ANTECEDENTES

El **Proyecto de ley Estatutaria número 139 de 2015 Cámara, por medio de la cual se crea el Tribunal Nacional de Garantías Constitucionales para Asuntos Penales y se dictan otras disposiciones**, fue presentado por el Representante a la Cámara, doctor *Miguel Ángel Pinto Hernández*, dándosele traslado por competencia a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y siendo publicado en la **Gaceta del Congreso** número 800 de 2015. La Mesa Directiva de la Comisión Primera me designó como ponente para Primer debate, Representante, doctor *Carlos Édward Osorio Aguiar*.

### 2. OBJETO

El proyecto de ley estatutaria busca crear dentro del ordenamiento jurídico colombiano un tribunal como órgano de cierre de los jueces de Control de Garantías, con competencia en todo el territorio nacional, respetando las atribuciones constitucionales de la Corte Constitucional y de la Corte Suprema de Justicia con el objeto de unificar y sentar precedente en materia de garantías penales y control de legalidad, además de ejercer la función de Control de Garantías en las

investigaciones o procesos penales contra aforados constitucionales y legales.

### 3. CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO

Las materias contenidas en el proyecto de ley objeto de este estudio cuentan con una conexión razonable y objetiva y se corresponden también con el título de la iniciativa, lo que satisface los requerimientos constitucionales enunciados en los artículos 158 y 169 de nuestra Carta Política.

En ese mismo sentido, la presente iniciativa se acoge a la disposición constitucional contenida en el *artículo 152 numeral b*, la cual le confiere al Congreso de la República la facultad de regular por vía Estatutaria lo relativo a la “*Administración de Justicia*”.

### 4. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

Este proyecto de ley estatutaria propone crear al interior de la jurisdicción ordinaria un Tribunal Nacional de Garantías Constitucionales para Asuntos Penales, el cual servirá como juez de garantías en los procesos penales que se sigan contra los congresistas y otros servidores que gozan de fuero constitucional.

La finalidad de esta iniciativa es incorporar en el sistema judicial un cuerpo jurisdiccional que fortalezca, dentro de la jurisdicción penal, la aplicación de los criterios constitucionales que propenden por un proceso penal más respetuoso de los derechos de los ciudadanos. De igual manera, este proyecto de ley pretende poner a tono con las corrientes acusatorias los procesos penales que se siguen contra los aforados constitucionales, los cuales carecen de una autoridad judicial imparcial que verifique el cumplimiento de las garantías constitucionales y legales en la etapa investigativa del proceso penal. Así, la asignación de un juez en materia de control de garantías y de legalidad también para los procesos contra los aforados constitucionales debe ser un imperativo de nuestro Estado de Derecho.

Este estará integrado por tres magistrados con un periodo individual de ocho años, en la que cada Magistrado tendrá una especialidad diferente y deberá integrarse con un experto de cada una de las siguientes especialidades:

- i) Experto en Derecho Penal
- ii) Experto en Derecho Constitucional
- iii) Experto en Derecho Internacional

Cuando el cargo de Magistrado del Tribunal Nacional de Garantías Constitucionales en Asuntos Penales se encuentre en vacancia definitiva, deberá ser reemplazado por un experto en la misma materia que resulta de la necesidad de la integración del Tribunal, prohibiendo su reelección.

Al igual que deben cumplir los mismos requisitos para ser magistrados de una Alta Corte de los establecidos en el artículo 232 de la Constitución Política, así como las inhabilidades establecidas en el artículo 126 Constitucional.

La creación del Tribunal de Garantías permite que se logre una auténtica constitucionalización del



derecho penal, pues clarifica y desarrolla el contenido de los derechos fundamentales en todas las etapas de los procesos penales no solo en los casos de los aforados, sino también en aquellos procesos que, de acuerdo con sus facultades, seleccione para ejercer directamente la función de garantías. Mediante la univocidad en la interpretación de los postulados superiores en casos concretos, se genera una verdadera irradiación de los valores constitucionales en el proceso penal, en tanto se expone un marco para la aplicabilidad directa de los mismos.

#### 1. Jerarquía y ubicación dentro de la Rama Judicial

Es un Tribunal que se encuentra en la jurisdicción penal, y su creación y competencia territorial es del orden nacional.

#### 2. Función principal y accesorias que se propone

a) Servir como máxima autoridad en el control de garantías y legalidad;

b) Juez de garantías en los procesos de los aforados constitucionales y legales;

c) Ejercer de manera preferente, funciones de control de garantías en cualquier proceso penal de la jurisdicción ordinaria;

d) Ejercer control material de cualquier acusación que efectúe la Fiscalía General de la Nación;

e) Darse su propio reglamento y demás atribuciones que le otorgue la ley.

#### 3. Sobre la función de Control de Garantías

a) Revisión: Escoger de forma discrecional aquellos casos en los cuales ejercerá la función de juez de control de garantías. Irradiar el efecto de los derechos fundamentales en el proceso penal.

Pueden solicitar esto:

- Fiscal General de la Nación
- Procurador General de la Nación
- Defensor del Pueblo
- Cualquier Magistrado del Tribunal Nacional de Garantías Constitucionales para Asuntos Penales
- Partes interesadas en el proceso penal

El proceso por medio del cual se realizará el procedimiento de elección será fijado en su propio reglamento.

b) Garantía provisional: El magistrado ponente podrá adoptar medida de suspensión de la decisión en el proceso penal, mientras decide el tema objeto de debate. Puede ser de oficio o a petición de parte.

#### 4. Forma de elección y conformación

a) Integrado por tres magistrados

- Magistrado experto en derecho penal
- Magistrado experto en derecho constitucional

- Magistrado experto en derecho internacional

b) Periodo de ocho años;

c) Mismas inhabilidades establecidas en el artículo 126 C.P.:

- Parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil

- No podrán postular a quien intervino en su elección, ni celebrar contratos, ni con los que tengan el mismo grado conforme el anterior

- No haber ejercido dentro del año anterior un alto cargo como: Alto Magistrado, Fiscal, Procurador, Contralor, Defensor o Registrador.

### Consejo de Gobierno Judicial

(o quien haga sus veces)

<i>Conformará tres ternas:</i>		
Una terna de abogados con amplia experiencia en Derecho Penal	Una terna de abogados con amplia experiencia en Derecho Constitucional	Una terna de abogados con amplia experiencia en Derecho Internacional
Que será elegido por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia	Que será elegido por la Corte Constitucional	Que será elegido por el Consejo de Estado

La elección la realizará la

**SALA PENAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**CORTE CONSTITUCIONAL**

**CONSEJO DE ESTADO**

### 5. IMPACTO FISCAL DE LA INICIATIVA

De acuerdo a lo establecido en la Ley 819 de 2003, *por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*, que establece en su artículo séptimo:

**Artículo 7º.** *Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.*

*Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.*

*El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la **Gaceta del Congreso**.*

*Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de*

ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.

En ese sentido, es preciso tener en cuenta la Sentencia C-625 de 2010, Magistrado Ponente doctor Nilson Pinilla Pinilla, en la que se presenta demanda de inconstitucionalidad al proyecto de ley “por medio de la cual se promueve la ligadura de conductos deferentes o vasectomía y la ligadura de trompas de Falopio como formas para fomentar la paternidad y la maternidad responsables y se establecen estímulos para los ciudadanos”, argumentando que el Congreso no llegó a tener en cuenta las observaciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público establecidas en la referida ley, y asimismo, no acogió las objeciones presidenciales presentadas.

“Según el Gobierno, el proyecto de ley en revisión presenta un vicio de procedimiento que afecta su constitucionalidad, por estimar que el Congreso, pese a las advertencias que al respecto realizara el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, lo aprobó en contravía al Marco Fiscal de Mediano Plazo entonces vigente, hecho que desconoce el mandato contenido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, así como en el artículo 151 superior, que impone al órgano legislativo atender esa exigencia”.

La Corte Constitucional manifestó:

*Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un meca-*

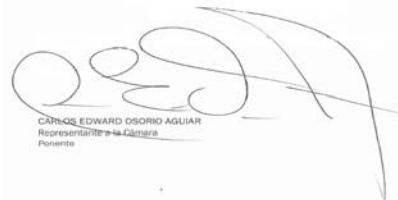
*nismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto. El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo.*

Es de esta forma, que el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público puede presentarse en cualquier momento del trámite de la iniciativa, y siendo así, no constituye un poder de veto, ya que este debe entenderse como una colaboración armónica entre las ramas del poder público, que propende a dotar al legislativo de los instrumentos necesarios para la libertad de configuración legislativa.

## 6. PROPOSICIÓN

Con las anteriores consideraciones, solicitamos a los Miembros de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes dar *Primer debate* al **Proyecto de ley Estatutaria número 139 de 2015 Cámara**, por medio de la cual se crea el **Tribunal Nacional de Garantías Constitucionales para Asuntos Penales** y se dictan otras disposiciones, de conformidad con el texto propuesto inicialmente por el autor.

