



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 627

Bogotá, D. C., martes, 1º de agosto de 2017

EDICIÓN DE 40 PÁGINAS

DIRECTORES:	GREGORIO ELJACH PACHECO	JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
	SECRETARIO GENERAL DEL SENADO www.secretariasenado.gov.co	SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 21 DE 2017 SENADO

por la cual se actualiza la política pública y se ajusta la institucionalidad, regulación, vigilancia y control, y de protección de usuarios de servicios de televisión en un contexto de convergencia tecnológica.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposiciones y principios generales

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley actualiza el marco general para la formulación de las políticas públicas que rigen el servicio de televisión, así como ajusta la institucionalidad y el respectivo régimen de regulación, vigilancia y control, y de protección de los usuarios de servicios de televisión. Adicionalmente, se establecen los lineamientos generales en relación con la planeación, gestión, administración adecuada y eficiente de los recursos escasos asociados con la provisión de servicios de televisión.

Parágrafo. El acceso a contenidos audiovisuales agrupados en un catálogo de programas, en un momento elegido por el usuario, que utilice como soporte redes y servicios de telecomunicaciones está excluido del régimen de la presente ley.

Artículo 2°. *El servicio de televisión.* La televisión es un servicio público bajo la titularidad, reserva, control y regulación del Estado, cuya provisión corresponderá, según los mecanismos previstos en la presente ley, a las entidades públicas, así como a los particulares con o sin ánimo de lucro, en los términos del artículo 365 de la Constitución Política.

Este servicio de televisión está vinculado intrínsecamente a la opinión pública y a la cultura del

país, como instrumento dinamizador de los procesos de información y comunicación audiovisuales.

Parágrafo 1°. Cualquier forma de emisión, transmisión, difusión, distribución de señales de audio y video en forma simultánea, sin responsabilidad editorial, destinada a ser recibida únicamente por personas autorizadas para su recepción y que utilice como soporte redes y servicios de telecomunicaciones, corresponde a la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones por lo que le será aplicable el régimen asociado con la Ley 1341 de 2009 o la norma que la modifique. La Comisión de Regulación de Comunicaciones establecerá la respectiva denominación de estos servicios.

Parágrafo 2°. La generación de contenidos propios, con responsabilidad editorial, por los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones estará sometida a los lineamientos en materia de contenidos establecidos por el marco legal de servicios de televisión, así como por las regulaciones específicas de la Junta Nacional de Televisión como ente rector de la Autoridad Nacional de Televisión.

Parágrafo 3°. El Estado reconoce como industria las actividades nacionales de producción vinculadas al servicio de televisión y como tal, las estimulará y protegerá.

Artículo 3°. *Fines y principios del servicio de televisión.* El servicio de televisión tendrá como finalidad la generación de contenidos sociales, informativos, educativos, culturales, científicos y de entretenimiento, satisfaciendo el interés general y su preeminencia sobre el particular, de forma tal que garantice el pluralismo informativo, cultural y social, el fortalecimiento de la identidad nacional, regional y local, la formación democrática y participativa de los ciudadanos, y el acceso al conocimiento.

Los fines del servicio de televisión, en cuanto a los contenidos intrínsecos, se cumplirán con arreglo a los principios del artículo 2° de la Ley 182 de 1995.

Parágrafo 1°. El Estado garantizará a los grupos étnicos el acceso permanente a la provisión de servicios de televisión así como el acceso a los medios masivos de comunicación. Así mismo, el Estado fomentará la creación de medios de comunicación de grupos étnicos en sus diferentes modalidades con criterio de equidad, reconocimiento de la diferenciación positiva, la igualdad de oportunidades y justicia distributiva.

Parágrafo 2°. El Estado garantizará que los proveedores del servicio de televisión incluyan, en función del avance tecnológico, sistemas para facilitar el acceso de este servicio a las personas en situación de discapacidad auditiva, con base en los estándares y lineamientos que defina la Autoridad Nacional de Televisión.

Artículo 4°. *Clasificación del servicio de televisión.* La Autoridad Nacional de Televisión es el órgano competente para la clasificación del servicio de televisión en función de los usuarios, de la orientación general de la programación y en función de su nivel de cubrimiento.

Particularmente, la clasificación del servicio en función de los usuarios, atiende a la destinación de las señales emitidas:

1. **Televisión abierta radiodifundida:** Es aquella en la cual la señal puede ser recibida libremente por cualquier persona ubicada en el área de servicio. La provisión de este servicio exige la responsabilidad editorial, concebida como el control efectivo tanto sobre la selección de los programas como sobre su organización en un horario de programación, por parte de su proveedor.
2. **Televisión cerrada comunitaria:** Es aquella en la que la señal, independientemente de la tecnología de transmisión utilizada, está destinada a ser recibida únicamente por personas debidamente autorizadas. Este servicio es provisto por las comunidades organizadas y su programación tiene un énfasis de contenido social y comunitario.

Para los efectos de esta ley, se entiende por comunidad organizada la asociación de derecho, sin ánimo de lucro, integrada por personas naturales residentes en un municipio o distrito o parte de ellos, en la que sus miembros estén unidos por lazos de vecindad o colaboración mutuos para operar un servicio de televisión comunitaria, con el propósito de alcanzar fines cívicos, cooperativos, solidarios, académicos, ecológicos, educativos, recreativos, culturales o institucionales.

Artículo 5°. *Proveedor del servicio de televisión.* Se entiende por proveedor de servicios de televisión la persona jurídica pública o privada, con o sin ánimo de lucro, que cuenta con acceso a las redes e infraestructura requeridas para la provisión

de servicios de televisión en cualquiera de sus modalidades definidas en los términos del artículo 4° de la presente ley, en virtud del Título Habilitante de Servicios de Televisión (THTV) o cualquier otro título concedido previamente por ministerio de la ley, por un contrato o por una licencia.

Todos los proveedores del servicio de televisión deberán tener capacidad de operar y tener acceso equitativo a todas las redes y plataformas de transmisión disponibles.

Las entidades públicas que provean servicios de televisión preservarán todas las condiciones particulares de habilitación.

Parágrafo 1°. El Estado colombiano conservará la explotación de al menos un canal múltiple digital o multiplex de cobertura nacional de televisión de interés público, social, educativo, científico y cultural cuya programación se orienta en general, a satisfacer las necesidades sociales, educativas, científicas y culturales de la audiencia sin que esto excluya satisfacer las necesidades recreativas e informativas.

Parágrafo 2°. El Estado colombiano se reserva la provisión del servicio de televisión abierta radiodifundida con cobertura regional a través de las organizaciones regionales de televisión en correspondencia con la ley.

Artículo 6°. *Régimen de provisión de servicios de televisión.* El régimen de provisión de servicios de televisión, en cumplimiento de los fines y principios de la presente ley, será el definido por la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV), en coordinación armónica con la Agencia Nacional de Espectro (ANE) y la Comisión de Regulación y Comunicaciones (CRC).

Parágrafo 1°. El régimen expedido por la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV) deberá reconocer las condiciones particulares de los proveedores de televisión pública nacional y regional en correspondencia con la ley. En particular, el servicio de televisión a cargo de las entidades estatales será provisto en forma directa, mediante la programación, emisión y transmisión de canales de carácter educativo y cultural o mediante la programación, emisión y transmisión de programas en espacios reservados para su gestión directa o por cuenta de otras entidades de derecho público.

Parágrafo 2°. El régimen expedido por la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV) deberá brindar condiciones particulares que promuevan el pluralismo y la sostenibilidad de la provisión de servicios de televisión por parte de las comunidades organizadas, las instituciones educativas, tales como colegios y universidades, fundaciones, corporaciones y asociaciones sin ánimo de lucro; para lo cual, dichos proveedores podrán acceder a fondos concursables del Fondo para el Desarrollo de la Televisión y los Contenidos (FNTV).

Artículo 7°. *El servicio de televisión en casos de emergencia, conmoción o calamidad y prevención para dichos eventos.* En casos de atención de emergencia, conmoción interna y externa, desastres, o calamidad pública, los proveedores de servicios

de televisión deberán poner a disposición de las autoridades de manera gratuita y oportuna, las redes y servicios y darán prelación a dichas autoridades en la transmisión de las comunicaciones que aquellas requieran.

La Autoridad Nacional de Televisión (ANTV), dentro de los seis meses siguientes a la expedición de la presente ley reglamentará los términos y condiciones contingentes que deben cumplirse para el cumplimiento de lo establecido en el presente artículo.

CAPÍTULO II

Acceso a la provisión de servicios de televisión y a los recursos escasos

Artículo 8°. *El Título Habilitante de Servicios de Televisión (THTV)*. A partir de la vigencia de la presente ley, la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV) otorgará, a solicitud de parte, el Título Habilitante de Servicios de Televisión (THTV) a personas jurídicas debidamente establecidas en Colombia. El Título Habilitante de Servicios de Televisión (THTV) incluye la provisión de todas las clasificaciones vigentes del servicio de televisión, en los términos del artículo 4° de la presente ley.

El Título Habilitante de Servicios de Televisión (THTV) es intransferible y comprende, a su vez, la autorización para la instalación, ampliación, modificación, operación y explotación de redes de telecomunicaciones asociadas con la provisión del servicio de televisión, se suministren o no al público. La habilitación a que hace referencia el presente artículo no incluye el derecho al uso del espectro radioeléctrico.

El otorgamiento del Título Habilitante de Servicios de Televisión (THTV) causará una contraprestación periódica a favor del Fondo para el Desarrollo de la Televisión y los Contenidos (FNTV).

Parágrafo 1°. La Autoridad Nacional de Televisión (ANTV) reglamentará los requisitos a cumplir por parte de las personas jurídicas que soliciten el Título Habilitante de Servicios de Televisión (THTV) en cumplimiento de los principios de transparencia, no discriminación y celeridad administrativa, así como para garantizar el adecuado cumplimiento de los fines y principios del servicio de televisión postulados en la presente ley.

Parágrafo 2°. Los proveedores del servicio de televisión pública nacional y regional no requieren del THTV para la respectiva provisión de servicios de televisión en la medida que preservan sus condiciones habilitantes en correspondencia con la ley.

Artículo 9°. *Término de duración del THTV*. El Título Habilitante de Servicios de Televisión (THTV) tendrá un plazo definido inicial hasta de diez (10) años, el cual podrá prorrogarse a solicitud de parte por períodos iguales al plazo inicial.

La prórroga no podrá ser gratuita, ni automática. El interesado deberá manifestar en forma expresa su intención de prorrogar el Título Habilitante de Servicios de Televisión (THTV) con tres (3) meses

de antelación a su vencimiento, en caso contrario, se entenderá como no prorrogado.

Artículo 10. *Contraprestación periódica a favor del fondo para el desarrollo de la televisión y los contenidos (FNTV)*. Todos los proveedores de servicios de televisión pagarán la contraprestación periódica, estipulada en el artículo 8° de la presente ley, al Fondo para el Desarrollo de la Televisión y los Contenidos (FNTV) en igualdad de condiciones para el cumplimiento de sus fines.

El valor de la contraprestación a cargo de los proveedores del servicio de televisión, se fijará como un mismo porcentaje sobre sus ingresos brutos por concepto de la provisión de servicios de televisión y no podrá superar el 1.5%.

Parágrafo. Los proveedores del servicio de televisión pública nacional y regional están exentos de la presente contraprestación.

Artículo 11. *Acceso al uso del espectro radioeléctrico*. El uso del espectro radioeléctrico para la provisión de servicios de televisión se restringe a personas jurídicas debidamente establecidas en Colombia y requiere permiso previo, expreso y otorgado por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, con base en la estricta verificación de las condiciones habilitantes requeridas para el cumplimiento de los fines y principios del servicio de televisión.

El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones adelantará mecanismos de selección objetiva, previa convocatoria pública, para el otorgamiento del permiso para el uso del espectro radioeléctrico para la provisión de servicios de televisión, teniendo en cuenta el adecuado balance de cumplimiento de los fines y principios de la presente ley.

Parágrafo 1°. Los permisos para el uso del espectro radioeléctrico para la provisión de servicios de televisión solo podrán ser cedidos previa autorización y regulación del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, la cual deberá ser expedida en los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones reglamentará los requisitos a cumplir por parte de las personas jurídicas que soliciten permisos para el uso del espectro radioeléctrico en cumplimiento de los preceptos del artículo 72 de la Ley 1341 de 2009, así como para garantizar el adecuado cumplimiento de los fines y principios del servicio de televisión postulados en la presente ley. En este sentido, para el caso particular de los solicitantes de permisos de uso de espectro radioeléctrico para la provisión de servicios de televisión abierta radiodifundida, en el marco de los procesos de selección objetiva, la propuesta de programación deberá ser un criterio significativo junto con la propuesta económica.

Parágrafo 3°. Los proveedores del servicio de televisión pública nacional y regional están exentos del régimen de permisos de uso del espectro previsto en el presente artículo.

Artículo 12. *Plazo y renovación de los permisos para el uso del espectro radioeléctrico.* El permiso para el uso del espectro radioeléctrico para la provisión de servicios de televisión tendrá un plazo definido inicial hasta de diez (10) años, el cual podrá renovarse a solicitud de parte por períodos que pueden extenderse hasta el plazo inicial. Por razones de interés público, o cuando resulte indispensable el reordenamiento nacional del espectro radioeléctrico, o para dar cumplimiento a las atribuciones y disposiciones internacionales de frecuencias, el plazo de renovación podrá ser inferior al plazo inicial.