Del Representante,



CARLOS EDUARDO OSORIO AGUIAR  
Representante a la Cámara  
Ponente

### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

#### AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 139 DE 2015 CÁMARA

*por medio de la cual se crea el Tribunal Nacional de Garantías Constitucionales para Asuntos Penales y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

DE LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

Artículo 1°. *Creación y competencia.* Créase el Tribunal Nacional de Garantías Constitucionales

para Asuntos Penales, el cual tendrá competencia en todo el territorio nacional.

Artículo 2°. *Concepto*. El Tribunal Nacional de Garantías Constitucionales para Asuntos Penales es un órgano perteneciente a la jurisdicción penal. Su principal función es la de servir como máxima autoridad en control de garantías y legalidad. Adicionalmente, será juez de garantías en los procesos de los aforados constitucionales de conformidad con los artículos 186 numeral 1 y 251 Superiores, con las excepciones previstas en la Constitución.

El Tribunal Nacional de Garantías Constitucionales tendrá la estructura, organización y competencia que la presente ley le asigne.

Artículo 3°. *Funciones*. Sin perjuicio de las competencias de la Corte Constitucional, a quien corresponde asegurar la integridad y supremacía de la Constitución, y de la Corte Suprema de Justicia, como máximo órgano de cierre de la jurisdicción ordinaria, el Tribunal Nacional de Garantías Constitucionales para Asuntos Penales tendrá las siguientes funciones:

1. Servir como juez de control de garantías en los procesos penales que se sigan contra los aforados constitucionales de conformidad con lo establecido en los artículos 186 numeral 1 y 251 Superiores o contra los aforados legales.

2. Ejercer, de manera preferente, funciones de control de garantías en cualquier proceso penal de la jurisdicción ordinaria, con el objeto de proteger los derechos fundamentales del investigado o asegurar la realización de la justicia material. Para ello podrá seleccionar cualquier decisión de proferida por un juez de control de garantías o ejercer directamente el control de garantías cuando lo considere necesario o las circunstancias del caso así lo ameriten.

3. Realizar eventualmente el control material de cualquier acusación que efectúe la Fiscalía General de la Nación.

4. Darse su propio reglamento.

5. Las demás funciones que la ley le asigne.

## TÍTULO II

### LA FUNCIÓN DE CONTROL DE GARANTÍAS Y LA REVISIÓN DE LAS PROVIDENCIAS

Artículo 4°. *Revisión*. Es facultad del Tribunal Nacional de Garantías Constitucionales para Asuntos Penales escoger de forma discrecional aquellos casos en los cuales ejercerá la función de juez de control de garantías, así como las providencias objeto de revisión. Esto con el fin de irradiar el efecto de los derechos fundamentales en el proceso penal.

Sin perjuicio de lo anterior, el Fiscal General de la Nación, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, cualquier Magistrado del Tribunal Nacional de Garantías Constitucionales para Asuntos Penales y las partes o interesados en el proceso penal, podrán solicitar la selección de los casos

siempre que justifiquen la necesidad de lograr justicia material en el caso objeto de la petición.

Artículo 5°. *Procedimiento de selección*. El procedimiento para la selección de los asuntos objeto de revisión será fijado en el Reglamento Interno del Tribunal Nacional de Garantías Constitucionales para Asuntos Penales.

Artículo 6°. *Medidas provisionales*. Cuando se decida seleccionar una providencia para revisión, el magistrado ponente podrá adoptar, de oficio o a petición de parte, medidas provisionales de suspensión de las decisiones adoptadas en el proceso, mientras se decide el tema objeto de debate.

## TÍTULO III

### CONFORMACIÓN, POSTULACIÓN Y SISTEMA DE ELECCIÓN

Artículo 7°. *Conformación*. El Tribunal Nacional de Garantías Constitucionales para Asuntos Penales estará integrado por tres (3) magistrados así: un (1) magistrado experto en derecho penal; un (1) magistrado experto en derecho constitucional; y un (1) magistrado experto en derecho internacional.

Artículo 8°. *Periodo*. Los magistrados del Tribunal Nacional de Garantías Constitucionales para Asuntos Penales serán elegidos para un periodo de ocho (8) años sin que sea posible su reelección. También tendrán las inhabilidades establecidas en el artículo 126 de la Constitución.

Artículo 9°. *Sistema de elección*. Corresponderá a la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado elegir, respectivamente, a los magistrados del Tribunal Nacional de Garantías Constitucionales para Asuntos Penales de listas enviadas por el Consejo de Gobierno Judicial o quien haga sus veces. Para ello, se seguirán las siguientes reglas:

1. En atención a las funciones de protección de los derechos fundamentales y la garantía de la vigencia del Derecho Internacional Humanitario, la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia elegirá, de una lista enviada por el Consejo de Gobierno Judicial, o quien haga sus veces, al magistrado experto en derecho penal. Por su parte, la Corte Constitucional designará al magistrado experto en derecho constitucional y el Consejo de Estado escogerá al magistrado experto en derecho internacional.

Asimismo, el Consejo de Gobierno Judicial o quien haga sus veces velará porque la lista tenga una representación de profesionales con maestría o doctorado y que provengan de la academia, la judicatura o del ejercicio profesional.

2. Los Magistrados del Tribunal Nacional de Garantías Constitucionales para Asuntos Penales deberán cumplir los mismos requisitos exigidos para ser elegido magistrado de una Alta Corte de acuerdo a lo establecido en el artículo 232 de la Constitución.

3. Los años de experiencia exigidos en el artículo 232 de la Constitución podrán ser homologados así:

Un (1) título de posgrado en la modalidad de doctorado o posdoctorado equivale a quince (15) años de experiencia profesional, siempre y cuando, dicha formación superior corresponda a las funciones propias del cargo a desempeñar y se acredite el respectivo título profesional.

En ningún caso se admitirá la acumulación de más de dos (2) títulos de posgrado para aplicar las equivalencias señaladas en el presente numeral.

4. La Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado deberán realizar la elección del magistrado correspondiente dentro de los treinta (30) días siguientes a la notificación de la lista enviada por el Consejo de Gobierno Judicial o quien haga sus veces.

Parágrafo 1°. La Gerencia de la Rama Judicial, o quien haga sus veces, proveerá los recursos físicos, financieros, humanos y técnicos necesarios para llevar a cabo el proceso de selección de los candidatos.

Parágrafo 2°. En caso de falta definitiva de alguno de los magistrados del Tribunal, se seguirá el mismo procedimiento señalado en el presente artículo para la selección y designación de quien lo reemplace.

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

Del Representante,



CARLOS EDUARDO OSORIO AGUILAR  
Representante a la Cámara  
Ponente

## CARTAS DE COMENTARIOS

### CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 161 DE 2014 CÁMARA

*por medio de la cual se dictan normas en materia de saldos no consumidos en telefonía móvil.*

Bogotá, D. C.

Doctor

JAÍR JOSÉ EBRATT DÍAZ

Secretario Comisión Sexta

Cámara de Representantes

Carrera 7 N° 8-68 Edificio Nuevo Congreso

Ciudad

**Asunto. Concepto Proyecto de ley número 161 de 2014 Cámara, por medio de la cual se dictan normas en materia de saldos no consumidos en telefonía móvil.**

Respetado doctor Ebratt:

De manera atenta, remito adjunto a esta comunicación el concepto jurídico emitido por parte de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, respecto al proyecto de ley de la referencia.

Quedo atenta a cualquier información adicional que sea requerida.

Cordialmente,



LILIAM AMPARO CUBILLOS VARGAS  
Asesora del Despacho del Ministro encargada de las funciones de la Secretaría General

C.C. HR. David Barguil  
H.R. Jaime Felipe Lozada

Código TRD: 110

### MEMORANDO

PARA:	Doctora BEATRIZ ELENA CÁRDENAS CASAS Secretaria General
DE:	FERNEY BAQUERO FIGUEROA Jefe Oficina Asesora Jurídica
ASUNTO:	Concepto al Proyecto de ley 161 de 2014 Cámara, por medio de la cual se dictan normas en materia de saldos no consumidos en telefonía móvil.

Respetada doctora Beatriz:

Atendiendo la solicitud de comentarios respecto del Proyecto de ley número 161 de 2014 Cámara, por medio de la cual se dictan normas en materia de saldos no consumidos en telefonía móvil, que se nos hiciera vía correo electrónico y una vez efectuada la revisión del texto enviado, ponemos a su consideración algunas sugerencias y observaciones, en relación con las funciones que corresponden a esta entidad.

#### 1. Antecedentes

El proyecto de ley en estudio fue radicado el pasado 31 de octubre en la Secretaría General de la Cámara de Representantes, siendo sus autores los Representantes a la Cámara: David Barguil Assís, Alfredo Cuello Baute, Lina Barrera, Armando Zabaín y otros.

A la fecha se encuentra pendiente de surtir el primer debate.

#### 2. Consideraciones Generales

En primer término es necesario precisar que la Ley 1341 de 2009 es el marco general del sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones, normativa que asigna, entre otras, funciones de diseñar, adoptar y promover las políticas, planes, programas y proyectos del sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, definir, adoptar y promover las políticas, planes y programas tendientes a incrementar y facilitar el acceso de todos los habitantes del territorio nacional, a las TIC y a

sus beneficios, evaluar la penetración, uso y comportamiento de las TIC en el entorno socioeconómico nacional, así como su incidencia en los planes y programas que implemente o apoye, propender por la utilización de las TIC para mejorar la competitividad del país, procurar ofrecer una moderna infraestructura de conectividad y de comunicaciones, en apoyo para los centros de producción de pensamiento, así como el acompañamiento de expertos, en la utilización de las TIC, capaces de dirigir y orientar su aplicación de manera estratégica, levantar y mantener actualizado el registro de todas las iniciativas de TIC a nivel nacional, formular y ejecutar políticas de divulgación y promoción permanente de los servicios y programas del sector de TIC promoviendo el uso y beneficio social de las comunicaciones y el acceso al conocimiento, para todos los habitantes del territorio nacional, por lo cual el tema del que trata el proyecto de ley hace parte de lo que concierne a este sector.

En lo que respecta al texto del proyecto de ley, por técnica normativa, se sugiere:

– Suprimir del epígrafe la expresión “por medio de” y en su lugar se propone, “por la cual”.

– Nominar los artículos, para mayor claridad de cualquier lector.

– Además de técnica normativa, por seguridad jurídica, se sugiere se incluyan las disposiciones modificadas, derogadas, subrogadas dentro del artículo de vigencias y derogatorias, las cuales deberán ser expresas.

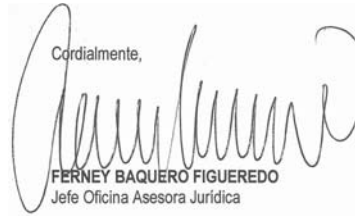
### 3. Consideraciones en relación con el articulado del proyecto de ley

En relación con los artículos 1° y 3° se propone hacer precisión en cuanto a la denominación de Proveedor de Redes y Servicios de Telecomunicaciones, en razón a lo establecido al respecto por la Ley 1341 de 2009.

En cuanto a los demás artículos, estamos de acuerdo con que la regulación se asigne a cargo de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, entidad que, por expresa disposición del Legislador a través de la Ley 1341 de 2009, es el organismo técnico del Gobierno nacional encargado de promover la competencia, evitar el abuso de posición dominante y regular los mercados de las redes y los servicios de comunicaciones; con el fin de que la prestación de los servicios sea económicamente eficiente, y refleje altos niveles de calidad, sin embargo, vale la pena mencionar que, sin perjuicio de la competencia que le atañe al legislador en la regulación existente ya se contemplan las transferencias de saldos, lo cual tiene consagración en las Resoluciones número 3066 de 2011, modificada por la Resolución número 4040 de 2012, ambas expedidas por la CRC y que en sentido amplio han recogido pronunciamientos de diversas autoridades y reflejado las necesidades de los usuarios, lo cual de manera respetuosa se sugiere sea tenido en cuenta.

Quedamos atentos a cualquier colaboración que adicionalmente se requiera.

Cordialmente,



FERNEY BAQUERO FIGUEREDO  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

c.c. Dra Margarita Rivera- Asesor Despacho Ministro

\* \* \*

### CARTA DE COMENTARIOS DE LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 161 DE 2014 CÁMARA

*por medio de la cual se dictan normas en materia de saldos no consumidos en telefonía móvil.*

Rad. 201520018

Cód. 12000

Bogotá, D. C.

Honorables Representantes

JAIME FELIPE LOZADA POLANCO

Ponente Coordinador

ALFREDO APE CUELLO BAUTE

Ponente

INÉS CECILIA LÓPEZ FLÓREZ

Ponente

Comisión Sexta Cámara - Congreso de la República

Edificio Nuevo del Congreso Carrera 7ª N° 8-68

Teléfono +57 (1) 3823164/66

Ciudad

Email: [jaimeflozada@hotmail.com](mailto:jaimeflozada@hotmail.com); [mariacgarrido2hotmail.com](mailto:mariacgarrido2hotmail.com); [apecuello@hotmail.com](mailto:apecuello@hotmail.com); [willmeralvarado78@hotmail.com](mailto:willmeralvarado78@hotmail.com)

**Asunto: Comentarios al Proyecto de ley número 161 de 2014 Cámara, por medio de la cual se dictan normas en materia de saldos no consumidos en telefonía móvil.**

Honorables Representantes:

La Comisión de Regulación de Comunicaciones, de manera permanente desarrolla una actividad de monitoreo y seguimiento a la actividad legislativa del Congreso de la República, especialmente concentrada en los proyectos de ley tendientes a regular materias asociadas a los asuntos objeto de regulación de esta Comisión o simplemente de interés de la misma, por lo cual una vez revisado el **Proyecto de ley número 161 de 2014, por medio de la cual se dictan normas en materia de saldos no consumidos**

en telefonía móvil y su Ponencia para Primer Debate en la Comisión Sexta de Cámara, esta Comisión en calidad de Entidad técnica y especializada del sector TIC, considera importante presentar algunos comentarios y observaciones a dicho proyecto desde la perspectiva regulatoria.

### I. Comentarios Generales

De manera preliminar, una vez revisada la exposición de motivos y las medidas planteadas, la CRC identifica que el articulado propuesto obedece al interés de procurar un marco legal mediante el cual los beneficios que se obtienen actualmente en la modalidad prepago, en cuanto a la transferencia de saldos, se equiparen en la modalidad postpago, en donde el concepto análogo a la “nueva tarjeta” sea la carga de saldo periódico convenido entre ambas partes en el contrato de plan o el empaquetamiento; destacando el interés del proyecto en fomentar el bienestar de los usuarios, fin último del Régimen de Comunicaciones.

Ahora bien, se considera pertinente resaltar que el mismo legislador a través de su artículo 22, numeral 1, y el artículo 53 de la Ley 1341 de 2009, ha dejado en cabeza de la **Comisión de Regulación de Comunicaciones** la facultad de expedir el régimen de protección de los derechos de los usuarios de servicios de comunicaciones, y entre otras razones, esta competencia legal que recae en cabeza de esta Comisión obedece a que las relaciones entre proveedores y usuarios de servicios de comunicaciones son dinámicas y cambiantes, con ocasión de los cambios tecnológicos y las transformaciones y tendencias que se van produciendo en los modelos de negocio por las exigencias del mercado, lo cual hace que la regulación especial del sector, máxime tratándose de las normas que protegen a los usuarios, no estén previstas en regímenes rígidos como puede ser una ley frente a la regulación expedida por la CRC, ambas vinculantes, pero en este último caso flexible cuando se identifica la necesidad de actualizar como respuesta rápida ante una determinada situación donde la industria haya evolucionado y la regulación no, o al contrario donde se pueda adelantar el avance regulatorio de cara a la transformación inminente de la industria.

#### a) Contexto regulatorio actual

En la actualidad, la regulación vigente ya atiende las necesidades de los usuarios en postpago que se han planteado en la motivación del **Proyecto de ley número 161 de 2014**, por medio de la cual se dictan normas en materia de saldos no consumidos en telefonía móvil, por cuanto este tipo de usuarios cuenta con herramientas para poder tomar decisiones informadas acordes a su consumo; así mismo, de tiempo atrás se ha evidenciado que dichos usuarios están motivados, no por la acumulación de minutos en su plan, sino por el valor del plan contratado.

En el año 2011, la Comisión adelantó un estudio de consumo de telefonía móvil, en el cual se analizó el consumo de los usuarios. En relación con las tar-

jetas prepago se evidenció la existencia de un porcentaje de usuarios que no consumía la totalidad del saldo de dichas tarjetas así como la evidente falta de conocimiento respecto a los mecanismos de traslado de saldos. De igual manera señaló que *“Para los segmentos postpago tanto abierto como cerrado, los usuarios al tener conocimiento más exacto de cuántos minutos tiene su plan y cuántos minutos puede consumir, podrán controlar su consumo del mes de acuerdo a sus posibilidades económicas v un único pago para el periodo.”*<sup>1</sup>(SFT).

De igual forma el estudio elaborado por la CRC indicó que *“En cuanto a la demanda, se evidencia una tendencia de los usuarios a buscar planes y ofertas donde el consumo está determinado directamente por gasto, más que los factores como la duración de sus llamadas y el control del tiempo al aire. Así mismo, la tendencia de los usuarios, más que controlar el consumo en sí mismo, se centra en controlar el gasto.”*<sup>2</sup>(SFT).

Por tal motivo, la CRC expidió la Resolución CRC 3066 de 2011, modificada por la Resolución CRC 4040 de 2012, por la cual se establece el Régimen Integral de Protección de los Derechos de los Usuarios de los Servicios de Comunicaciones, según la cual las vigencias de las recargas prepago son de al menos 60 días, y los saldos no consumidos posteriores a la vigencia pueden mantenerse hasta 30 días más y reactivarse con una nueva recarga. De esta manera se protege de manera directa a la gran mayoría de los usuarios de servicios móviles en el país, aproximadamente el 85% de la base de usuarios actuales.