El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, establecerá las condiciones de la renovación, que tenga en cuenta el uso eficiente que se ha hecho del recurso, el cumplimiento de los planes de expansión, la cobertura de redes y servicios y la disponibilidad del recurso, teniendo en cuenta los principios del artículo 75 de la Constitución Política, así como los fines y principios del servicio de televisión estipulados en el artículo 3° de la presente ley.

La renovación de los permisos de uso del espectro radioeléctrico para la provisión de servicios de televisión incluirá condiciones razonables y no discriminatorias que sean compatibles con el desarrollo tecnológico futuro del país, la continuidad del servicio y los incentivos adecuados para la inversión.

La renovación no podrá ser gratuita, ni automática. El interesado deberá manifestar en forma expresa su intención de renovar el permiso con tres (3) meses de antelación a su vencimiento, en caso contrario, se entenderá como no renovado.

Artículo 13. *Contraprestación económica por la utilización del espectro radioeléctrico.* La utilización del espectro radioeléctrico por los proveedores del servicio de televisión dará lugar a una contraprestación económica a favor del Fondo para el Desarrollo de la Televisión y los Contenidos (FNTV). El importe de esta contraprestación será fijado mediante resolución por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, con fundamento en criterios objetivos e intrínsecos a la naturaleza económica y rentabilidad asociada al servicio provisto sobre el espectro radioeléctrico.

La contraprestación económica de que trata este artículo deberá pagarse por el respectivo proveedor de servicios de televisión con ocasión del otorgamiento o renovación del permiso para la utilización del espectro radioeléctrico.

Parágrafo. Los proveedores del servicio de televisión pública nacional y regional están exentos de la contraprestación económica por la utilización del espectro radioeléctrico.

Artículo 14. *Inhabilidades para acceder al Título Habilitante de Servicios de Televisión (THTV) y a los permisos para el uso del espectro radioeléctrico.* No podrán acceder al Título Habilitante de Servicios de Televisión (THTV) ni tampoco obtener permisos para el uso del espectro radioeléctrico para la provisión de servicios de televisión, las personas jurídicas:

1. A quienes se les haya declarado la caducidad de un contrato de concesión para prestar cualquier servicio de telecomunicaciones, incluido el de televisión.
2. A quienes por cualquier causal se les haya cancelado el contrato de concesión o la licencia para prestar servicios o actividades de telecomunicaciones, incluidos los de televisión, así como el permiso para hacer uso del espectro radioeléctrico.
3. Que hayan sido condenadas en el país o en el exterior por conductas tipificadas en el Código Penal, salvo cuando se trate de delitos políticos o culposos.
4. Que no se encuentren al día con cualquiera de las entidades públicas del sector de tecnologías de la información y de las comunicaciones, incluido el de televisión.

Parágrafo. Las inhabilidades a que hacen referencia los numerales 1 y 2 del presente artículo, se extenderán por el término de cinco (5) años contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que declaró la caducidad del contrato, la cancelación de la licencia, o del permiso o del contrato de concesión.

Artículo 15. *Registro de proveedores del servicio de televisión.* Los proveedores del servicio de televisión deberán registrar la información relevante de redes, habilitaciones, autorizaciones y permisos de uso de espectro radioeléctrico para la provisión del servicio de televisión, en el registro de TIC creado por el artículo 15 de la Ley 1341 de 2009. La no inscripción en el registro acarrea las sanciones a que haya lugar.

Deben inscribirse y quedar incorporados en el registro de TIC los proveedores de servicios, los titulares de permisos para el uso de recursos escasos, indicando sus socios; que deberán cumplir con esta obligación incluyendo y actualizando la información periódicamente. En el caso de las sociedades anónimas solo se indicará su representante legal y los miembros de su junta directiva.

Parágrafo. Todos los proveedores del servicio de televisión deberán inscribirse en el registro de TIC dentro de los noventa (90) días hábiles a partir de la vigencia de la reglamentación que sea expedida, sin perjuicio del cumplimiento de sus obligaciones en su calidad de proveedores y titulares, en particular del pago de contraprestaciones. En todo caso los nuevos proveedores deberán inscribirse de forma previa al inicio de operaciones.

CAPÍTULO III

Organización institucional

Artículo 16. *Funciones de la Autoridad Nacional de Televisión.* Las funciones de la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV), creada por la Ley 1507 de 2012, son:

1. Diseñar e implementar, en materia exclusiva de habilitación y contenidos del servicio de televisión, las políticas, planes, programas y proyectos del sector de televisión.

2. Diseñar las políticas, planes y programas tendientes a incrementar y facilitar el acceso de los colombianos al servicio de televisión.
3. Diseñar las políticas, planes y programas tendientes al fortalecimiento del servicio de televisión de interés público, social, educativo, científico y cultural.
4. Diseñar las políticas, planes y programas tendientes al fortalecimiento de la industria de televisión colombiana.
5. Diseñar la política pública en materia de contenidos y protección del patrimonio cultural colombiano del servicio de televisión en correspondencia con la ley.
6. Definir el régimen de provisión de redes y servicios de televisión para el adecuado cumplimiento de los fines y principios de la presente ley, en coordinación armónica con la Agencia Nacional de Espectro y la Comisión de Regulación de Comunicaciones.
7. Definir el régimen de inversión de los proveedores de redes y servicios de televisión para el adecuado cumplimiento de los fines y principios de la presente ley, en particular para las condiciones de participación en los procesos de selección objetiva para el acceso al espectro radioeléctrico para la provisión de servicios de televisión en cabeza del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
8. Definir el régimen preventivo de las prácticas monopolísticas o de exclusividad sobre los derechos de transmisión de eventos de interés para la comunidad y calificarlos como tales, con el fin de que puedan ser transmitidos por todos los proveedores del servicio de televisión.
9. Definir el régimen de contraprestaciones y otras actuaciones administrativas que comporten el pago de derechos, mediante el desarrollo de las operaciones de liquidación, cobro y recaudo, de conformidad con la legislación vigente.
10. Definir el régimen de provisión del servicio de televisión étnica y afrocolombiana a la que se refiere el parágrafo 1º del artículo 3º de la presente ley como acción afirmativa para que a través de los entes que por mandato legal del artículo 35 de la Ley 70 de 1993 se desarrollen procesos de etnoeducación.
11. Establecer las condiciones que deben cumplir los proveedores del servicio de televisión para brindar una adecuada orientación de la programación a los usuarios.
12. Determinar franjas u horarios en los que deba transmitirse programación apta para niños o de carácter familiar.
13. Definir las franjas de audiencia y fijar el número de horas de emisión diaria a los proveedores del servicio de televisión, a fin de garantizar su igualdad de competencia y cumplir a cabalidad con los fines del servicio de televisión.
14. Estructurar las estrategias pedagógicas para que la teleaudiencia familiar e infantil puedan desarrollar el espíritu crítico respecto de la información recibida a través de la televisión.
15. Ejercer la representación internacional de Colombia en el campo de la televisión, en coordinación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el Ministerio de Relaciones Exteriores y bajo la dirección del Presidente de la República.
16. Regir en correspondencia con la ley las funciones de inspección, vigilancia y control del régimen de contenidos en la provisión de servicios de televisión.
17. Preparar en cuanto al régimen de habilitación y de contenidos en la provisión de los servicios de televisión, los actos administrativos para los fines que se relacionan a continuación:
 - a) Ejercer la intervención del Estado en el sector de televisión, dentro de los límites y con las finalidades previstas por la ley.
 - b) Establecer condiciones generales de operación y explotación comercial de redes y servicios de televisión y que no se encuentren asignados por la ley a otros entes.
 - c) Expedir de acuerdo con la ley, los reglamentos, condiciones y requisitos para hacer operativo el régimen de provisión de servicios de televisión.
 - d) Sancionar cuando haya lugar a quienes violen con la provisión de servicios de televisión, las disposiciones constitucionales y legales que amparan específicamente los derechos de la familia y de los niños;
 - e) Asistir, colaborar y acompañar, en lo relativo a las funciones de la Autoridad Nacional de Televisión, al Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la preparación y atención de las reuniones con los organismos internacionales de telecomunicaciones en los que hace parte Colombia.
 - f) Asistir al Gobierno nacional en el estudio y preparación de las materias relativas a los servicios de televisión;
 - g) Expedir y administrar las contraprestaciones que le corresponden por ley.

- h) Velar por el desarrollo y fortalecimiento de la televisión pública.
- i) Promover y desarrollar la industria de la televisión.
- 18. Promover y realizar estudios o investigaciones sobre los contenidos del servicio de televisión.
- 19. Responder ante el Congreso de la República y atender los requerimientos y citaciones en materia de televisión que este le solicite a través de las plenarios y Comisiones.
- 20. Resolver las peticiones y quejas de los particulares o de las Ligas de Televidentes legalmente establecidas sobre el contenido y calidad de la programación, la publicidad de los servicios de televisión y, en general, sobre la cumplida prestación del servicio por parte de los operadores, concesionarios de espacios de televisión y los contratistas de televisión regional.
- 21. Dictar su propio reglamento y las demás que le sean asignadas en la ley.

Parágrafo. La Autoridad Nacional de Televisión (ANTV) deberá redefinir su estructura administrativa y planta de personal para el adecuado cumplimiento de estas funciones, respetando los lineamientos del inciso tercero del artículo 2º de la Ley 1507 de 2012.

Artículo 17. *Funciones de la Junta Nacional de Televisión.* Las funciones de la Junta Nacional de Televisión, creada por la Ley 1507 de 2012, están orientadas a definir políticas públicas y velar por el adecuado cumplimiento de los preceptos constitucionales y legales de los contenidos difundidos a través de los servicios de televisión en Colombia, así como de los fines y principios del servicio de televisión, establecidos en el artículo 3º de la presente ley.

En este sentido, son funciones de la Junta Nacional de Televisión:

1. Aprobar y dirigir las políticas, planes, programas y proyectos a los que se refieren los numerales 1, 2, 3, 4 y 5 del artículo 16 de la presente ley.
2. Aprobar, administrar y velar por el estricto cumplimiento de los regímenes referidos en los numerales 6, 7, 8 y 9 del artículo 16 de la presente ley.
3. Aprobar, reglamentar e implementar las medidas pertinentes para el cumplimiento de las funciones 10, 11, 12, 13, 14, 15 y 16 del artículo 16 de la presente ley.
4. Expedir los actos administrativos de la Autoridad Nacional de Televisión a los que hace referencia el numeral 17 del artículo 16 de la presente ley.
5. Autorizar a la Autoridad Nacional de Televisión para celebrar contratos de fomento con operadores públicos, a efectos de transferirle la propiedad, el uso o el goce de bienes o recursos que se destinarán a la provisión del servicio de televisión y a garantizar el cumplimiento eficiente del mismo, el pluralismo informativo y la competencia.
6. Otorgar el título habilitante de servicios de televisión (THTV), así como adjudicar las concesiones de espacios de televisión de conformidad con la ley.
7. Vigilar el pleno ejercicio de los derechos de información y de la comunicación, así como el cumplimiento de la responsabilidad social de los medios de comunicación, los cuales deberán contribuir al desarrollo social, económico, cultural y político del país y de los distintos grupos sociales que conforman la nación colombiana; así como sancionar, de conformidad con las normas del debido proceso y con el procedimiento previsto en la ley, las conductas que atenten contra su adecuado cumplimiento.
8. Sancionar, de conformidad con las normas del debido proceso y con el procedimiento previsto en la ley, a los proveedores del servicio de televisión, a los concesionarios de espacios de televisión y a los contratistas de las organizaciones regionales en ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control sobre el régimen de habilitación y de contenidos de la Autoridad Nacional de Televisión.
9. Reglamentar de modo general las condiciones y requisitos que deben cumplir los acuerdos que celebren los concesionarios de espacios de televisión y los contratistas de televisión regional para modificar, sin más limitaciones que las derivadas de la voluntad mayoritaria de los mismos y del respeto de los derechos que los amparan, el carácter y la modalidad de los espacios de que son titulares, la franja de audiencia, los horarios de emisión y la duración de los programas, entre otros.
10. Establecer las condiciones para que las organizaciones regionales de los que hagan parte entidades territoriales de zonas de frontera puedan asociarse, en condiciones de reciprocidad y observando los acuerdos y tratados internacionales de integración y cooperación, con entidades territoriales del país vecino, para la prestación del servicio público de televisión.
11. Reglamentar las veedurías ciudadanas en materia de la prestación del servicio de televisión, así como la promoción y fomento de las mismas.
12. Promover y reglamentar lo atinente a la participación ciudadana en los temas que puedan afectar al televidente, especialmente lo referido al control de contenidos audiovisuales.

13. Definir las medidas necesarias para desarrollar el objeto y las funciones de la Autoridad Nacional de Televisión.
14. Responder ante el Congreso de la República y atender los requerimientos y citaciones en materia de televisión que este le solicite a través de las plenarias y Comisiones.
15. Aprobar el proyecto de presupuesto anual de la Autoridad Nacional de Televisión que le sea presentado por el Director, de conformidad con la ley.
16. Determinar la planta de personal de la Autoridad Nacional de Televisión, creando, suprimiendo o fusionando los cargos necesarios para su buena marcha, de conformidad con la ley.
17. Adoptar los manuales, estatutos y reglamentos internos de la Autoridad Nacional de Televisión, de conformidad con la ley.
18. Ejercer las demás funciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos de la Autoridad Nacional de Televisión, que no estén expresamente asignadas a otra dependencia de la misma.