En cuanto a los usuarios en modalidad postpago, las diferentes medidas regulatorias expedidas por la CRC suplen sus necesidades en cuanto a información y flexibilidad para el uso de planes y saldos en servicios móviles, así:

- i) Obligaciones de información al momento de contratar - Resolución número 3066 de 2011.
- ii) Portabilidad numérica móvil – Resolución número CRC 2355 de 2010.
- iii) Eliminación de cláusulas de permanencia mínima - Resolución número 4444 de 2014.
- iv) Simplificación de contratos de servicios móviles - Resolución número 4625 de 2014.

La Resolución CRC 3066 de 2011 en su artículo 11, deber de información, dispone de forma detallada obligaciones de los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones (PRST) frente a sus usuarios. En cuanto a la Portabilidad Numérica Móvil, esta permite que el usuario elija el Proveedor que le prestará los servicios móviles y se lleve su número de línea para evitar perder sus contactos, lo que tiempo atrás constituía una barrera, de esta forma se incentiva la competencia y el usuario ejerce su

<sup>1</sup> CRC. Tarificación por segundos y saldos no consumidos. p. 34.

<sup>2</sup> CRC. Ob.cit., p. 46.

libre elección de las condiciones que considere más favorables para él.

Adicionalmente, en la Resolución CRC 3066 de 2011, modificada por la Resolución número 4444 de 2014 que **eliminó las cláusulas de permanencia mínima** en los contratos de servicios móviles, se ha dotado de **flexibilidad y poder de elección al usuario** de cara a las condiciones de la oferta disponible en el mercado. En la actualidad los proveedores ofrecen múltiples planes de servicios y el usuario está en la posibilidad de seleccionar el plan que más se ajuste a sus requerimientos, es más, en el caso de que el usuario escoja un plan que desborde su promedio de gasto, hoy, eliminadas las cláusulas de permanencia mínima, bien puede ajustar su plan a sus necesidades, sin lugar a multas. Esto es crucial al dejar en manos del usuario la posibilidad de ajustar cada mes su plan y así evitar una tendencia de altos saldos sin consumir, gracias a que la información de facturación del plan le permite evidenciar el uso real de los recursos que realizó el período inmediatamente anterior.

Finalmente, la CRC en cumplimiento del numeral 1 del artículo 22 y el artículo 53 de la Ley 1341 de 2009, en cuanto a la protección de los derechos de los usuarios, expidió la Resolución número 4625 de 2014, *por la cual se establecen los modelos del contrato único y de las condiciones generales, de prestación de servicios provistos a través de redes móviles, se modifica la Resolución CRC 3066 de 2011 y se dictan otras disposiciones*, cuyo objeto es “regular el contenido y formato de los contratos de servicios móviles, a fin de garantizar que los mismos constituyan una herramienta efectiva a disposición del usuario para entender, consultar y hacer respetar sus derechos”<sup>3</sup>. Lo que equivale a decir que el contrato por adhesión una vez que el regulador lo ha intervenido, le garantiza a las partes, que “sea un verdadero soporte de la relación proveedor–usuario, o que se constituya en una herramienta de ejercicio de sus derechos”<sup>4</sup>.

Todo lo aquí expuesto, hace que no existan barreras para que el usuario postpago elija proveedor, planes y servicios móviles, de forma tal que los eventuales saldos no consumidos no se constituyan en una posible afectación.

#### b) Casos internacionales

Se realizó una búsqueda exhaustiva de normativas o regulaciones internacionales similares a la propuesta, a través de la empresa Cullen International<sup>5</sup>, y se identificó que no existen dicho tipo de medidas impuestas a los PRST en otros países.

No obstante, se verificó que a nivel de oferta comercial en Estados Unidos existen planes recientes con características de acumulación; es así como la Empresa AT&T tiene oferta de planes con acumula-

ción de minutos –desde 2014– y acumulación de datos –a partir de enero de 2015–; y la Empresa T-Mobile, con planes con acumulación de datos, también a partir de enero de 2015. Cabe señalar que AT&T migró de ofrecer acumulación de minutos a acumulación de datos, debido a la proliferación en los Estados Unidos de planes de voz que ofrecen servicios de llamadas ilimitadas, por lo tanto, la acumulación de minutos dejó de ser una motivación para el usuario. Al respecto, es necesario recalcar que las condiciones comerciales de dichos planes no son directamente comparables en el caso de Colombia, dado que en Estados Unidos se aplica el esquema de costos compartido (Receiving Party Pays- RPP) en el cual para cada llamada móvil tanto quien origina como quien recibe la llamada pagan los costos del uso de su red, lo que ha llevado incluso a que los usuarios en ocasiones prefieran apagar sus teléfonos para evitar pagar por llamadas no deseadas. En Colombia, quien origina una llamada hacia una red móvil asume todo el costo (Calling Party Pays- CPP), lo cual implica que el usuario tiene todo el control sobre el consumo efectivo que realiza y de esta manera puede hacer una gestión apropiada de los recursos de su plan, en contraste con el caso del RPP.

Planes de esta naturaleza obedecen a la dinámica misma del mercado, que permite una fluida información al usuario, produciendo efectos positivos, y no son producto de medidas normativas. Ahora bien, si existen planes como los descritos operando en el mundo, es factible que en el futuro próximo los PRST con asiento en Colombia empiecen a explorar las posibilidades de su implementación en el país. Sin perder la perspectiva, que las condiciones tecnológicas y de mercado y en general de contexto son muy diferentes en cada país.

#### c) Efectos previsibles

De la propuesta analizada, se identifican tres repercusiones no favorables que deben tenerse en cuenta:

1. Ajuste a oferta comercial que puede repercutir en incremento de tarifas.
2. Aumento del costo del mantenimiento de la disponibilidad del PRST.
3. Escasez de recurso numérico debido a no caducidad de saldos.

Hasta ahora el mercado mismo ha venido determinando los planes que los proveedores del servicio ofrecen a sus usuarios, de manera flexible y dinámica, por lo tanto con la implementación de la ley –sí llegará a su trámite final–, se obligaría a, los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones a producir ofertas comerciales con menor cantidad de minutos –con el fin de evitar saldos no consumidos–, con el consecuente aumento del valor de los minutos ofrecidos.

De acuerdo con la experiencia regulatoria, tiempo atrás el servicio de telefonía fija se cobraba por consumo a unos precios altos, y con el apoyo del marco tarifario expedido por la CRC a través de la

<sup>3</sup> Artículo 1°. Resolución CRC 4625 de 2014, *por la cual se establecen los modelos del contrato único y de las condiciones generales, de prestación de servicios provistos a través de redes móviles, se modifica la Resolución CRC 3066 de 2011 y se dictan otras disposiciones*.

<sup>4</sup> Idem. P.2.

<sup>5</sup> <http://www.cullen-international.com/>

Resolución CRT 1250 de 2005 se propició el cambio en los grandes operadores a oferta de planes ajustados al perfil de consumo del usuario, y el mercado fue llevando el servicio a la implementación de diferentes planes de servicios, en donde, el precio por minuto consumido bajó ostensiblemente, inclusive, en planes con consumo ilimitado de ámbito local. Lo que demuestra, que la competencia ha obligado a que los precios del servicio de telefonía fija tiendan a reducirse con el tiempo, y la cantidad de minutos incluidos en el plan no sea el factor diferencial en la decisión del usuario.

En cuanto a la relación tarifas-nivel de consumo, el estudio de la CRC antes referenciado, concluyó que *“Como se esperaba, tanto en prepago como en postpago, existe una relación negativa y estadísticamente significativa entre la tarifa por minuto y el nivel de consumo al mes. Es decir, un aumento en la tarifa por minuto está relacionado con una disminución en el consumo mensual de minutos en telefonía móvil, lo cual implica que un incremento en el precio por minuto equivalente estaría relacionado con una disminución de consumo”*.<sup>6</sup>

Otro efecto que podría desencadenar la medida, sería que desincentivaría la implementación de las tarifas planas en el servicio de telecomunicaciones, al devolverle el protagonismo al tiempo de duración de las llamadas consumidas, en detrimento de los planes que incluyen el servicio de llamadas ilimitadas. Así las cosas, la posibilidad del usuario de contratar tarifas planas en el servicio de telecomunicaciones, serían modificadas para la contratación de planes en los cuales se tenga como única prioridad la contabilización del tiempo de las llamadas.

En el mismo sentido, el acumular minutos del servicio mes a mes implicaría que los costos del proveedor del servicio por mantener la disponibilidad aumenten y, dependiendo de la elasticidad, costo-precio, sería de esperar que estos costos se transfieran al usuario produciendo un natural aumento de precio.

Con fundamento a la preservación del recurso numérico finito, la Resolución número 3066 de 2011 prevé que en la modalidad prepago, *“Luego de dos (2) meses en que el usuario no reciba ni genere comunicaciones, ni active tarjetas prepago y no tenga saldos vigentes a su favor en estas últimas, el proveedor podrá disponer del número, siempre que medie previo aviso al usuario mediante cualquier medio, por lo menos con quince (15) días hábiles de anticipación a la fecha prevista para disponer del número”*. No obstante, en el caso de la propuesta de no incluir caducidad para los saldos no consumidos, esto implicaría que la línea siempre debe considerarse como activa y aunque no generara tráfico alguno de voz o datos, el PRST debería mantener asignado a dicho usuario el número de la línea móvil lo que llevaría a una rápida escasez del recurso numérico, que en un recurso finito, y debe ser administrado de forma eficiente por la CRC en virtud del Decreto número 25 de 2002. Esto claramente no resulta viable de forma alguna, de cara a la normatividad vigente.

<sup>6</sup> CRC. Ob.cit., p.58.

## II. Comentarios al articulado

Una vez aclarado el contexto general, se procede a presentar consideraciones particulares al texto del proyecto de ley.

**Artículo 1º.** *El importe asociado a los servicios prepago, postpago, empaquetamientos o cualquier otro tipo de vinculación que un usuario adquiere con un proveedor u operador de servicios de comunicaciones móviles generan, bajo las condiciones pactadas entre ellos, un derecho de uso a partir del momento en que es adquirido hasta que es consumido en su totalidad sin que este sea sujeto de caducidad alguna.*

*En caso de que el usuario tenga un contrato que implique facturación periódica con un proveedor el importe no consumido se acumulará.*

**Parágrafo.** *Aquellos importes acumulados de periodos pasados, deberán reconocerse como saldo disponible para ser usados en los mismos servicios que fueron pactados por el usuario y el operador.*

**COMENTARIO:** El artículo 1º establece el derecho de uso de los servicios que un usuario adquiere con un proveedor, desde el momento de que se adquiere hasta que es consumido en su totalidad, lo primero que valdría la pena plantear es que por técnica de elaboración jurídica, no se debería referir el proyecto a derecho de uso. Los derechos tienen origen en la constitución y la ley y entre otros se puedan aludir a los derechos fundamentales, sociales económicos, culturales, los colectivos y del ambiente, mientras, de lo que se trata en la iniciativa legislativa es la obligación que se genera de un contrato, por lo tanto, a lo que debería hacer mención en el artículo es al cumplimiento de la obligación de uso a partir del momento en que es adquirido hasta que es consumido en su totalidad sin que este sea sujeto de caducidad alguna.

Ahora bien, del texto del primer inciso se colige, que si un usuario no consume, sino, un número mínimo de minutos de su plan, el saldo se iría acumulando en el tiempo y si esa conducta es característica, puede llegar el momento en que su saldo puede llegar a ser altamente representativo, hecho que no justificaría nuevos minutos que acrecienten su saldo.

En relación con la transferencia de saldos no consumidos en la modalidad postpago, resulta importante recordar al momento de adquirir un plan postpago, los usuarios ya conocen la cantidad de tiempo al aire en minutos que le ofrece el proveedor, por tanto el usuario puede comparar y escoger el plan que más se adecue a su necesidad de consumo y capacidad de pago, de tal manera que si durante la ejecución del contrato el usuario detecta que requiere menos o más minutos en un periodo determinado, puede optar por cambiar de plan tarifario sin multa alguna.

En el análisis efectuado por la CRC en 2011, la CRC encontró que bajo el marco legal vigente, particularmente conforme lo previsto en el artículo 23 de la Ley 1341 de 2009 los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, gozan de libertad



tarifaria, salvo que esta Comisión intervenga excepcionalmente regulando los precios, en los casos en que se identifique una falla de mercado o problemas de competencia o abuso de posición de dominante, lo cual en relación con la transferencia de saldos en la modalidad de pospago no se ha encontrado precedente por parte de la CRC.

Lo anterior, puede explicarse con dos sencillos ejemplos. Cuando un propietario de un inmueble celebra un contrato de arrendamiento de una casa para residencia se acuerda desde el contrato el pago mensual de un canon de arrendamiento, independientemente de si el arrendatario quien habitará la casa, la disfruta físicamente durante 12 horas al día, cada día, a su regreso del trabajo, frente a lo cual no podría el arrendatario alegar que como no disfruta de 12 horas en la casa el propietario debe devolverle el valor equivalente a las 12 horas diarias que él no está en dicha casa. Por su parte, igualmente ocurre con un gimnasio, cuando una persona se inscribe por un año, pero desea ir al gimnasio, únicamente tres (3) días por semana, e incluso cuatro (4) días para las semanas en que disponga de mayor tiempo; no por ello podría el usuario de dicho gimnasio reclamar al gimnasio que le devuelva el dinero correspondiente a los días que no disfruta el gimnasio de acuerdo a sus propias elecciones.

En ambos ejemplos, se evidencia claramente, al igual que ocurre en el contrato de prestación de servicios de telefonía móvil bajo la modalidad pospago, que la parte contratante que va a disfrutar o usar el bien o servicio, de acuerdo a sus propias decisiones celebra un contrato acordando un precio global, independientemente del uso que dicha persona le vaya a dar al bien o servicio de acuerdo a sus necesidades. Es así como en el caso que nos ocupa, un usuario de servicios de comunicaciones móviles al contratar bajo la modalidad de pospago, ha pagado al proveedor de servicios por una capacidad de consumo, y el mismo usuario decide si usa toda la capacidad de consumo de la que dispone o si la usa parcialmente.

Teniendo en cuenta lo anterior, en el caso de servicios de comunicaciones móviles bajo la modalidad pospago se evidencia la inconveniencia de establecer la obligación de acumular los minutos pendientes de consumir en un periodo pasándolos a otro periodo, puesto que se podrían limitar las ofertas comerciales y los proveedores se podrían abstener de ofrecer planes con minutos incluidos en tarifas especiales entre otras ofertas, con las cuales los usuarios son quienes efectivamente se benefician, pues de hacerla se estaría perjudicando el requerimiento de los niveles de inversión que deben acometer los proveedores para la disponibilidad del servicio.

**Artículo 2º. En caso que la línea sea cancelada, el usuario podrá transferir su saldo disponible a cualquier otra línea dentro de la misma red, independiente del tipo de contrato o vinculación que tenga con su proveedor de servicios de comunicaciones móviles.**

**Si la línea cumple 2 meses sin uso, el saldo se conserva hasta el momento en que vuelva a ser usa-**

**da o hasta que la línea sea cancelada. En todo caso el usuario solo podrá disponer de su saldo para transferirlo a otra línea del mismo operador.**

**COMENTARIO:** La Comisión ha considerado ya dentro de su regulación que para el caso de la portación del número, dado que esta genera de cara al Proveedor Donante la terminación del contrato celebrado entre el usuario que se porta y aquel, la posibilidad de que el usuario bajo la modalidad pospago tenga derecho a la devolución a través de los mismos mecanismos que se ha previsto para el pago de sus deudas, a elección del usuario, los saldos no consumidos, entendidos estos como los resultantes a favor del usuario una vez descontados los cargos y consumos facturados por el proveedor de todos los pagos realizados por parte del usuario, conforme las reglas previstas en el artículo 8º de la Resolución CRC 2355 de 2010, numeral 8.3.4. De la misma forma para el caso de cancelación, no resulta necesaria esta disposición por cuanto la regulación ya eliminó las cláusulas de permanencia mínima y el usuario libremente puede cancelar su servicio sin penalidades. Desde el punto de vista operativo, no resulta procedente plantear un periodo de congelación de recursos sin certeza alguna que serán utilizados con posterioridad, lo cual afecta de manera directa la disponibilidad del recurso numérico asignado a los usuarios y los recursos de aprovisionamiento del servicio de los PRST.

**Artículo 3º. El proveedor de servicios de comunicaciones móviles deberá discriminar en la factura el saldo acumulado en periodos anteriores y el saldo facturado.**

**COMENTARIO:** Es importante señalar que el artículo propuesto dispone que la información asociada a la transferencia de saldos, especialmente en cuanto a las unidades de tiempo no consumidas sea debidamente informada a través de la factura, no obstante si se tiene en cuenta la viabilidad que ha comprobado la CRC en materia de transferencia de saldos únicamente respecto de la modalidad de prepago, debe tenerse en cuenta que la prestación de servicios a través de esta modalidad no necesariamente requiere del proceso de facturación de cara al usuario por lo que esta medida no sería viable en atención a esta consideración.

Además, en relación con las condiciones aplicables a la transferencia de saldos, la Comisión consciente de la necesidad de fortalecer los deberes de información por parte del proveedor hacia sus usuarios, ya ha establecido en su regulación las reglas y condiciones aplicables que garantizan la adecuada información al usuario, no solo a través de una línea de atención gratuita que funcionará los 7 días de la semana durante las 24 horas del día y a través de la cual puede ser consultado el saldo pendiente; sino también, a través del envío gratuito de mensajes de voz y/o texto a través de los cuales el proveedor debe informarle al usuario claramente el saldo en dinero disponible, mensaje que además le explicará las tarifas aplicables a consumos de voz para llamadas on-net y off-net, llamadas a teléfonos fijos, envío de SMS, capacidad adquirida de consumo en servicios

de datos y tarifas aplicables, y la dirección del sitio web donde el usuario puede encontrar los valores de las llamadas internacionales y llamadas a números de tarifa con prima, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 70 de la Resolución CRC 3066 de 2011. La transferencia de saldos en la modalidad prepago, de ninguna manera puede tener costo alguno para el usuario, de acuerdo con lo señalado por el artículo 73 de la Resolución CRC 3066.