Artículo 18. *Funciones del fondo para el desarrollo de la televisión y los contenidos (FNTV)*. El Fondo para el Desarrollo de la Televisión y los Contenidos (FNTV), creado por el artículo 16 de la Ley 1507 de 2012, tiene por objeto promover y fortalecer la provisión de servicios de televisión de interés público tanto por los proveedores del servicio de televisión pública nacional y regional como por las comunidades organizadas.

En este sentido, el Fondo para el Desarrollo de la Televisión y los Contenidos (FNTV) tendrá las siguientes funciones:

1. Financiar planes, programas y proyectos para promover la televisión de interés público con cobertura nacional, regional y local.
2. Financiar planes, programas y proyectos para masificar el acceso al servicio de televisión.
3. Financiar proyectos innovadores de producción de contenidos propios por parte de las comunidades organizadas, las instituciones educativas, tales como colegios y universidades, fundaciones, corporaciones y asociaciones sin ánimo de lucro.
4. Financiar el funcionamiento de la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV) y apoyarla económicamente en el mejoramiento de su capacidad administrativa, técnica y operativa para el cumplimiento de sus funciones, en especial las de inspección, vigilancia y control de los servicios de televisión.
5. Rendir informes técnicos y estadísticos en los temas de su competencia a la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV) y a la Junta Nacional de Televisión.
6. Realizar auditorías y estudios de impacto de las inversiones realizadas para verificar la eficiencia en la utilización de los recursos asignados.

Artículo 19. *Otros recursos del Fondo para el Desarrollo de la Televisión y los contenidos (FNTV)*. Además de lo señalado en los artículos 10 y 13 de la presente ley, son recursos del Fondo para el Desarrollo de la Televisión y los Contenidos:

1. Las multas y sanciones pecuniarias impuestas por la Autoridad Nacional de Televisión.
2. El monto de los intereses sobre obligaciones a su favor.
3. Los rendimientos financieros obtenidos como consecuencia de las inversiones realizadas con sus propios recursos, de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias sobre la materia.
4. En reconocimiento de la convergencia tecnológica, de la posibilidad de acceso al servicio de televisión en múltiples plataformas, así como de los beneficios que al sector de tecnologías de la información y las comunicaciones le genera el espectro de dividendo digital, los recursos que transfiera el Fondo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, como resultado de la estimación del déficit de financiación de la televisión pública, tomando como base el porcentaje de contraprestación establecido en el artículo 10 de la presente ley, el cual será idéntico a aquel definido según los lineamientos del artículo 36 de la Ley 1341 de 2009.
5. Los que se destinen en el presupuesto general de la nación, los cuales deben ser compatibles con la importancia de la televisión de interés público, social, educativo, científico y cultural, en el desarrollo socioeconómico del país.
6. Los demás ingresos que reciba a cualquier título, así como el producto o fruto de sus bienes.
7. Los demás que le asigne la ley.

Los criterios y procedimientos para la transferencia de recursos desde el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones al Fondo para el Desarrollo de la Televisión y los Contenidos, a la cual hace mención el numeral 4 del presente artículo, serán reglamentados por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones dentro de los seis meses siguiente a la expedición de la presente ley.

Artículo 20. *Competencia de la Agencia Nacional de Espectro*. De conformidad con lo establecido

en la Ley 1341 de 2009 y el Decreto-ley 4169 de 2011, la Agencia Nacional del Espectro (ANE) es responsable de la planeación, atribución, vigilancia y control del espectro radioeléctrico para la provisión de servicios de televisión. En consonancia con lo anterior, suprimanse las expresiones “con excepción de lo dispuesto en artículo 76 de la Constitución Política” en los artículos 17, 18, 26 y 28 de la Ley 1341 de 2009.

Artículo 21. *Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio.* En virtud de lo dispuesto en la Ley 1340 de 2009, el régimen integral de protección de la competencia en la provisión de servicios de televisión, así como la garantía del adecuado cumplimiento del régimen de protección de usuarios de los servicios de televisión, es competencia exclusiva de la Superintendencia de Industria y Comercio, en su rol de autoridad única de competencia.

CAPÍTULO IV

Disposiciones varias

Artículo 22. *Entrada de nuevos proveedores del servicio de televisión.* La entrada de nuevos proveedores del servicio de televisión, es la modalidad abierta radiodifundida, se hará exclusivamente en transmisión digital. Sin embargo, los nuevos proveedores del servicio de televisión abierta, si así lo desean, podrán determinar los procedimientos o acuerdos de compartición de infraestructura activa y/o pasiva, en pleno cumplimiento de los lineamientos establecidos en la materia por la Comisión de Regulación de Comunicaciones.

Artículo 23. *Prioridad de programación del proveedor de televisión pública nacional.* El proveedor del servicio de televisión pública nacional RTVC, o quien haga sus veces, se dedicará exclusivamente a la programación del servicio de televisión y radiodifusión sonora de interés público, social, educativo, científico y cultural.

En tal sentido, dentro de los doce meses siguientes a la expedición de la presente ley, RTVC implementará el modelo más eficiente para la concesión de la red pública de radio y televisión, que responda, entre otros, al avance tecnológico que requiere la implementación de la Televisión Digital Terrestre (TDT) así como la Televisión Directa al Hogar en modalidad social (DTH social) y que se adapte a la misión del Estado de promover el derecho a la información, la libertad de expresión y el pluralismo informativo.

Parágrafo. Las organizaciones regionales de televisión podrán asociarse con RTVC con el fin de incorporar su infraestructura de red dentro de la concesión de la red pública de radio y televisión.

Artículo 24. *Comercialización de programación de RTVC.* Con el fin de fortalecer la gestión del proveedor del servicio de televisión pública nacional, se autoriza la comercialización, hasta en un 30% del total de su programación anual, en temas relacionados con la naturaleza intrínseca de los fines de la televisión de interés público, social, educativo, científico y cultural.

Para el caso de la comercialización de programación de RTVC se aplicará la normatividad existente para los proveedores del servicio televisión abierta radiodifundida nacional, sin perjuicio del objeto de la televisión de interés público, social, educativo y cultural.

Artículo 25. *Financiación de las organizaciones regionales de televisión.* Las organizaciones regionales de televisión pública accederán con base en criterios objetivos y directamente asociados con la calidad de la programación, a los recursos del Fondo para el Desarrollo de la Televisión y Contenidos (FNTV), creado por la Ley 1507 de 2012, de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV).

La emisión de señales de televisión digital terrestre por parte de las organizaciones regionales de televisión se hará exclusivamente a través de la concesión de la red pública de radio y televisión que se menciona en el artículo 23 de la presente ley.

No obstante lo anterior, los gastos de funcionamiento de las organizaciones regionales de televisión serán asumidos por los recursos propios y los aportes que realicen las entidades territoriales socias de los mismos, para lo cual se autoriza a dichas organizaciones a comercializar sus espacios.

Parágrafo. La Autoridad Nacional de Televisión (ANTV) definirá en un plazo de seis meses la estructura organizacional mínima de las organizaciones regionales de televisión, incluyendo el perfil de su director, quien deberá cumplir con los siguientes requisitos y calidades:

1. Ser ciudadano colombiano, de preferencia oriundo de la región.
2. Acreditar título universitario.
3. Acreditar título de posgrado homologable con experiencia mínima de tres (3) años en cargos directivos del sector público o privado, la cual debe ser adicional a la requerida en el numeral 4 del presente artículo.
4. Adicionalmente tener experiencia mínima de tres (3) años en el sector de televisión, ciencia, cultura o educación.

El Director será designado por los miembros de la Junta Administradora de la organización regional de televisión para un periodo institucional de dos años reelegibles.

Artículo 26. *Provisión del servicio de televisión por comunidades organizadas.* Cuando el servicio de televisión de cobertura local, con énfasis en programación de contenido social y comunitario sea provisto por comunidades organizadas, tales proveedores podrán participar bajo condiciones objetivas en concursos de incentivos a la programación comunitaria con recursos del Fondo para el Desarrollo de la Televisión y los Contenidos (FNTV), los cuales serán reglamentados por la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV), dentro de los seis meses siguientes a la expedición de esta ley.

Artículo 27. *Retransmisión de las señales de televisión abierta radiodifundida.* Con el fin de preservar y promover el pluralismo informativo, los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones que distribuyan contenidos audiovisuales, deberán incluir en su oferta de programación, sin cobro alguno a sus suscriptores, la señal digital del canal principal de los proveedores del servicio de televisión abierta radiodifundida, en los niveles de cobertura que defina la Autoridad Nacional de Televisión.

Para el cumplimiento de la presente obligación aplicará la disciplina regulatoria de “must-carry” sin que exista ningún tipo de remuneración incluyendo aquella por concepto de derechos de autor y conexos.

No obstante, los costos asociados con la infraestructura de retransmisión serán asumidos exclusivamente por los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones que distribuyan contenidos audiovisuales.

Artículo 28. *Ventanilla única para la obtención unificada de las licencias y el pago integrado de los derechos de autor y conexos.* El pago de derechos de autor y conexos por parte de los proveedores de servicios de televisión, así como de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones que distribuyen contenidos audiovisuales, se hará a través de la ventanilla única, creada por el artículo 47 del Decreto-ley 19 de 2012 o la norma que lo modifique. La sociedad constituida para el manejo de esta ventanilla única deberá, dentro de los dos meses siguientes a la expedición de la presente ley, adelantar los trámites pertinentes para facilitar el pago de los derechos de autor y conexos por los proveedores a los que hace referencia el presente artículo.

CAPÍTULO V

Régimen de infracciones y sanciones

Artículo 29. *Disposiciones generales del régimen de infracciones y sanciones.* Las infracciones a las normas en materia de los regímenes de habilitación y de contenidos en la provisión de servicios de televisión, darán lugar a la imposición de sanciones legales por parte de la Autoridad Nacional de Televisión, salvo cuando esta facultad sancionatoria esté asignada por ley o reglamento a otra entidad pública.

Por las infracciones que se cometan, además del autor de las mismas, responderá el titular de la concesión, licencia, título, permiso o autorización, por acción u omisión en relación con aquellas.

Artículo 30. *Infracciones.* Sin perjuicio de las infracciones y sanciones previstas en otras normas, constituyen infracciones específicas a este ordenamiento las siguientes:

1. Incumplimiento de alguno de los principios del servicio de televisión previstos en el artículo 3° de la presente ley.
2. No respeto de la confidencialidad o reserva de las comunicaciones.
3. Provisión de servicios de televisión en forma distinta a lo previsto en la ley.

4. Incumplimiento de las obligaciones derivadas de las concesiones, licencias, títulos, permisos y autorizaciones.
5. Abstención de presentar a las autoridades la información requerida o presentarla de forma inexacta o incompleta.
6. Subreporte de los ingresos brutos o de los elementos que los generan.
7. Incumplimiento en el pago de las contraprestaciones previstas en la ley.
8. Violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones previsto en la ley.
9. Modificación unilateral de parámetros técnicos esenciales y el incumplimiento de los fines del servicio de televisión.
10. Cualquiera otra forma de incumplimiento o violación de las disposiciones legales, reglamentarias o contractuales o regulatorias en materia de servicios de televisión.

Parágrafo. La utilización del espectro radioeléctrico para servicios de televisión sin el correspondiente permiso o en forma distinta a las condiciones de su asignación, constituye una infracción que será sancionada por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Artículo 31. *Sanciones, criterios y procedimiento general.* Con el fin de unificar el régimen de sanciones del sector de tecnologías de la información y las comunicaciones, las sanciones, el criterio para su definición, así como el procedimiento general a ser aplicado por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, así como por la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV) en materia de servicios de televisión, será el definido en los artículos 65, 66 y 67 de la Ley 1341 de 2009, y las normas que los modifiquen o adicionen.

CAPÍTULO VI

Régimen de transición, vigencia y derogatorias

Artículo 32. *De las concesiones, licencias, títulos, permisos y autorizaciones.* Los proveedores del servicio de televisión clasificados en los términos establecidos con anterioridad a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, podrán mantener sus concesiones, licencias, títulos, permisos y autorizaciones hasta por el término de los mismos, bajo la normatividad legal que los sustenta, y con efectos solo para estas concesiones, licencias, títulos, permisos y autorizaciones. De ahí en adelante a dichos proveedores se les aplicarán los regímenes de habilitación y acceso al espectro radioeléctrico derivados de los planteamientos de la presente ley.

La decisión de dichos proveedores de acogerse a los regímenes de habilitación derivados de la presente ley, lo cual conlleva necesariamente la terminación anticipada de las respectivas concesiones, licencias, permisos y autorizaciones, no genera derechos a reclamación alguna, ni el reconocimiento de perjuicios o indemnizaciones en contra del Estado o a favor de este.

A los proveedores del servicio de televisión que se acojan al régimen de habilitación de la presente ley, se les renovarán los permisos para el uso de los recursos escasos de acuerdo con los términos respectivos de su concesión, licencia, permiso o autorizaciones. Vencido el anterior término deberán acogerse a lo estipulado en el Capítulo II de la presente ley.

En las concesiones, licencias, permisos y autorizaciones del servicio de televisión vigentes al momento de expedición de la presente ley, la reversión solo implicará que revertirán al Estado las frecuencias radioeléctricas asignadas para la prestación del servicio concedido. La reversión de frecuencias no requerirá de ningún acto administrativo especial.

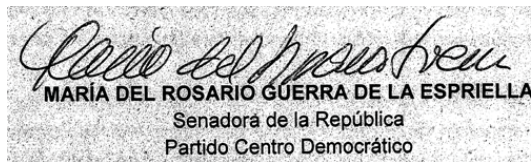
En todo caso todos los nuevos proveedores de servicios de televisión se sujetarán a lo establecido en la presente ley.

Artículo 33. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y regula de manera integral el sector de televisión.

A partir de la expedición de la presente ley, debe entenderse que las referencias a la Comisión Nacional de Televisión en los artículos 25, 26, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 49, 51, 53, 55, 60 y 62 de la Ley 182 de 1995, en los artículos 5º, 6º, 10, 12, 14, 16, 17, 18 y 19 de la Ley 335 de 1996; en los artículos 1º, 2º, 4º, 5º, 7º, 8º, 9º de la Ley 680 de 2001 hacen alusión a la Autoridad Nacional de Televisión creada por la Ley 1507 de 2012.

Sin perjuicio del régimen de transición previsto en esta ley, quedan derogadas todas las disposiciones que le sean contrarias y, en especial, los artículos 3º (inciso 4º), 43, 45, 47, 48, 49, 51 y 53 de la Ley 14 de 1991; los artículos 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 35, 36, 37, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 52, 54, 56, 57, 59, 61 y 63 de la Ley 182 de 1995; los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 8º, 9º, 13, 15 y 16 (solo el párrafo 2º), 20, 21 y 24 de la Ley 335 de 1996; la Ley 506 de 1999; los artículos 5º, 6º, 7º, 8º y 11 de la Ley 680 de 2001; así como los artículos 3º, 6º, 10, 11, 12, 13, 14 y 15 de la Ley 1507 de 2012.

En caso de conflicto con otras leyes, prevalecerá esta. Además, las excepciones y derogatorias sobre esta ley por normas posteriores, deberán identificar expresamente la excepción, modificación o la derogatoria.



1. Exposición de motivos del proyecto de ley

El fenómeno de la convergencia digital, el cual ha ocupado buena parte de la agenda de política pública y de regulación en materia de tecnologías de la información y comunicaciones desde 2006, llama la atención en la actualidad sobre la necesidad de armonización de los marcos normativos e

institucionales de los sectores de telecomunicaciones y de televisión.

Guerra y Oviedo (2010) señalan que existe consenso a nivel internacional sobre el hecho de que la adopción de marcos legales y de política que facilitan la convergencia entre las telecomunicaciones, los medios de comunicaciones y los servicios informáticos, mejora contundentemente el impacto de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el desarrollo socioeconómico¹. En esta línea, una amplia literatura del Banco Mundial, dentro de la cual se resalta el artículo de Singh y Raja (2008) señala que la convergencia es un fenómeno tecnológico con importantes consecuencias en la estructura y comportamiento de los agentes que confluyen en el mercado de las TIC².

En efecto, la convergencia resulta en la significativa disminución de barreras de entrada, el surgimiento de nuevos modelos de negocio, la reducción de los costos de prestación del servicio y la ampliación de la gama de servicios ofrecidos a los usuarios. Así mismo, la convergencia motiva procesos de consolidación empresarial tanto en el sector de los medios como de las telecomunicaciones, lo cual puede generar obstáculos a la promoción de la competencia en dichas actividades económicas.

Típicamente, las estructuras legales e institucionales que han predominado en el sector telecomunicaciones son bastante asimétricas en cuanto a su evolución y enfoque de regulación y control. Por consiguiente, uno de los principales frentes de acción de la legislación consiste en el “aplanamiento” de los enfoques de política y regulación sectorial con el fin de garantizar un tratamiento “equivalente” para las redes y servicios sujetos a la convergencia y al fenómeno de empaquetamiento. Adicionalmente, las condiciones propias del acelerado proceso de evolución tecnológica generan la necesidad de responder “a tiempo” a los cambios en los modelos de provisión de los servicios TIC.

Con esta evolución de parámetros tecnológicos y de demanda, el consenso internacional ha llevado a confirmar que un marco legal es compatible con los desafíos de la convergencia cuando:

- Facilita la provisión de diferentes servicios a través de múltiples plataformas.
- Promueve entornos competitivos que maximicen el bienestar social.
- Permite la provisión de múltiples servicios sin incurrir en altos costos de transacción.
- Define regímenes integrales en materia de habilitación, gestión del espectro radioeléctrico, interconexión de redes y promoción del acceso/servicio universal.

¹ Guerra, M. y J. Oviedo (2010). *La ley de tecnologías de la información y las comunicaciones (L-1341/09)*. Universidad del Rosario.

² Sing, R. y S. Raja, (2008) “Convergence in ICT services: Emerging regulatory responses to multiple play”. Working paper. Banco Mundial.

Entonces, resulta indispensable flexibilizar las condiciones de acceso a las nuevas infraestructuras de red con el fin de aprovechar eficazmente las posibilidades de prestación de nuevos servicios y aplicaciones. En este nuevo escenario, el marco legal debe abordar eficazmente las tendencias hacia la integración horizontal y la separación vertical.

Alternativamente, se debe promover la neutralidad tecnológica con el fin de evitar la excesiva intervención pública en la escogencia de soluciones tecnológicas para la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones y de televisión. Este principio de política pública se ha convertido, en los últimos años, en el pilar fundamental para la expansión de la convergencia tecnológica, en la medida que servicios similares son provistos sobre distintas plataformas tecnológicas.

En este sentido, la neutralidad tecnológica se convierte en instrumento fundamental para acelerar, desde la perspectiva pública, la adecuada difusión de innovaciones tecnológicas que permanentemente dinamizan el entorno competitivo del sector de tecnologías de la información y las comunicaciones. Con base en estos criterios, resulta indispensable identificar las principales dimensiones en las cuales la convergencia tecnológica motiva ajustes normativos para el caso colombiano.

1.1. Prevalencia de la regulación por servicios en el caso de televisión

Tal y como se señala en Guerra y Oviedo (2010), el mercado de telecomunicaciones en Colombia, tradicionalmente se estructuró con base en servicios diferenciados prestados a través de redes especializadas para cada uno de ellos. Esta realidad de mercado se ha reflejado históricamente en el ordenamiento jurídico, el cual se ha referido, primero a los servicios básicos (portador, telefonía, telegrafía) y a los de difusión (radio y televisión) y, después, también a los servicios de valor agregado y telemáticos. Así mismo, dicha especialización también se demuestra en la evolución normativa del sector de telecomunicaciones en Colombia, por ejemplo, desde el Decreto Legislativo 3418 de 1954 hasta la Ley 555 de 2000 (PCS), pasando por el Decreto-ley 1900 de 1990³, la Ley 37 de 1993 (telefonía móvil celular) y la Ley 182 de 1995 (servicio público de televisión).

Para el caso de los servicios de telecomunicaciones, la expedición de la Ley 1341 de 2009 trajo consigo el fin de la regulación y legislación por servicios para todos los servicios de telecomunicaciones, excepto para los servicios de televisión. En efecto, para el momento de promulgación de la ley, la doctrina constitucional vigente impedía avanzar en la incorporación de un régimen legal unificado en la medida que la extinta Comisión Nacional de Televisión, con su respectivo rango constitucional, en defensa de su “autonomía” bloqueaba cualquier iniciativa en esta dirección.

La Ley 1341 de 2009 se constituye, en línea con los planteamientos de la OECD (2014) en su revisión del mercado de telecomunicaciones en

Colombia, en una importante reconversión del marco normativo del sector de comunicaciones con el fin de actualizarlo a la dinámica institucional y de mercado, prepararlo para anticipar los rápidos cambios tecnológicos y fortalecer el enfoque de la política pública orientada a promover la masificación de las TIC en todos los ámbitos sociales, geográficos y económicos⁴.

De destacar, como avances importantes de este nuevo marco legislativo, está contar con la habilitación general para que los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones puedan operar; la unificación de la contraprestación periódica a favor del Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; la introducción del principio de neutralidad tecnológica mediante el cual el Estado garantiza la libre adopción de tecnologías en la provisión de redes y servicios; la creación de la Agencia Nacional del Espectro como ente técnico especializado; el fortalecimiento y claridad de la capacidad de intervención del Estado en el sector; la precisión del alcance del régimen de protección a los usuarios de los servicios de comunicaciones; la unificación y actualización de las normas de radiodifusión sonora; y, la eliminación del carácter domiciliario de los servicios públicos de comunicaciones.

Desafortunadamente, en el sector de televisión, el proceso de actualización normativa para enfrentar los desafíos de la convergencia no ha podido desarrollarse satisfactoriamente. A finales de 2006, la autora de la presente iniciativa, dentro del marco de las competencias asignadas como Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, presentó para debate legislativo el **Proyecto de ley número 148 Senado y 191 Cámara, por medio del cual se redefine el modelo institucional de regulación, vigilancia, financiamiento y control del servicio de televisión en Colombia y se dictan otras disposiciones**. Allí se establecían, entre otras, disposiciones orientadas a especializar e individualizar dos tipos de regulación; la de redes y la de contenidos, para garantizar un tratamiento homogéneo a toda la infraestructura de transmisión; y se elevaba el perfil de los entonces comisionados de la extinta CNTV a efectos de exigir especiales conocimientos y experiencia a quienes ocupan dicho cargo.

Desafortunadamente, esta iniciativa legal fue archivada por falta de trámite. Sin embargo, algunos planteamientos de dicho proyecto, fueron retomados en la Ley 1507 de 2012, tales como la estructura organizacional de la nueva Autoridad Nacional de Televisión, dentro de la cual se destaca el fortalecimiento del perfil profesional de los miembros de la Junta Nacional de Televisión, así como la creación de un director distinto a los miembros de Junta pero con los mismos requisitos y calidades profesionales.

En efecto, fue solo hasta la expedición del Acto Legislativo 02 de 2011 por el cual se derogó

³ Ver clasificación de los servicios, artículos 27 a 33.

⁴ OCDE (2014). *Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en Colombia*.

el artículo 76 y se modificó el artículo 77 de la Constitución Política, que se abrieron las puertas a la oportunidad del ajuste legal e institucional del sector de televisión, particularmente expresado por la nueva redacción del artículo 77 “*El Congreso de la República expedirá la ley que fijará la política en materia de televisión*”.

No obstante, la promulgación de la Ley 1507 de 2012, en la cual se esperaba un debate abierto sobre los desafíos de la regulación y la institucionalidad del sector de televisión, simplemente se limitó a proferir las normas mediante las cuales se redistribuyeron competencias entre las entidades del Estado involucradas con los servicios de televisión.

Por otra parte, toda vez que los efectos de la convergencia permean también el servicio de televisión de operación pública y que el fortalecimiento de ese mecanismo es un firme compromiso de país, la autora de la presente iniciativa, en su rol de Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, lideró la definición y aprobación del documento Conpes 3518 de 2008, producto de los ejercicios de análisis de la situación de la televisión pública nacional de cara al nuevo panorama sectorial.

Este documento Conpes representa una hoja de ruta que debe continuar teniéndose en cuenta para garantizar el fortalecimiento de esta importante modalidad del servicio. Un nuevo esquema de gestión que concentre al operador en su más importante razón ser, la generación de contenidos; la plena y eficiente digitalización de la red pública de televisión; la continua construcción de una parrilla de programación relevante para los fines que cumple este servicio; y la generación de nuevas fuentes de ingresos para los operadores públicos de televisión, son aspectos en los que se aún no ha habido avances significativos desde su expedición y deben seguir siendo atendidos.

En este contexto, la presente iniciativa legislativa propende por la actualización regulatoria bajo la incorporación de los principios de separación de redes y contenido. En efecto, se propone la integración del régimen de regulación de redes y servicios en el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, junto con la Comisión de Regulación de Comunicaciones y la Agencia Nacional de Espectro.

Por consiguiente, los hasta hoy denominados servicios de televisión por suscripción (en su modalidad cableada y satelital) se acogen al régimen integrador de provisión de redes y servicios de telecomunicaciones definido por la Ley 1341 de 2009. Desde la perspectiva específica de los mercados de telecomunicaciones (tanto fijas como móviles e inalámbricas), la disposición de los servicios audiovisuales a través de infraestructuras de banda ancha representa una posibilidad de acceder al mercado audiovisual por parte de los proveedores de redes y servicios. En tal sentido, se remueven las barreras de entrada creadas por ciertos aspectos reglamentarios, tales como la concesión de licencias y/o espectro. Acceder a contenidos de video, voz e Internet son los ingredientes de los

llamados “triple play”, servicios empaquetados que buscan la satisfacción de todos los requerimientos de la información básica y las comunicaciones.

Por su parte, el régimen de contenidos queda en cabeza de la Autoridad Nacional de Televisión como ente promotor de la televisión pública nacional y regional, así como ente garante de la preservación de los principios constitucionales y legales en materia de contenidos audiovisuales.

Complementariamente, en el contexto de convergencia tecnológica que se ha descrito en la presente exposición de motivos, así como a partir de la consolidación de espacios multipantalla, la televisión pública debe ajustarse a la realidad tecnológica y de mercado. En consecuencia, esta forma esencial de servicio público debe considerar lo público en términos de “*lo que una sociedad pone en común: el interés común, el espacio ciudadano, la interacción comunicativa*”, en contraste al modelo comercial y estatal de TV.

En este sentido, se deben establecer lineamientos para garantizar que la televisión pública tenga como prioridad una programación social útil para responder a los problemas (espacios de información y de debate), necesidades, carencias, expectativas y prioridades de la población colombiana. Además, es indispensable que la televisión pública cumpla su función de educar, entre otros, en la solidaridad y en la convivencia pacífica, así como ser muestra permanente del pluralismo social, ideológico y político.