Como se indicó previamente, el acumular minutos del servicio mes a mes implicaría que los costos del proveedor del servicio por mantener la disponibilidad aumenten y estos terminarían transferidos al usuario, produciendo un aumento de precio en el servicio.

En virtud de lo expuesto, y tal como se explicó en el aparte de consideraciones generales, no se considera pertinente la aplicación de la transferencia de saldos a la modalidad de pospago a través de un marco rígido como la de una ley, sino, que se plantea la alternativa que sea a través del mercado, seguramente que cuando ello suceda, la Comisión en ejercicio de sus competencias legales en materia de protección de los derechos de los usuarios, garantizará a través de la regulación que no solo en las facturas y las páginas web, sino, de todos los medios de difusión que ofrezcan los PRST, se proporcione la información necesaria y oportuna para que el servicio opere de la mejor manera, por lo tanto, se sugiere revisar la viabilidad del artículo 3° propuesto.

**Artículo 4°. La Comisión de Regulación de Comunicaciones, o quien haga sus veces, tendrá un plazo no mayor a 120 días para definir las condiciones regulatorias para la implementación de la medida que trata esta ley.**

**COMENTARIO:** No resulta necesaria dicha disposición, de cara a los argumentos anteriormente indicados. Adicionalmente, es de indicar que un proceso regulatorio debe contemplar al menos ocho (8) meses para su ejecución, teniendo en cuenta etapas de investigación, análisis y discusión sectorial.

En conclusión, por las razones antes expuestas, se considera innecesaria la medida propuesta, toda vez que la temática de saldos debe dejarse al campo de acción regulatorio, más propicio a responder rápidamente a las condiciones cambiantes del mercado, de cara a la protección del usuario; siendo este tema uno de los aspectos que conforme al marco legal vigente, en ejercicio de las atribuciones y funciones que le han sido encomendadas, puede ser definido por esta Comisión.

El presente concepto fue aprobado por el Comité de Comisionados de la CRC, según consta en Acta número 962 de 2015.

Cordial saludo,



**JUAN MANUEL WILCHES DURÁN**  
Director Ejecutivo

\* \* \*

**CARTA DE COMENTARIOS DE LA ASOCIACIÓN NACIONAL DE CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 150 DE 2015 CÁMARA**

*por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barrera de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones.*

ANCCF – N° 0890

Bogotá, D. C., 11 de noviembre de 2015

Doctor

VÍCTOR RAÚL YEPES FLÓREZ

Secretario Comisión Séptima

Honorables Cámara de Representantes

Congreso de la República

Ciudad

**Referencia: Análisis al Proyecto de ley número 150 de 2015 Cámara, por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barrera de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones.**

Apreciado doctor:

Adjunto me permito hacerle entrega del análisis efectuado por la Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar (Asocajas), por conducto de su Presidencia Ejecutiva, al **Proyecto de ley número 150 de 2015 Cámara, por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barrera de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones**, el cual, en nuestro concepto, además, de generar un impacto fiscal negativo en los Sistemas de Seguridad Social Integral, Protección Social y Subsidio Familiar, vulnerando derechos ciertos e irrenunciables del sector de los trabajadores en Colombia, transgrede normas y principios constitucionales, de acuerdo con los argumentos que allí señalamos.

Debemos resaltar que nosotros no nos oponemos a impulsar la generación de empleo para los jóvenes entre 18 y 28 años de edad, sentando las bases institucionales para el diseño y ejecución de políticas de empleo y emprendimiento junto con la promoción de mecanismos que impacten positivamente en la vinculación laboral de este grupo poblacional en Colombia.

Nuestro Único propósito e intención son los de evitar que el sector de los trabajadores de más bajos ingresos en nuestro país y diferentes poblaciones necesitadas, resulten afectadas y perjudicadas por una decisión legislativa, así como solicitar que se nos tenga en cuenta como Sistema de Subsidio Familiar al momento de adoptar decisiones legislativas que

puedan afectar de manera grave la prestación social llamada subsidio familiar.

Con todo respeto,



ÁLVARO JOSÉ COBO SOTO  
Presidente Ejecutivo

### ANÁLISIS AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 150 DE 2015 CÁMARA

*por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones.*

La Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar (Asocajas), por conducto de su Presidente Ejecutivo, se permite efectuar algunas observaciones al **Proyecto de ley número 150 de 2015 Cámara**, por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones, el cual, en nuestro concepto, además de generar un impacto fiscal negativo en los Sistemas de Seguridad Social Integral, Protección Social y Subsidio Familiar, vulnerando derechos ciertos e irrenunciables del sector de los trabajadores en Colombia, transgrede normas y principios constitucionales, de acuerdo con los argumentos que se señalan a continuación:

#### a). EL PROYECTO DE LEY NO CONTEMPLA EN SU EXPOSICIÓN DE MOTIVOS EL IMPACTO FISCAL Y ECONÓMICO QUE GENERARÍA EN EL PAÍS LA INICIATIVA LEGISLATIVA

Es evidente que la efectiva implementación de la iniciativa legislativa aquí analizada<sup>1</sup> la cual señala que los empleadores que vinculen a nuevo personal que al momento del inicio del contrato de trabajo tengan entre 18 a 28 años de edad no tendrán que realizar los aportes a Cajas de Compensación Familiar por tales trabajadores afiliados durante los dos (2) primeros años de vinculación, y que estos trabajadores afiliados mediante el mecanismo señalado en el proyecto de ley gozarán de los mismos beneficios en el Sistema del Subsidio Familiar que los trabajadores por los que se realizan aportes regulares, implicaría un impacto fiscal -por demás negativo- en los Sistemas de Seguridad Social, Protección Social y Subsidio Familiar en el país, circunstancias que no fueron contempladas ni analizadas en la exposición de motivos del presente proyecto de ley, de conformidad con lo ordenado por el artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

<sup>1</sup> Artículo 7° del Proyecto de ley número 150 de 2015 Cámara, por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barrera de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones.

En relación con el anterior requisito, la Corte Constitucional consideró que dicha exigencia constitucional debe entenderse como un parámetro de racionalidad de la actividad legislativa y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley, lo que se estructura como un instrumento idóneo para mejorar la labor legislativa, con el fin de que esta refleje las realidades macroeconómicas de nuestro país.

El proyecto de ley señalado impactaría en forma negativa la estructura financiera de las Cajas de Compensación Familiar, impediría la correcta prestación de todos los servicios a la población del país y generaría un desequilibrio económico que dichas entidades no están en la obligación de soportar, causando un perjuicio irremediable en el sector de los trabajadores de más bajos ingresos en Colombia.

Sin perjuicio de lo anterior, la Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar (Asocajas) y con ella, el Sistema del Subsidio Familiar, no se oponen al objetivo y fin último perseguidos por la iniciativa legislativa presentada por el Gobierno nacional, consistente en impulsar la generación de empleo para los jóvenes entre 18 y 28 años de edad, sentando las bases institucionales para el diseño y ejecución de políticas de empleo y emprendimiento junto con la promoción de mecanismos que impacten positivamente en la vinculación laboral de este grupo poblacional en Colombia, sino al hecho de no haberse permitido la participación activa de este Gremio y de las Cajas de Compensación Familiar en la discusión y estructuración del respectivo proyecto de ley.

#### b). LAS MEDIDAS QUE CONTIENE EL PROYECTO DE LEY NO HAN SIDO DISCUTIDAS EN LA COMISIÓN DE CONCERTACIÓN DE POLÍTICAS LABORALES Y SALARIALES

Desde el punto de vista constitucional, la adopción o fijación de las políticas salariales y laborales en Colombia contenidas en la ley tienen que ser el resultado de la concertación tripartita entre el Gobierno, los empleadores y los trabajadores.

Si en Colombia se pretende afectar una política laboral o salarial debe convocarse la Comisión de Concertación de Políticas Laborales y Salariales, de naturaleza constitucional, para que en ella se presente, debata y se acuerde el contenido de la decisión de tal manera que ella sea el resultado del consenso o por lo menos para que ella haya sido previamente discutida con miras a lograr su concertación.

De acuerdo con la ley y la jurisprudencia constitucional, la prestación social llamada subsidio familiar forma parte de la política laboral y de seguridad social colombiana, motivo por el cual cualquier decisión pública que pretenda suprimirlo, modificarlo o alterarlo, debe ser adoptada por el Congreso de la República, luego de surtido el trámite de concertación que como requisito de procedibilidad prevé el artículo 56 de la Constitución Política y desarrolla la Ley 278 y conforme a las reglas jurisprudenciales

hasta ahora definidas por la Corte Constitucional, sin perjuicio de poner en movimiento otros escenarios de discusión y concertación creados por la ley.

**c). VULNERACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, SOLIDARIDAD Y COMPENSACIÓN DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL Y SUBSIDIO FAMILIAR**

Dentro de los variados servicios que las Cajas de Compensación Familiar prestan a sus afiliados, deben mencionarse los programas y servicios de salud, educación, nutrición, vivienda, crédito de fomento, recreación y mercadeo. Desde otra perspectiva, el subsidio familiar es una prestación social definida por la Corte Constitucional como un derecho fundamental, a cargo de los empleadores que se paga a los trabajadores de menores y medianos ingresos, en dinero, especie y servicios, por conducto de las Cajas de Compensación Familiar con arreglo a lo ordenado por la ley.