1.2. Desafíos de la televisión pública en el contexto tecnológico actual

Según Feijoo y colaboradores (2007)⁵, la reconversión tecnológica en materia de difusión de contenidos audiovisuales implica una serie de nuevos desafíos tanto para los actores del mercado como para las autoridades de regulación sectorial. De manera específica, la regulación que aplica al servicio de televisión tiene que evolucionar desde su situación actual hacia el siguiente nivel impuesto por la realidad del sector, condiciones amplias de competencia y transparencia dentro de los mercados convergentes.

Así, la evolución del sector audiovisual se rige por tres dimensiones a través del tiempo:

- La dimensión social, relacionada con la protección y garantía efectiva de los derechos fundamentales de los usuarios (protección de la infancia, pluralismo cultural, información veraz, neutralidad, contribución a la mejora del nivel educativo, el derecho al honor y a la intimidad...) y la definición consiguiente de los objetivos de servicio público de interés para una determinada sociedad.

⁵ Feijoo, C., Beaumont, J.F., Gómez-Barroso, J.L., Ángeles, A. y D. Rojo-Alonso, (2007). “The emergence of IP interactive multimedia services and the evolution of the traditional audiovisual public service regulatory approach”. *Telematics and Informatics*, 24 pp 272–284.

- La dimensión tecnológica y de negocios, orientada hacia los nuevos modelos de negocio (ya no exclusivamente hacia la publicidad o el pago por contenidos), y que llevará a una televisión interactiva, multimedia y digital (en sus múltiples formatos).
- La dimensión del mercado, donde se espera un mayor (y por lo tanto más transparente) nivel de competencia.

Obviamente, el resultado final será una combinación de la evolución en cada una de estas dimensiones, las cuales no son independientes unas de otras. A modo de ejemplo, la evolución tecnológica hacia la digitalización permite tener un mayor número de canales de televisión y por lo tanto, con la capacidad de aumentar el grado de competencia efectiva; la misma evolución tecnológica permite reducir los costos de producción audiovisual, facilitando la aparición de contenidos para estos nuevos canales y, finalmente, este hecho podría simplificar el cumplimiento de las objetivos del servicio público.

Desde el ámbito regulatorio y de política pública, la dimensión social es el tema primordial. Las garantías sobre una serie de los derechos fundamentales de interés público deben prevalecer sobre los intereses particulares y aún los del mercado. Sin embargo, esto no está en contradicción con la definición de un marco conceptual para el sector audiovisual como “un mercado en competencia abierta donde la excepción del cumplimiento de una serie de objetivos de servicio público se introduce”. De hecho, el sector audiovisual debe evolucionar a partir de su situación actual hacia la nueva realidad tecnológica, con un nivel de competencia y la transparencia mucho mayor que el existente en la actualidad. Están dadas las condiciones para que un entorno que estimule la competencia bajo las reglas de una economía social de mercado redunde en beneficios claros para el interés general.

En consecuencia, bajo este punto de vista social, los principales aspectos a considerar para la regulación del servicio de televisión, se pueden resumir en las siguientes consideraciones:

- Diseñar un modelo de intervención pública adecuada para el nuevo panorama audiovisual. Esto lleva a redefinir, tanto cuantitativa como cualitativamente, el concepto de obligaciones de servicio público inherentes al servicio de televisión, su forma más eficiente de provisión y su financiamiento. Un corolario de lo anterior sería el análisis de la conveniencia de la redefinición del papel del sector público en la prestación de los servicios de televisión abierta radiodifunda.
- El análisis de los diferentes modelos posibles de difusión y operación del servicio de televisión. Esto incluye el examen de distintos grados de integración vertical de las actividades (producción de contenidos,

entrega de contenidos, servicios y capas de la aplicación.). También se hace necesario definir cómo dichas actividades (tanto comerciales como de interés público) son remuneradas, así como la generalización o ausencia de remuneración para el acceso del público respecto de dichas actividades. El análisis de los modelos de operación también incluye una evaluación de la competencia potencial (barreras de entrada, concentración, audiencia). También se debe incluir una evaluación del nivel más adecuado de protección de los objetivos públicos y los derechos de protección, así como del equilibrio entre la regulación ex ante y la regulación ex post. En este sentido, debe estudiarse la conveniencia de considerar, aunque sea parcialmente, modelos basados en la correulación y medidas de autorregulación.

- El análisis de la posibilidad de regular la actividad audiovisual más allá de los objetivos públicos abriendo más opciones a la competencia, fomentando más innovación, mejores productos y mejores precios al consumidor, en un marco similar al que viene consolidándose para las telecomunicaciones. Así, al estudiar la posibilidad de limitar la regulación específica del sector audiovisual a las situaciones en las que es absolutamente esencial, ya sea por su naturaleza como un medio de comunicación (control editorial en materia de los contenidos) o el carácter restringido de la actividad debido a la falta de recursos (espectro radioeléctrico).

Bajo estos lineamientos, una revisión del marco legal y de doctrina constitucional en materia de contenidos audiovisuales, refleja el carácter idóneo de dichos principios para la preservación del derecho de la información y la garantía del pluralismo hasta la oferta de esparcimiento. En efecto, a partir del marco normativo vigente se encuentran plenamente especificadas las obligaciones de servicio público.

Sin embargo, aún es necesario para el país, la definición del modelo más adecuado para la satisfacción del principio de servicio público, así como los mecanismos más idóneos para su financiación. En este último aspecto, se propone en la presente iniciativa legislativa un ajuste dentro de los límites asociados con la reserva gubernamental en materia de propuestas que impliquen modificaciones para fuentes de financiación o asignaciones presupuestales dentro de la estructura orgánica del Estado colombiano.

1.3. Recomendaciones de política pública

En primer lugar, es evidente que se debe avanzar en la unificación del régimen regulatorio y de competencia del sector de tecnologías de la información y las comunicaciones y el sector

de servicios de televisión. Avances alrededor de esta unificación se intentaron fallidamente en el Proyecto de ley número 148 Senado de 2006 y se lograron parcialmente la Ley 1341 de 2009. Sin embargo, en este último caso, como resultado de la Sentencia C-403 de 2010 de la Corte Constitucional, este avance parcial quedó revertido. Posteriormente, como resultado de la expedición de la Ley 1507 de 2012, la Comisión de Regulación de Comunicaciones desarrolló sendos estudios que señalaban los avances en el contexto internacional por la unificación del enfoque regulatorio de los servicios de telecomunicaciones y de televisión.

Más recientemente, en el contexto internacional, la OECD (2015) se manifestó oficialmente en materia de los desafíos de política y regulación alrededor de la convergencia tecnológica.⁶ Este organismo recomendó avanzar significativamente en el aligeramiento de las condiciones de habilitación para la provisión de servicios sujetos al fenómeno de convergencia, así como la consolidación de un régimen de regulación bajo el principio de neutralidad tecnológica. La OECD (2015) recomendó también la focalización de la regulación ex ante en asuntos estrictamente necesarios y debidamente justificados para favorecer esquemas de regulación ex post permitan consolidar espacios de construcción idóneos para análisis de mercados consistentes con el contexto de la convergencia.

Complementariamente, la OECD (2015) resaltó los efectos positivos de organismos regulatorios convergentes en materia de televisión y telecomunicaciones, incluso en el componente de contenidos lo cual coincide con las recomendaciones que se plantearon para Colombia en la reciente revisión del sector TIC.

Particularmente, es clave dejar claro que la autora de la presente iniciativa legislativa es favorable a estas aproximaciones de convergencia institucional, más aun teniendo en cuenta la madurez del sector TIC en el país a partir de la expedición de la Ley 1341 de 2009, así como las necesidades urgentes del estado colombiano por optimizar su tamaño en favor de la focalización y eficiencia del gasto público. Sin embargo, es necesario resaltar que este tipo de iniciativas están reservadas en el régimen constitucional y legal colombiano a la iniciativa gubernamental, lo cual no corresponde con las circunstancias del presente proyecto.

Teniendo en cuenta esta restricción de trámite legislativo, es evidente que el principio de separación entre redes y contenidos trae consigo la necesidad de administrar integralmente el acceso y uso de las redes de transmisión, sin importar los contenidos que por ella se difundan, en la Comisión de Regulación de Comunicaciones.

Muy probablemente, en un entorno de redes y sistemas ampliamente interrelacionados se requiere una combinación coherente de las políticas de regulación horizontal y vertical, así como de la

política pública para promover las inversiones requeridas para el despliegue de esta infraestructura. En estas circunstancias sobresalen los *Trade offs* entre la eficiencia estática (precios asequibles en el corto plazo) y la eficiencia dinámica (mejoramiento de la relación calidad precio en el mediano y largo plazo). Así mismo, el efecto conjunto de la aplicación de las disciplinas regulatorias horizontales y verticales, así como los incentivos de la política pública que se encuentran plasmados en la Ley 1341 de 2009, dependerá del encadenamientos de los efectos directos e indirectos de cada una de las medidas consideradas.

En este contexto, se propone la unificación del régimen regulatorio de habilitación, redes y protección de usuarios entre los servicios de telecomunicaciones y hoy denominados de televisión por suscripción bajo el régimen integral de la Ley 1341 de 2009. De esta forma, se garantizará que las condiciones de entrada a la provisión de servicios TIC y de televisión por suscripción permitan que todas las infraestructuras propendan por el aprovechamiento de escenarios convergentes con el consecuente resultado en eficiencia. Esto contribuiría sin duda a la masificación de la banda ancha en el país.

Posteriormente, tal y como viene sucediendo en el sector de tecnologías de la información y las comunicaciones, es indispensable que las innegables condiciones de contestabilidad del mercado audiovisual traigan consigo la eliminación de barreras de entrada asociadas con los costos de concesión para los servicios de televisión por suscripción. Si bien, las condiciones intrínsecas de servicio público que traen los contenidos que se difunden a través de las redes de televisión por suscripción pueden hacer necesario preservar un régimen concesional en el cual se fijen una serie de obligaciones en relación con lo que se transmite, las posibilidades de participar en las rentas supra normales debidas a exclusividad en un contexto geográfico han desaparecido, por lo que no hay justificación económica para el pago de derechos de entrada al mercado.

Es así como al ingresar al régimen de la Ley 1341 de 2009, los hoy denominados servicios de televisión por suscripción entrarán al régimen de habilitación general y se someterán al respectivo régimen de contraprestaciones, en la medida que se ha erosionado la justificación histórica para establecer tasas o derechos por la presentación del servicio que no estén asociadas a aspiraciones de interés general que distan bastante del que puede identificarse en la simple financiación del funcionamiento del servicio de televisión de operación pública.

Esta circunstancia, como se ha expuesto también atrás, no es ajena a la experiencia internacional. Varios son los estudios que muestran que la reducción de los *precios públicos* asociados a la concesión de servicios de televisión por suscripción mejora ostensiblemente las condiciones para que estas redes desarrollen procesos de actualización tecnológica que promuevan la masificación del acceso a Internet en banda ancha por estas redes.

⁶ OECD (2015). "Digital converge: policy and regulatory issues." *Working Party on Communication Infrastructures and Services Policy DSTI/IC CP/C ISP (2015)2*.

Adicionalmente, la flexibilización de las condiciones competitivas en el mercado de televisión por suscripción debe venir acompañada de un endurecimiento del esquema de vigilancia y control, del régimen de protección de competencia y de protección a usuarios. Es inaceptable desde cualquier óptica que el fenómeno de subreporte, ampliamente reconocido en el servicio de televisión por suscripción desde 2006, siga causando estragos en múltiples dimensiones de la estructura sectorial. El subreporte constituye un problema endémico, que al ocultar la realidad del mercado disminuye el grado de pertinencia de cada medida regulatoria. Al mismo tiempo abre espacios a la competencia desleal, hecho que sin duda termina impactando al consumidor.

En este sentido, en aplicación directa de la simetría regulatoria, las condiciones de reporte de información de suscriptores deberían seguir la línea de aquellas estipuladas para los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones por parte de la Comisión de Regulación de Comunicaciones. Así, es de esperarse que el ente encargado de la vigilancia y control cuente con información más precisa de las condiciones de demanda de los planes de televisión por suscripción, así como las dimensiones estratégicas del empaquetamiento de servicios.

Por otro lado, es indispensable establecer estrategias de supervisión para eliminar el fenómeno de subreporte. Desde la perspectiva de incentivos, el hecho que el DANE recopile información de acceso al servicio, del cual se inferan unos niveles alarmantes de subreporte, justifica que la autoridad de vigilancia y control se base en la información inferida de la Gran Encuesta Integrada de Hogares para la toma de decisiones en materia de fijación de contraprestaciones. Para tal fin, resulta indispensable que se defina con el DANE un mayor nivel de precisión en las preguntas con el fin de discernir la modalidad de servicio así como el proveedor.

Por último, es indispensable reformular el esquema de financiación de la televisión pública nacional y regional. En el esquema vigente, la interpretación del literal g) del artículo 5º de la Ley 182 de 1995 ha desconocido su propia letra llevando a que el otorgamiento y prórroga de concesiones de televisión por suscripción imponga una contraprestación que en teoría (y a partir de cálculos poco conocidos), deba contribuir directamente a la financiación de la televisión pública.

Habiendo brindado argumentos conceptuales y económicos que implican la pérdida de sustento para los cobros por otorgamiento de la concesión para la provisión de servicios de televisión por suscripción, es indispensable buscar consensos sobre mecanismos alternativos para la financiación de la televisión pública y asignar residualmente funciones a la contraprestación periódica asociada con la concesión. Desde la perspectiva internacional, países que han asumido este esquema, como Estados Unidos, presentan niveles de contraprestación que fluctúan entre el 0 y el 5% (ver FCC, 2016).

2. Análisis de la legislación colombiana

2.1. Régimen de prestación del servicio de televisión

El artículo 37 de la Ley 14 de 1991 define el régimen de prestación del servicio de televisión el cual debe ser actualizado para flexibilizar las condiciones de entrada al mercado audiovisual, particularmente en el segmento de televisión por suscripción. Complementariamente, los artículos 35, 36 y 37 de la Ley 182 de 1995 brindan las definiciones de los operadores del servicio de televisión, así como su régimen de prestación del servicio. En este sentido, en aras de sintonizar la legislación con la dinámica tecnológica, estos preceptos deben ser actualizados para brindar mayor flexibilidad en respeto de las condiciones particulares de la televisión de interés público y aquella provista por las comunidades organizadas.

En esta línea, los artículos 43, 45, 47, 48 y 49 de la Ley 14 de 1991, así como los artículos 41, 42, 43, 44 y 45 de la Ley 182 de 1995 deben derogarse, pues establecen que la figura de acceso al mercado de televisión por suscripción es la licitación pública y el contrato de concesión con su respectivo objeto y régimen tarifario, lo cual es sujeto de abordaje en términos de flexibilización y promoción de competencia en el presente proyecto de ley. Además, el artículo 21 de la Ley 335 de 1996 define especialmente que el servicio de televisión satelital requiere permiso previo lo cual debe derogarse con el fin de contribuir a la unificación del régimen de acceso a la provisión de servicios de televisión.

Por otra parte, en cuanto a la televisión abierta nacional, actualmente sujeta el régimen concesional a través del mecanismo de licitación; la flexibilización de acceso a la provisión de servicios de televisión que se busca en la presente iniciativa legislativa, requiere derogar las condiciones previstas por los artículos 46, 47 y 48 de la Ley 182 de 1995.

Así mismo, el régimen de protección de prácticas monopolísticas, establecido por los artículos 52, 54, 56 y 57 de la Ley 182 de 1995 debe derogarse con el fin de establecer que su definición, regulación y actualización sea facultad de la Junta de la Autoridad Nacional de Televisión, en cumplimiento de los fines y principios de la ley propuesta.

2.2. Régimen en materia de contenidos

En materia de lineamientos de política pública en materia de contenidos, debe resaltarse que el artículo 29 de la Ley 182 de 1995 establece que salvo lo dispuesto en la Constitución y la ley, es libre la expresión y difusión de los contenidos de la programación y de la publicidad en el servicio de televisión, los cuales no serán objeto de censura ni control previo.

Adicionalmente, el artículo 30 (en sus apartes exequibles) de la Ley 182 de 1995 determina la garantía, alcance y procedimientos para el adecuado ejercicio del derecho de rectificación. En cuanto al debido cumplimiento de los principios y fines del servicio de televisión, el artículo 22 de la Ley 335 de 1995 puede derogarse en la medida que se ratifica su estricto cumplimiento en la presente iniciativa

legislativa. Por su parte, el artículo 25 de la Ley 335 de 1996 (en su aparte exequible) reconoce que la actividad periodística gozará de protección para garantizar su libertad e independencia profesional, por lo cual se debe garantizar su permanencia en la vida jurídica nacional. En esta línea, el artículo 10 de la Ley 680 de 2001 debe permanecer vigente en la medida que estipula el principio de separación de información y publicidad.

Por su parte, el artículo 33 de la Ley 182 de 1995, modificado por el artículo 4º de la Ley 680 de 2001, determina los porcentajes mínimos de programación de producción nacional para los proveedores del servicio de televisión abierta en todos sus ámbitos de cobertura, así como de los concesionarios de espacios de televisión. Esta materia no será regulada por la presente iniciativa legislativa.

Con el fin de propender por la defensa del patrimonio cultural, la identidad nacional y el trabajo de los artistas colombianos, el artículo 34 de la Ley 182 de 1995, modificado por el artículo 1º de la Ley 680 de 2001 establece topes a la inversión extranjera en la provisión de servicios de televisión abierta radiodifundida, los cuales han prevalecido con el paso del tiempo y es pertinente conservar en el marco de política pública de servicios de televisión en el país.

En dimensiones más particulares, el artículo 4º de la Ley 14 de 1991 establece la obligación de la protección al menor en materia de la responsabilidad de los medios de comunicaciones con este grupo poblacional. Más particularmente, el artículo 27 de la Ley 335 de 1996 define lineamientos de las franjas aptas para todo público en cuanto a la protección de la integridad de los menores. Adicionalmente, el artículo 51 de la Ley 182 de 1995 brinda la protección de los espacios asignados en la televisión abierta nacional (pública y privada) y regional a las asociaciones de consumidores debidamente reconocidas por la ley. Estos aspectos no serán sujeto de modificación en la presente iniciativa legislativa.

Por su parte, los artículos 39 y 40 de la Ley 14 de 1991, el artículo 49 de la Ley 182 de 1995, modificado por el artículo 10 de la Ley 335 de 1996, junto con el artículo 17 de la Ley 335 de 1996, así como los artículos 2º, 3º, 5º, 7º y 8º de la Ley 680 de 2001 deben permanecer en la vida jurídica pues introducen a la legislación colombiana la figura de la concesión de espacios de televisión, la cual aplica para aquellos espacios que componen la parrilla de emisión de contenidos de un canal público de televisión. Dada la importancia en términos de objetividad, transparencia y pluralismo informativo al interior de los canales de interés público, se hace necesario la identificación de mecanismos de selección objetiva en el marco de los lineamientos generales de la contratación estatal.

Similarmente, el artículo 42 de la Ley 14 de 1991 crea la figura del contrato de cesión de derechos de emisión, producción y coproducción para flexibilizar la programación de las organizaciones regionales de televisión. Debido al interés público de esta programación, así como a la naturaleza jurídica de estas entidades, estos derechos de

emisión deben contratarse a través de mecanismos objetivos y transparentes en el marco legal vigente de la contratación estatal.

En relación con el Canal del Congreso, el artículo 19 de la Ley 335 de 1996 establece la asignación de un canal de televisión para esta entidad con cubrimiento nacional.

2.3. Institucionalidad de la televisión pública

El artículo 9º de la Ley 14 de 1991 establece el objeto de la entidad encargada de la programación, producción y operación de la red de radio y televisión pública nacional (antes Inravisión y hoy RTVC). En este sentido, RTVC está encargada de la operación de los canales públicos nacionales Canal Institucional y Señal Colombia, y de la emisión del Canal UNO.

Complementariamente, los artículos 17 y 18 de la Ley 14 de 1991 definen las principales funciones de la Junta Directiva del operador de radio y televisión pública nacional, mientras que los artículos 19 y 20 establecen el perfil y funciones del director ejecutivo de la entidad. Además, los artículos 60 y 62 de la Ley 182 de 1995, modificados por los artículos 14 y 16 de la Ley 335 de 1996, determinan la composición de la Junta Administradora del operador de televisión pública nacional, así como su naturaleza jurídica.

Por otra parte, la definición, naturaleza jurídica y objeto de las organizaciones regionales de televisión, conocidos coloquialmente como canales regionales se establece a través de los artículos 22 y 23 de la Ley 14 de 1991. Allí se define que los canales regionales son entidades asociativas de derecho público del orden nacional organizadas como empresas industriales y comerciales del Estado y determina que el Gobierno nacional deberá reglamentar las condiciones generales que deben reunir las regiones para el establecimiento de Organizaciones Regionales de Televisión. Por su parte, los artículos 25, 27 y 28 de la Ley 14 de 1991 establecen los órganos de dirección y administración de las organizaciones regionales de televisión, tales como su junta administradora y gerentes. En la medida que las connotaciones derivadas de la naturaleza jurídica de estas entidades persisten en la actualidad, no se propone ninguna modificación en la presente iniciativa.



MARÍA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA
Senadora de la República
Partido Centro Democrático

SENADO DE LA REPÚBLICA

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

El día 26 del mes de julio del año 2017 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 21 de 2017 Senado, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por la honorable Senadora *María del Rosario Guerra*.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 26 de julio de 2017

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de ley número 21 de 2017 Senado**, por la cual se actualiza la política pública y se ajusta la institucionalidad, regulación, vigilancia y control y de protección de usuarios de servicios de televisión en un contexto de convergencia tecnológica, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada el día de hoy ante Secretaría General del Senado de la República por la honorable Senadora *María del Rosario Guerra de la Espriella*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente, del Senado de la República de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 26 de julio de 2016

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

Cúmplase.

Presidente del honorable Senado de la República,

Efraín José Cepeda Sarabia.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 22 DE 2017
SENADO**

por medio de la cual se reglamenta el Transporte Público Rural en Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto reglamentar la movilidad rural en todo el territorio nacional, para asegurar que las personas en las zonas rurales y semirurales de Colombia tengan un transporte público adecuado a sus necesidades, para su movilización y la de sus mercancías o productos. De igual manera, se trata de preservar la identidad cultural en las zonas rurales donde se utilice como medio de transporte público los camperos (jipaos), motocarros y los buses escalera (chivas).

Artículo 2º. *Definiciones.* Para efectos de la presente ley, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

- a) **Zona de operación.** Región geográfica rural o semirural que requiere del servicio público de transporte terrestre o fluvial, para garantizar el desplazamiento de las personas y/o el intercambio comercial unidos entre sí por vías secundarias y terciarias carreteables o navegable.
- b) **Zona de condiciones especiales.** Zona de operación en donde no existen otros medios de transporte para la población o el existente es ilegal o informal. Esta ley entregaría herramientas que permite a los alcaldes definir zonas puntuales para poder formalizar el transporte y garantizar el derecho a la movilidad en determinadas zonas.
- c) **Equipo.** El servicio de Transporte Público Rural que se reglamenta por la presente ley, solo se hará en vehículos homologados para el transporte de personas y/o bienes o con los vehículos asociados con la identidad cultural de las regiones (buses escalera-chivas, camionetas doble cabina, camperos y motocarros). Para tales efectos se entiende por:
 1. **Bus abierto, chiva o bus escalera:** Vehículo automotor destinado al transporte simultáneo de personas y carga o mercancías, con carrocería de madera y silletería compuesta por bancas transversales.
 2. **Camioneta doble cabina:** Vehículo automotor de cuatro puertas y platón, destinado al transporte simultáneo de personas y de carga de conformidad con la homologación y demás disposiciones para esta clase de vehículos.
 3. **Campero o jeep:** Vehículo automotor con tracción en todas sus ruedas, con capacidad hasta de nueve (9) pasajeros o tres cuartos (¾) de tonelada.
 4. **Motocarro:** vehículo automotor de chasis mono estructural, de tres (3) o cuatro (4) ruedas con estabilidad propia, con componentes mecánicos de motocicleta, para el transporte de personas con capacidad hasta de tres (3) pasajeros y carga con capacidad útil hasta 770 kilogramos.
 5. **Chalupa:** Es un tipo de embarcación pequeña de rescate, que puede ser propulsada a vela, a remo, o a motor. También se conocen como chalupas a las embarcaciones utilizadas principalmente en formaciones de agua dulce en México y Colombia.

Parágrafo 1º. Quedan exceptuados para prestar el servicio en zonas rurales aquellos medios de transporte que no están mencionados en este artículo, ya que no están autorizados por la autoridad Departamental, Nacional o Municipal.

Artículo 3°. *Legalización y formalización del servicio de transporte público rural.* El Ministerio de Transporte en coordinación con gobernaciones, alcaldías y áreas metropolitanas, definirán la Política Nacional de operación y manejo del Transporte Público Rural, y pondrán en marcha un plan nacional para apoyar a los municipios en la realización de estudios técnicos necesarios para la definición de las zonas de operación, en un plazo máximo de dieciocho (18) meses a partir de la expedición de la presente ley.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Transporte definirá los criterios para que las autoridades definan las zonas de operación.

Parágrafo 2°. Cuando las zonas de operación comprendan más de un municipio estas serán definidas con la participación de los municipios involucrados.

Artículo 4°. *Habilitación de empresas.* Las empresas nuevas que pretenden la habilitación para prestar el servicio de transporte público rural en alguna zona de operación, deberán cumplir solo con los requisitos exigidos en el artículo 13 de la Ley 173 de 2001.

Las empresas que pretendan ser habilitadas para prestar el servicio de transporte público rural o semirural deberán presentar estudios en donde muestren las necesidades del servicio (oferta y demanda) de acuerdo con los lineamientos que defina el Ministerio de Transporte. Así mismo, cuando la autoridad competente identifique la necesidad de prestación del servicio de Transporte público rural en ciertas zonas de su jurisdicción, podrá invitar en igualdad de condiciones y mediante un mecanismo de selección objetiva a los interesados para que presenten propuestas de acuerdo con los estudios técnicos, de mercado y viabilidad del mismo.

El Ministerio de Transporte deberá definir una guía que muestren los estándares técnicos para que los proponentes tengan claro los aspectos a ser considerados en el estudio de oferta y demanda.

El Ministerio, las Gobernaciones y las Alcandías tendrán un plazo máximo de treinta (30) días para evaluar la viabilidad del estudio, y establecerán un periodo en el que deberán hacer constantes revisiones a las empresas y sus vehículos.

De la radicación de la solicitud se enviará copia al Ministerio de Transporte, quien a partir de allí hará seguimiento al cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo.