Revisada la medida legislativa contenida en el artículo 7° de la ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 150 de 2015 Cámara, queda en evidencia la vulneración en forma ostensible de los principios constitucionales de eficiencia y solidaridad de la Seguridad Social y del Subsidio Familiar.

En nuestro criterio, la medida incluida en el proyecto de ley, no respeta los principios de proporcionalidad ni de razonabilidad normativa, lo cual generaría un grave desequilibrio al interior del sistema del subsidio familiar, afectando la población beneficiaria de más bajos recursos que actualmente son beneficiarias de los servicios y actividades que prestan las Cajas de Compensación Familiar.

En el caso objeto de análisis, si bien es cierto que el fin perseguido con el proyecto de ley consistente en impulsar la generación de empleo para los jóvenes entre 18 y 28 años de edad, sentando las bases institucionales para el diseño y ejecución de políticas de empleo y emprendimiento junto con la promoción de mecanismos que impacten positivamente en la vinculación laboral de este grupo poblacional en Colombia, encuentra consagración a nivel constitucional, *el medio y/o mecanismo utilizado para alcanzar dicho fin, mediante la afectación de los recursos del sistema del subsidio familiar de la población trabajadora de más bajos ingresos en el país ni es adecuado, ni es necesario y mucho menos proporcional.*

En otras palabras, existen otros medios menos gravosos, en términos del sacrificio de algunos principios constitucionales para alcanzar el fin que pretende el legislador mediante el proyecto de ley que se analiza.

No debe perderse de vista que el sistema del subsidio familiar protege a sectores vulnerables de la población que merecen especial protección por parte del Estado, como por ejemplo, los niños, los adultos mayores y la población de más escasos recursos económicos.

**d). VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE NO REGRESIVIDAD EN MATERIA DE DERECHOS SOCIALES**

De acuerdo con la ley, el subsidio familiar es una prestación social que la jurisprudencia constitucional ha considerado como un derecho social y en algunas oportunidades como un derecho fundamental.

De conformidad con las Leyes 21 de 1982 y 789 de 2002 y demás normas legales complementarias, las Cajas de Compensación Familiar cumplen funciones de seguridad social, al tiempo que en reiteradas oportunidades tanto la jurisprudencia del Consejo de Estado como de la Corte Constitucional ha señalado que la seguridad social hace referencia al conjunto de medios de protección institucionales frente a los riesgos que atentan contra la capacidad y oportunidad de los individuos y sus familias para generar los ingresos suficientes en orden a una subsistencia digna<sup>2</sup>.

En ese orden de ideas, la Corte Constitucional ha señalado en reiteradas oportunidades que el subsidio familiar, administrado por las Cajas de Compensación Familiar, ha buscado beneficiar a los sectores más pobres de la población, estableciendo un sistema de compensación entre los salarios bajos y los altos, dentro de un criterio que mira a la satisfacción de las necesidades básicas del grupo familiar. Los medios para la consecución de este objetivo son básicamente el reconocimiento de un subsidio en dinero a los trabajadores cabeza de familia que devengan salarios bajos, subsidio que se paga en atención al número de hijos; y también en el reconocimiento de un subsidio en servicios, a través de programas de salud, educación, mercadeo, recreación y muchos otros.

Disminuir en términos reales los recursos para garantizar la efectividad del subsidio familiar como prestación social y como salario social mediante una medida legislativa, desmejora los derechos económicos y sociales de los trabajadores y de su núcleo familiar; entre ellos, los derechos de los niños, para quienes el derecho es fundamental, todo lo cual está proscrito por el ordenamiento jurídico.

En suma, del principio de progresividad (la obligación de moverse lo más rápidamente posible hacia la meta) se deriva la prohibición de regresividad (las medidas de carácter deliberadamente retroactivo en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente). Así, el Estado se encuentra obligado a aumentar progresivamente la satisfacción de los derechos sociales y tiene prohibido, retroceder en los avances obtenidos<sup>3</sup>.

En tal virtud ha dicho la Corte Constitucional que una medida se entiende regresiva, al menos en los siguientes eventos:

1. Cuando recorta o limita el ámbito sustantivo de protección del respectivo derecho<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Ibidem.

<sup>3</sup> Sentencia C-038 de 2004.

<sup>4</sup> Sentencia C-038 de 2004.

2. Cuando aumentan sustancialmente los requisitos exigidos para acceder al respectivo derecho<sup>5</sup>.

En consecuencia, los recursos de la seguridad social destinados para el pago del subsidio familiar, que constituye un derecho fundamental de los niños y un derecho social para los trabajadores y demás integrantes del núcleo familiar, no puede ser afectado en su núcleo esencial por parte del legislador.

La medida legislativa aquí analizada generaría una política de descompensación del sistema, que afectaría las ya debilitadas prestaciones de los trabajadores afiliados, toda vez que con los mismos recursos existentes se deberá atender más personas.

Medidas como esta ya han golpeado a los trabajadores en Colombia. Como se muestra a continuación, por efectos de diferentes ajustes, la asignación de cuota monetaria pasó de ser un 55% de los aportes de los empleadores en 1982, a ser tan solo 29.88% en el 2015. Esto sin contar los efectos que también tendría sobre el desarrollo de los servicios sociales y la repercusión que tendría sobre las tarifas para garantizar la sostenibilidad de estos.

	Ley 21/1982	Ley 49/1990	Ley 100/1993	Ley 633/2000	Ley 789/2002	Ley 1439/2011
Salud - Fopyga	-	-	7.34	7.34	7.34	7.34
Salud - APS	-	-	-	-	-	6.25
Vivienda	-	-	-	-	4.10	4.10
Fondo (Total) Fonotec	-	-	-	-	6.02	6.02
Vivienda	-	9.04	9.04	17.54	11.10	11.10
<b>Asignación Cuota Monetaria</b>						
Partes de Dependientes de 23 años o menos	55.70	44.29	26.81	35.14	-	-
Partes de Dependientes de 18 años o menos	-	-	-	-	34.01	29.88
Salud en Espes y Servicios Sociales	33.78	25.43	22.51	29.75	28.96	26.69
Administración	10.00	10.00	10.00	10.00	8.00	8.00
SuperSubsidio	1.00	1.00	1.00	1.00	0.20	0.20
Reserva Legal	0.24	0.24	0.24	0.24	0.24	0.24
<b>TOTAL</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>

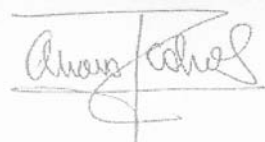
En síntesis, nosotros no nos oponemos a impulsar la generación de empleo para los jóvenes entre 18 y 28 años de edad, sentando las bases institucionales para el diseño y ejecución de políticas de empleo y emprendimiento junto con la promoción de mecanismos que impacten positivamente en la vinculación laboral de este grupo poblacional en Colombia. Nuestro único propósito e intención son los de evitar que el sector de los trabajadores de más bajos ingresos en nuestro país y diferentes poblaciones necesitadas, resulten afectadas y perjudicadas por una decisión legislativa, así como solicitar que se nos tenga en cuenta como Sistema de Subsidio Familiar al momento de adoptar decisiones legislativas que puedan afectar de manera grave la prestación social llamada subsidio familiar.

En tal virtud, si nos hubiera gustado colaborar con ese propósito y finalidad social materializados en el proyecto de ley analizado, con el fin de unir esfuer-

<sup>5</sup> En este sentido, ver la Sentencia C-789 de 2002, a través de la cual la Corte aplicó la prohibición de regresividad a una ley que aumentaba los requisitos para acceder a la pensión.

zos sin generar los efectos perjudiciales aquí resal-tados. Sin embargo, encontramos que el Sistema del Subsidio Familiar, por conducto de Asocajas, nunca fue convocado por el Gobierno nacional a través del Ministerio del Trabajo para participar en la discusión activa, análisis y concertación del proyecto de ley que hoy se tramita en el Congreso de la República.

En consecuencia, de conformidad con lo anteriormente expuesto, y en aras de coadyuvar con la integridad y supremacía de nuestro ordenamiento constitucional, respetuosamente solicitamos el retiro y archivo definitivo del artículo 7° del Proyecto de ley número 150 de 2015 Cámara, por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barrera de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones.



ÁLVARO JOSÉ COBO SOTO  
Presidente Ejecutivo

### CARTA DE COMENTARIOS DE TIGO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 161 DE 2014 CÁMARA

*por medio de la cual se dictan normas en materia de saldos no consumidos en telefonía móvil.*

Bogotá, D. C., 21 de abril de 2015

Honorables Representantes

Comisión Sexta Cámara de Representantes

JAIME LOZADA POLANCO

ALFREDO APE CUELLO

INÉS CECILIA LÓPEZ FLÓREZ

CIRO RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ

**Asunto: Comentarios al Proyecto de ley número 161 de 2014 Cámara, por medio de la cual se dictan normas en materia de saldos no consumidos en telefonía móvil.**

Honorables Representantes:

La empresa Tigo - Une, realiza una labor permanente de análisis y acompañamiento a los proyectos de ley relacionados con telecomunicaciones en el Congreso de la República, por tal razón, con todo respeto y en aras de contribuir a la discusión del proyecto citado en el asunto, presentamos nuestros comentarios.