Artículo 5°. *Ampliación de rutas.* Las autoridades competentes en un término inferior a doce (12) meses, deberán examinar la zona de operación de las empresas actualmente habilitadas para el transporte público rural o semirural, y por una única vez en un tiempo estipulado por el Ministerio de Transporte, les permita hacer ajustes y ampliaciones en sus zonas de operación de acuerdo con su capacidad.

Artículo 6°. El Transporte Público Rural en concertación con el Sistema Integrado de Transporte Publico, podrán operar en conjunto cuando estos últimos concurren en su área de influencia. Se

considerará la posibilidad de realizar un solo transbordo con un mismo tiquete o pago único.

Artículo 7°. *Planillas.* Los vehículos de transporte público rural mencionados en el artículo 2° que tengan definidas zonas de operación en sus respectivos municipios, y debidamente autorizados por la autoridad competente, no necesitarán el uso de planillas de viajes.

Parágrafo 1°. Para control de las empresas de transporte público rural, se seguirá utilizando los 'Conduce' que son emitidos por las mismas.

Parágrafo 2°. En caso de que el servicio se preste por fuera de la zona de operación autorizada, el conductor del vehículo será sancionado de acuerdo con la reglamentación establecida por el Ministerio de Transporte.

Artículo 8°. *Adecuación en Terminales de transporte del servicio público rural.* Las autoridades dispondrán de espacios adecuados en las terminales para el sistema de transporte público rural, con el fin de facilitar la integración con el Sistema Integrado de Transporte Público o el Sistema Estratégico de Transporte Publico que garantice los puntos de ascenso y descenso del usuario.

Parágrafo 1°. El Ministerio, las Gobernaciones y las Alcandías definirán las tarifas, formas de recaudo y distribución de los recursos que deben pagar las empresas debidamente habilitadas a las terminales de transporte.

Artículo 9°. Seguridad Social. Los conductores de vehículos que prestan servicio de transporte público rural, vinculados mediante un contrato de trabajo que laboran por períodos inferiores a treinta (30) días, podrán cotizar a los sistemas de salud, pensión y riesgos laborales, por el tiempo efectivamente laborado y no por un tiempo superior.

Parágrafo 1°. Los conductores que trabajan en la modalidad de independientes y sus ingresos sean inferior a un (1) smmlv podrán acceder al programa BEPS.

Artículo 10. *Periodo de transición.* En los municipios, distritos o áreas metropolitanas, en los que al entrar en vigencia la presente ley, se está prestando el servicio de transporte público terrestre en zonas rurales y semirurales por personas naturales o jurídicas de manera informal o ilegal, la autoridad competente podrá autorizar este servicio como servicio de transporte público dentro de una zona de operación específica, estableciendo planes para que en un término no mayor a doce (12) meses estas personas naturales o jurídicas cumplan las condiciones dispuestas en la presente ley.

Artículo 11. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas que le sean contrarias.


MARÍA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA
SENADORA
PARTIDO CENTRO DEMOCRÁTICO

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO DE LA INICIATIVA

El presente proyecto tiene como objeto (1) facilitar las condiciones para el desplazamiento de las personas que habitan en las zonas rurales y semirurales y el transporte de sus productos hacia los centros de comercialización, (2) ayudar a las familias que han derivado su sustento de la actividad del transporte público rural para que puedan asegurar su mínimo vital, y (3) promover el aprovechamiento económico de estos medios de transporte rural.

II. CONTEXTO SOCIOECONÓMICO DE LA RURALIDAD

La pobreza es una de las características más persistente de las áreas rurales y semirurales y, pese a la disminución que ha presentado en los últimos años (el mundo cumplió la meta de disminuir a la mitad para 2015 la tasa de pobreza registrada en 1990, lográndolo en 2010, cinco años antes del plazo previsto¹), sigue siendo más alta que en la mayoría de las áreas rurales de los países de la región². La inequidad con respecto a las zonas rurales en los países en desarrollo es abrumadora, se estima que 896 millones de personas viven en el mundo en situación de pobreza extrema³, de las cuales un alto porcentaje reside en zonas rurales de países en desarrollo, el grupo de pobres más grande en el mundo⁴.

III. IMPORTANCIA DE LA POBLACIÓN RURAL EN COLOMBIA

Colombia tiene un área de 1.141.748 km⁵ y una población estimada para el año 2017 de 49.291.609 habitantes⁶. El país está dividido en treinta y dos departamentos y el Distrito Capital que es la ciudad de Bogotá, se estima que la población rural para el año 2017 es de más de once millones de personas (11.475.558)⁷, representando el 23,4% de la población del país, hay alrededor de 30.000 veredas⁸ y 7.090 centros poblados, de los cuales alrededor de 5.960 se encuentran en la ruralidad del país⁹.

Para las zonas urbanas del país se estima que para el año 2017 más de 37 millones de personas (37.816.051)¹⁰ albergan más de tres veces la población que en las zonas rurales.

De acuerdo con estudios de población del Banco Mundial, la población residente en el área rural

colombiana pasó del 27,9% en 2000 al 23,6% en 2015. Y se estima que el 70% de los alimentos que se producen en el país son producidos por pequeños campesinos¹¹. Lo que quiere decir, que no solo es beneficioso para el consumo de la población urbana, sino también para sus propias familias y para la agroindustria. “Sin embargo, los altos niveles de pobreza rural recaen en mayor proporción sobre los pequeños productores y sus familias. Evidentemente, hay “fallas de mercado” que impiden que puedan generar más ingresos, tener mayor bienestar y, en consecuencia, constituirse en una clase media rural que participa activamente en el desarrollo del país”¹².

Es notorio que la población rural cada vez es menor y que las personas se están desplazando del campo a la ciudad. Según el DANE, la tasa de pobreza monetaria nacional para el año 2015, se mantuvo en niveles altos del 27,8%: 24,1% en las cabeceras y 40,3% en la zona rural.

Según DNP, la disminución en los últimos 15 años de la población rural se ha debido, entre otros factores, a los elevados niveles de pobreza en el campo y la falta de oportunidades para los habitantes de las zonas rurales y semirurales. Así el indicador de pobreza multidimensional indica que la tasa de incidencia en áreas rurales y semirurales es 1.7 veces la del área urbana. De otro lado, muchos de los que permanecen en estas zonas, no se desplazan a la ciudad a pesar de sus adversidades, por sus tradiciones culturales, arraigo a la tierra y los altos costos de vida urbana¹³.

IV. TRANSPORTE RURAL

Eliminar la pobreza requiere la reducción del aislamiento y la exclusión social. Hay entonces una necesidad de proveer acceso a infraestructura y servicios a las masas rurales de tal manera que ellas puedan construir su riqueza, reducir vulnerabilidad y desarrollar modos de vida sostenibles¹⁴.

Si bien es claro que una de las formas de combatir la pobreza en las zonas rurales y semirurales es facilitar la movilidad a las zonas urbanas, es abrumador que en Colombia no hay un estudio o análisis detallado de ningún municipio de Colombia que muestren cifras reales de dicha situación en nuestro país.

La política pública más cercana a la movilidad rural es la de transporte mixto, el cual se presta mediante vehículos como bus abierto, bus escalera o chiva, campero o jeep, camioneta doble cabina, motocarros, pero esta implementación no ha resuelto de manera eficaz los problemas de estas poblaciones, ya que no se tiene un control de vehículos, rutas, pasajeros, carga ni frecuencias.

¹ Banco Mundial, Pobreza: Panorama General, 2016.

² CEPAL, Población, Territorio y Desarrollo Sostenible, 2012.

³ Banco Mundial, Pobreza: Panorama General, 2016.

⁴ IFAD, Dimensions of Rural Poverty, 2015.

⁵ Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

⁶ DANE, Estimaciones y Proyecciones de Población 1985 – 2020, Total Departamental y Municipal por Área.

⁷ DANE, Estimaciones y Proyecciones de Población 1985 – 2020, Total Departamental y Municipal por Área.

⁸ Sociedad Geográfica de Colombia.

⁹ DANE, División Político Administrativa de Colombia, 2016.

¹⁰ DANE, Estimaciones y Proyecciones de Población 1985 – 2020, Total Departamental y Municipal por Área.

¹¹ DANE (2014). Censo Nacional Agropecuario.

¹² Fedesarrollo. (2013). *Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia Pág. 189*. Bogotá: La Imprenta Editores.

¹³ Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia (IPM-Colombia). 1997-2010.

¹⁴ Integrated Rural Accessibility Planning: Application in Rajasthan (India), Rural Accessibility Technical Paper (RAPT) Series No.12, Ashoke K. Sarkar, 2005.

El presente proyecto de ley busca incluir las chalupas, ya que en muchas zonas es el único medio que permite a los campesinos desplazarse desde las veredas, con sus familias y sus productos hacia los centros de consumo, a un costo moderado y con seguridad. Sin embargo, hay muchas veredas y zonas rurales del país que no cuentan con ningún tipo de transporte para atender sus necesidades básicas.

Para reducir la pobreza se debe mejorar la movilidad y facilitar el acceso de las comunidades a servicios sociales y su participación en actividades políticas y económicas. Al respecto, las autoridades no han tomado las medidas necesarias y es por esto que las empresas del transporte público rural debidamente formado, están siendo desplazadas por el transporte informal en vehículos particulares y motocicletas. Estas últimas, según el Plan Nacional de Desarrollo, causantes del 44% de la accidentalidad en el país. Sin embargo, es entendible que la misma población perjudicada busca por sus medios las soluciones pertinentes para subsistir a su estado de pobreza, pues es una forma de ganar dinero para la manutención de sus familias.

La diferencia entre informalidad e ilegalidad, es que en la primera, son vehículos de transporte público que presta un servicio público distinto al que está autorizado; mientras que la segunda, es cualquier vehículo que no está autorizado para prestar un servicio de transporte público.¹⁵

El transporte en Colombia es aproximadamente el 13.49% de la canasta familiar¹⁶, por supuesto que el impacto es mayor cuando se trata de familias de bajos ingresos y de zonas rurales que además en la mayoría de los casos no alcanzan a ganar un (1) salario mínimo por mes, y son quienes deben destinar mayor parte de sus ingresos para viajar e ir más lejos, y por tanto necesitan soluciones de movilidad adecuadas.¹⁷

Según el informe técnico realizado por el profesor Ricardo Smith y Leonardo Gómez en 2014 las características más importantes de la movilidad en zonas rurales de Colombia, son:

- Personas muy pobres que requieren el servicio.
- Prácticamente todas las vías en las zonas rurales en regular o mal estado.
- Red de carreteras deficiente: acceso inadecuado.
- Poco o inexistente mantenimiento de las vías.
- Baja demanda por movilidad en las veredas: población muy dispersa.
- Bajas frecuencias en la prestación del servicio público.

- Baja o ninguna capacidad de control por parte de las autoridades.
- Poca presencia de la institucionalidad.
- Existencia de transporte ilegal desde hace muchos años en muchas zonas rurales.

El transporte público rural en las zonas rurales y semirurales no sólo les brinda a sus habitantes un servicio económico de transporte y comercialización de sus productos, sino que representa la única manera de movilizarse por vías terciarias, la cual constituye la red vial más grande del país con 142.284 kilómetros¹⁸, representando el 69,46% de la red vial nacional. La red vial terciaria del país es prácticamente toda en afirmado y/o tierra y prácticamente en un 100% se encuentra en regular o mal estado¹⁹. La red vial terciaria es la red de carreteras que menos mantenimiento recibe en el país y que se encuentra en peor estado. Generalmente esta red está compuesta por vías de regulares especificaciones, sin pavimentar (destapadas) y en alto grado de deterioro.

Según la Encuesta de Calidad de Vida 2015²⁰, el 14,7% de las personas de las zonas rurales no se desplaza, el 60% de los viajes en las zonas rurales se hace caminando, el 2,8% en bicicleta, el 3.5% en bus urbano o en transporte de la empresa, el 11% en motocicleta, el 1% en automóvil particular y el 7% en otros medios (2,6% en caballo). Esto significa que el 80,1% de las personas en las zonas rurales se desplazan en modos no motorizados o no se desplazan. Esta situación está directamente relacionada con la ausencia o baja oferta de movilidad que se presenta en las zonas rurales, con la gran mayoría de las veredas sin ninguna oferta de servicio público o con ofertas esporádicas de una o dos veces por semana, especialmente en los fines de semana.

V. REDUCCIÓN DE LA POBREZA

En las zonas rurales de Colombia están las personas más pobres del país. La reducción de pobreza multidimensional en la zona rural no ha sido suficiente para cerrar la brecha entre el campo y la ciudad, que incluso se ha ampliado en el tiempo²¹. En 2016 porcentaje de colombianos en condición de pobreza multidimensional fue 17,8%. 2,4 menos que en 2015 cuando fue 20,2%.

Mientras que en 2003 la pobreza rural era 1,9 veces la pobreza urbana, en 2015 esa relación es de 2,8. El DANE señala que la pobreza monetaria en 2016 fue 28,0% y en 2015 fue 27,8%; la pobreza extrema en 2016 fue 8,5% y en 2015 fue 7,9%.

En cuanto a la pobreza por ingresos, menos de la mitad de los pobladores rurales (40,3%) aún se encuentra en situación de pobreza monetaria y cerca

¹⁵ Smith Quintero, Ricardo. Gómez, Leonardo. Informe técnico "Movilidad en zonas rurales de Colombia". Ed. Taller de edición. Bogotá. 2015. Pág. 95.

¹⁶ DANE, "Estructura de la Canasta Familiar Colombiana.

¹⁷ Smith Quintero, Ricardo. Gómez, Leonardo. Informe técnico "Movilidad en zonas rurales de Colombia". Ed. Taller de edición. Bogotá. 2015. Pág. 22.