En primer lugar, consideramos de vital importancia tener en cuenta el concepto radicado 201520018 rendido por el Director Ejecutivo de la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones (CRC), doctor Juan Manuel Wilches Durán, frente a cada uno de los

artículos propuestos en el proyecto. En el documento se explican los estudios realizados para la definición de la regulación respecto del tema, la reglamentación vigente y los posibles efectos de las medidas propuestas en el **Proyecto de ley número 161 de 2014 Cámara**.

Señala la CRC, con fundamento en el estudio realizado en 2011 **“análisis del consumo de telefonía móvil”** que determinó que las medidas en torno a la duración y a la información impactan a un mayor número de usuarios, expidió la Resolución número 3066 de 2011, que posteriormente fue modificada por la **Resolución número 4040 de 2012, por la cual se establecen el régimen integral de protección de derechos de los usuarios de servicio de comunicaciones**. En el citado documento se determinó que la vigencia de las recargas prepago son de al menos 60 días, y los saldos no consumidos posteriores a la vigencia pueden mantenerse hasta 30 días más y reactivarse con una nueva recarga. **“De esta manera se protege de manera directa a la gran mayoría de los usuarios de servicios móviles en el país, aproximadamente el 85% de la base de usuarios actuales”** (negrilla nuestra).

En cuanto a la modalidad pospago, afirma la CRC, que la misma Resolución 3066 de 2011, modificada por la Resolución 4444 de 2014, eliminó las cláusulas de permanencia mínima en los contratos de servicios móviles, de esta manera dotó de flexibilidad y poder al usuario de cara a las condiciones de oferta del mercado. Es así como en la actualidad los proveedores de telefonía celular ofrecen múltiples planes de servicios y el usuario está en la posibilidad de seleccionar el plan que más se ajuste con sus requerimientos. En el caso en que el usuario escoja un plan que desborde su promedio de gasto, bien puede ajustar el plan a sus necesidades sin lugar a multas en virtud a que hoy están eliminadas las cláusulas de permanencia mínima por la regulación vigente. Señala la CRC lo siguiente:

**“Esto es crucial al dejar en manos del usuario, la posibilidad de ajustar cada mes su plan y así evitar una tendencia de altos saldos sin consumir, gracias a que la información de facturación del plan le permite evidenciar el uso real de los recursos que realizó el periodo inmediatamente anterior”** (negrilla nuestra).

Así mismo comenta la (RC que hay efectos que son previsible ante las posibles medidas de aprobarse el Proyecto de ley número 161 de 2014. Entre otras, son tres consecuencias no favorables que deben tenerse en cuenta:

- *Ajuste a ofertas comerciales que pueden repercutir en el incremento de tarifas.*
- *Aumento del costo de la disponibilidad del PRST al usuario.*
- *Escasez de recurso numérico debido a no caducidad de saldos.*

El plan pospago es un plan con un cargo fijo mensual en dinero que permite el consumo de voz en tari-

fas determinadas por minuto. Es así como Tigo - Une, para el consumo de ese cargo fijo, ofrece de manera optativa un set de planes llamados ATP (Arma Tu Plan). Estos tienen como característica principal que están conformados por paquetes promocionales pre-determinados de recursos (minutos voz, SMS, GB de navegación, LDI), que proporcionan un beneficio económico para el usuario.

Con los ATP el cliente tiene la libertad de seleccionar su propio paquete de consumo, al acoger la promoción tiene la opción de conseguir minutos de voz a menor costo y distribuirlos conforme sus capacidades de consumo mes a mes, de esta forma el usuario de Tigo - Une tiene el control de su plan.

Vale la pena resaltar que el valor del minuto en estos planes, y en virtud de la libertad tarifaria, tiene un valor promocional, con base en nuestra oferta comercial. Este valor se define como una tarifa promocional por un período de tiempo limitado de 30 días, si las tarifas fueran extendidas en el tiempo, en esencia se rompe con la filosofía comercial de la promoción y se perjudicaría al propio usuario, porque no se podría sostener esta clase de tarifas extendidas en el tiempo.

Para el cliente que así lo decida y prefiere no tener un cargo fijo mensual, ofrecemos los planes prepago, en los cuales los clientes hacen su recarga con una vigencia igual a 60 días.

Nuestros usuarios entonces ya conocen la cantidad de minutos que les ofrecemos, por lo tanto pueden comparar y escoger el plan que más se adecue a su necesidad de consumo y a su capacidad de pago. De tal manera, que si durante la ejecución del contrato, se dan cuenta que requiere más o menos minutos, el propio usuario podrá adecuar su plan en cualquier momento y sin problema alguno.

En términos generales, es el usuario quien decide pagar al proveedor (mediante contrato de prestación de servicios) por un consumo determinado y es el mismo usuario quien tiene la libertad de usar todo los minutos de su plan o si dispone de ellos parcialmente.

Como se puede observar, y lo afirma la CRC, hasta ahora el mercado mismo ha permitido que los planes que se ofrecen a los usuarios sean flexibles y dinámicos. De llegarse a implementar esta ley, los proveedores de servicios de comunicaciones se verían obligados a adaptarse al nuevo panorama del mercado: suspender los planes con promociones de minutos y/o presentar ofertas comerciales con menor cantidad de minutos, para evitar saldos no consumidos, con el consecuente aumento del valor de los minutos ofrecidos en detrimento de la economía del usuario.

Frente a la propuesta de obligación para trasladar el saldo (minutos) a otra línea y que el mismo aparezca con detalle en la factura, en la actualidad no es posible. Para nuestra empresa técnicamente se hace necesaria una implementación que tomaría un tiempo no inferior a 12 meses y una inversión en Capex con un costo aproximado de US\$2.5 millones.

Es muy importante resaltar que si los saldos no vencen y se acumulan en líneas que dejan de ser activas por el usuario, las compañías no podrían cancelar esas líneas como lo permite la regulación. De esta manera habría acumulación de numeración de líneas que no están activas por el usuario y el recurso numérico se agotaría con mucha celeridad.

Se debe señalar que el recurso numérico es un recurso escaso, finito y la asignación depende de la CRC. Por lo anterior, al igual que la CRC, solicitamos que la transferencia de saldos en la modalidad de pospago debe dejarse al mercado y a la intervención de la autoridad cuando así se requiera.

En este orden de ideas, es nuestro único objetivo poner de presente aspectos comerciales y técnicos con la mayor claridad y precisión posible para que, si a bien lo tienen los señores Congresistas, sean tenidos en cuenta en los debates correspondientes y sumen para que su decisión conlleve a dar mayor beneficio al usuario, como ha sido nuestra prioridad, dentro de un modelo económico con utilidad razonable<sup>1</sup>. Situación que a nuestro criterio no se logra con el presente proyecto de ley, toda vez que pone en riesgo la economía de mercado que beneficia al usuario.



Jaime Andrés Plaza Fernández.  
Vicepresidente de Regulación  
Tigo - Une

Cordialmente,

<sup>1</sup> Numeral 4 del artículo 2° de la Ley 1341 de 2009.

“4. **Protección** de los derechos de los usuarios. *El Estado velará por la adecuada protección de los derechos de los usuarios de las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones, así como por el cumplimiento de los derechos y deberes derivados del hábeas data, asociados a la prestación del servicio. Para tal efecto, los proveedores y/u operadores directos deberán prestar sus servicios a precios de mercado y utilidad razonable, en los niveles de calidad establecidos en los títulos habilitantes o, en su defecto, dentro de los rangos que certifiquen las entidades competentes e idóneas en la materia y con información clara, transparente, necesaria, veraz y anterior, simultánea y de todas maneras oportuna para que las usuarios tomen sus decisiones”.*

## CONTENIDO

Gaceta número 1.003 - miércoles, 2 de diciembre de 2015

### CAMARA DE REPRESENTANTES

#### PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia y texto propuesto para primer debate al Proyecto de ley número 148 de 2015 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 367 de 1997 – Universidad Surcolombiana..... 1

Informe de ponencia y texto propuesto para primer debate al Proyecto de Ley Estatutaria número 139 de 2015 cámara, por medio de la cual se crea el Tribunal Nacional de Garantías Constitucionales para Asuntos Penales y se dictan otras disposiciones..... 8

#### CARTAS DE COMENTARIOS

Carta de comentarios del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones al Proyecto de ley número 161 de 2014 Cámara, por medio de la cual se dictan normas en materia de saldos no consumidos en telefonía móvil. .... 12

Carta de comentarios de la Comisión de Regulación de Comunicaciones al Proyecto de ley 161 de 2014 Cámara, por medio de la cual se dictan normas en materia de saldos no consumidos en telefonía móvil. .... 13

Carta de comentarios de la asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar al Proyecto de ley número 150 de 2015 Cámara, por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barrera de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones..... 18

Carta de comentarios de Tigo al Proyecto de ley número 161 de 2014 Cámara, por medio de la cual se dictan normas en materia de saldos no consumidos en telefonía móvil. .... 21