¹⁸ Ministerio de Transporte, Anuario Transporte en Cifras Estadísticas 2014.

¹⁹ Ministerio de Transporte, Planes Viales Departamentales.

²⁰ DANE, Encuesta de Calidad de Vida 2015.

²¹ Misión Rural, 2015.

de la mitad de la población pobre se encuentre en condiciones de pobreza monetaria extrema (18%)²². Esto quiere decir que los pobres de la zona rural están en peores condiciones que los pobres de la zona urbana, y están más lejos de superar su condición. Según los resultados del DANE, en el 2013 el ingreso promedio de los pobres en la zona urbana se ubicó 10,1% por debajo de la línea de pobreza, mientras que el ingreso promedio de los pobres de la zona rural se ubicó 17,3% por debajo²³. En el año 2015 el ingreso promedio en las zonas urbanas fue de 2,72 veces el ingreso promedio de las zonas rurales²⁴.

En el caso de las zonas rurales y semirurales de los municipios de Colombia, estamos hablando entonces de una población importante –más de once millones de personas–, dispersa en una gran área del país –densidad promedio de nueve habitantes por kilómetro cuadrado–, con muchas necesidades insatisfechas y con altos índices de pobreza, con problemas críticos en las vías de comunicación por el mal estado en el que se encuentran, y con un inadecuado esquema de movilidad –en cobertura y frecuencias–. Uno de los aspectos que más afecta a esta población y que tiene un impacto directo sobre la reducción de la pobreza es la necesidad de movilizar tanto a personas como productos.

Por ello este proyecto de ley, que estimula el servicio de transporte público rural, le brinda al campesino una forma económica y fácil de llevar sus productos del campo a la ciudad y poder comercializarlos.

Para el sector rural y para el turismo, es de gran importancia el Transporte público rural, ya que la población que vive y se moviliza por estas zonas del país, es una porción muy importante con alto grado de pobreza, y necesitan de este servicio por el mal estado de las vías terciaria y por el bajo costo con que se presta este servicio. Pero además el turismo es una alternativa económica para nuestras zonas rurales y semirural, y el transporte público rural contribuye con su promoción.


MARÍA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA
SENADORA
PARTIDO CENTRO DEMOCRÁTICO

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

El día 26 del mes de julio del año 2017 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 22 de 2017 Senado, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por la honorable Senadora *María del Rosario Guerra*.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SENADO DE LA REPÚBLICA
 SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 26 de julio de 2017

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de ley número 22 de 2017 Senado**, por medio de la cual se reglamenta el Transporte Público Rural en Colombia, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General por la honorable Senadora *María del Rosario Guerra de la Espriella*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente, del Senado de la República de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
 SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 26 de julio de 2016

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

Cumplase.

Presidente del honorable Senado de la República,

Efraín José Cepeda Sarabia.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 23 DE 2017
SENADO

por la cual se reglamentan los estándares de calidad y habitabilidad en la vivienda de interés social y de interés prioritario urbano.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. *Objeto.* El objeto de la presente ley es establecer parámetros de calidad habitacional para las viviendas de interés social y de interés prioritario.

Artículo 2º. *Definiciones.* Para interpretar y aplicar la presente ley se tendrán en cuenta las definiciones de Vivienda de Interés **Social (VIS)** y **Vivienda de Interés Prioritario (VIP)** establecidas por el Plan Nacional de Desarrollo Vigente, de conformidad con el artículo 91 de la Ley 388 de 1997.

Sin perjuicio de los precios máximos definidos en cada Plan Nacional de Desarrollo con base en los criterios del artículo 91 de la Ley 388 de 1997, el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio podrá

²² Misión Rural, 2015.

²³ Misión Rural, 2015.

²⁴ DANE, Indicadores de Pobreza 2015.

incrementar hasta en un 20% por vía normativa el precio máximo de la VIS y la VIP siempre y cuando existan los estudios técnicos y socioeconómicos que soporten factores complementarios a los preestablecidos en dicho artículo. En este caso, el Ministerio de Vivienda propenderá por la identificación de las partidas presupuestales o mecanismos alternativos que viabilicen financieramente este incremento.

Artículo 3°. *Condiciones de calidad habitacional.* Para el desarrollo de todo proyecto de vivienda de interés social (VIS) y de vivienda de interés prioritario (VIP), la Nación, el ente territorial y el contratista o ejecutor del proyecto deberán garantizar la incorporación, desde la estructuración del proyecto hasta la entrega de la unidad habitacional, de los siguientes estándares mínimos de calidad habitacional, dentro del ámbito de sus competencias.

1. Contar con la licencia de construcción y urbanización conforme a lo establecido en la Ley 388 de 1992 y demás que desarrollen.
2. Contar con una ubicación segura, por lo cual las entidades deberán abstenerse de construir viviendas de interés social y de interés social prioritario en zonas que presenten o puedan presentar amenazas, riesgos naturales, o condiciones de insalubridad, de conformidad con la Ley 388 de 1997 o las demás normas que la reglamenten, la modifiquen, adicionen o sustituyan.
3. Disponer de un área privada construida mínima de 50 metros cuadrados para VIS y 42 metros cuadrados para VIP. No obstante, el área privada construida mínima por solución de vivienda no podrá ser inferior a lo dispuesto en el Plan de Ordenamiento Territorial del respectivo municipio.
4. Garantizar construcción con materiales que no afecten el medio ambiente o la salud de acuerdo con la normatividad expedida por los Ministerios de Ambiente y Salud según corresponda.
5. Garantizar el acceso de los servicios públicos domiciliarios de conformidad con la Ley 142 de 1992 y las demás que la desarrollen.
6. Garantizar espacios para actividades de recreación, y deporte. Las áreas de estos espacios deben ser proporcionales al número de viviendas construidas en el respectivo proyecto.
7. Garantizar que en el procedimiento de selección de viviendas se tome en consideración si hay personas con discapacidad que ameriten una ubicación especial. Igualmente asegurar la movilidad de las personas con discapacidad en todas las áreas de acceso y comunes, de conformidad con la normatividad vigente.
8. Preservar el patrimonio si lo hubiera y/o el entorno cultural y arquitectónico de cada re-

gión del país, tanto en el diseño como en la calidad de los materiales de las viviendas.

Tendrá especial protección el paisaje Cultural Cafetero de Colombia (PCCC), como patrimonio mundial declarado por la Unesco mediante la Decisión 35 COM 8B.43, emitida durante la sesión 35 del Comité de Patrimonio Mundial. Para ello se deben utilizar diseños y materiales acorde con el entorno.

Parágrafo. El área privada mínima de la vivienda definida en el numeral 3 deberá ser considerada para los proyectos de vivienda de interés social y de interés prioritario que se diseñen y contraten para ser ejecutados a partir del año 2019.

Artículo 4°. *Condiciones de sostenibilidad.* Para el desarrollo de todo proyecto de vivienda de interés social (VIS) y de vivienda de interés prioritario (VIP), la Nación, el ente territorial y el contratista o ejecutor del proyecto deberán garantizar la incorporación, desde la estructuración del proyecto hasta la entrega de la unidad habitacional, de los siguientes requisitos de sostenibilidad, dentro del ámbito de sus competencias.

i) **Localización:** El Proyecto Habitacional, deberá encontrarse en un lugar que garantice accesibilidad a los servicios de salud, centros de educación para niños y servicio de transporte.

Conforme al número de viviendas y habitantes previstos, se deberá garantizar el número de cupos en condiciones dignas a los servicios de educación, primera infancia, nutrición y seguridad.

ii) **Uso eficiente de los recursos naturales:** El proyecto habitacional debe garantizar el uso eficiente y sostenible de los recursos naturales en las áreas comunes y en cada unidad habitacional.

El Gobierno nacional priorizará aquellos proyectos de vivienda que utilicen energía alternativa para el uso de las viviendas con el fin de reducir los costos del servicio y promover la generación de energías alternativas como la solar.

iii) **Contaminación:** Deben establecerse centros de recolección de basuras que clasifiquen los residuos en: orgánicos, reciclables y no-reciclables y desechos tecnológicos.

iv) **Vertimiento y saneamiento:** El prestador del servicio de alcantarillado, deberá dar cumplimiento a la norma de vertimiento vigente y contar con el respectivo permiso de vertimiento o con el Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos PSMV, o la norma que lo modifique, adicione o sustituya.

Artículo 5°. Sin el cumplimiento de los requisitos exigidos por la presente ley, no podrán ser entregados los proyectos de vivienda de interés social y de interés prioritaria.

El Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, o quien haga sus veces, dentro del informe anual presentado al Congreso de la República explicará en detalle el cumplimiento de los estándares mínimos de calidad habitacional que tienen los proyectos financiados y cofinanciados.

Artículo 6º. *Competencias y facultades.* El Gobierno nacional dentro de los seis meses siguientes a la promulgación de la presente ley, reglamentará aquellos aspectos adicionales sobre los estándares de calidad y habitabilidad en la vivienda de interés social y de interés prioritario urbano para el adecuado cumplimiento de esta ley.

Artículo 7º. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.


MARIA DEL ROSARIO GUERRA
 Senadora de la República
 Centro Democrático

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO

El proyecto de ley pretende proveer un marco jurídico específico a los parámetros de calidad habitacional para las viviendas de interés social y de interés prioritario, como disponer de un área privada construida mínima de 50 metros cuadrados para VIS y 42 metros cuadrados para VIP. De igual forma, provee condiciones de sostenibilidad con las que debe contar todo proyecto de vivienda como encontrarse en un lugar que garantice accesibilidad a los servicios de salud, centros de educación para niños y servicio de transporte.

II. ANTECEDENTES

La presente iniciativa legislativa ya había sido radicada en el Congreso de la República el pasado 20 de julio de 2015 de mi autoría y la de mi partido.

El 17 de noviembre de 2015, la iniciativa fue aprobada en primer debate en la Comisión Séptima del Senado con 12 votos a favor y 1 en contra y siguió su trámite a la Plenaria del Senado.

En el debate en Plenaria se designó una subcomisión accidental conformada por los Senadores: Honorio Enríquez, Carlos Fernando

Galán, Germán Varón Cotrino, Claudia Nayibe López y Ángel Custodio Cabrera. A dicha subcomisión asistieron la Ministra de Vivienda y sus asesores, con quienes se concertaron algunos ajustes en más de 3 reuniones. Sin embargo, pero los ajustes hechos en la subcomisión no fueron votados y por tanto el proyecto se archivó por trámite legislativo.

Con base en los ajustes del primer debate en Comisión Séptima y de la subcomisión designada por el Presidente del Senado, se logró: Puntualizar que las responsabilidades en la VIS se desplegaran entre el ente territorial, el gobierno y el contratista; se adicionara un párrafo para establecer que el área privada mínima de la vivienda será considerada para los proyectos de vivienda de interés social y de interés prioritario que se diseñen y contraten para ser ejecutados a partir del año 2019 entre otros.

Con base en las anteriores consideraciones, presento nuevamente esta iniciativa legislativa con las modificaciones.

III. JUSTIFICACIÓN

Desde mediados del siglo pasado, el país ha implementado políticas para solventar el déficit cuantitativo y cualitativo habitacional en la población más vulnerable. No en vano, a partir de 1939 empieza la experiencia institucional colombiana en materia de vivienda de interés social con la creación del Instituto de Crédito Territorial, que hasta 1991 fue la encargada de construir y otorgar crédito a la compra de vivienda para las clases menos favorecidas¹.

Con la expedición de la Constitución de 1991, se estableció no sólo que todos los colombianos tendrían el derecho a una vivienda digna, sino que el Estado se encargaría de fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho. En esta línea, la Ley 3ª de 1991 reorientó la política nacional, de acuerdo con las tendencias internacionales, hacia un esquema de subsidios basado en mecanismos de mercado. Desde entonces, la vivienda de interés social ha sido definida sobre el valor la edificación, y en virtud de ello los diferentes gobiernos han establecido sus políticas de vivienda.

GRÁFICA 1. Déficit habitacional Colombia

Déficit habitacional en Colombia cayó 46.3% gracias a los programas de vivienda que adelanta el gobierno nacional

El déficit cuantitativo de vivienda bajó del 12.56% en 2005 al 5.54% en 2012. Se estima que 554.087 hogares requieren de una solución en vivienda.

	Censo 2005	%	Estimación (GEIH 2012)	%	Var abs	Var %
Total hogares	8,210,347	100.00	9,996,144	100.00	1,785,797	21.8
Hogares con déficit	2,216.863	27.00	1,647,093	16.48	-569,770	-25.7
Déficit cuantitativo	1,031,256	12,56	554,087	5.54	-477,169	-46.3
Déficit cualitativo	1,185,607	14.44	1,093,006	10.93	-92,601	-7.8

Estimaciones del déficit habitacional en Colombia realizadas por Minvivienda, Planeación Nacional y el Dane.

Fuente: Ministerio de Vivienda (2014)

¹ Gutiérrez Bernal, Alberto. Colmena y la Vivienda de Interés Social. En: Alternativa de Vivienda para los más Pobres. (1ª Conferencia: 1995: Santafé de Bogotá). Santafé de Bogotá: Corporación Social de Ahorro y Vivienda COLMENA. 1995. 142 p.

El Gobierno de Juan Manuel Santos, estableció al sector vivienda como una de las estrategias para lograr crecimiento económico y alcanzar la reducción de la pobreza y la inequidad social. Ello supuso la implementación de una política de construcción masiva de viviendas de interés social a través de la Ley 1537 de 2012 y la creación del Programa de Vivienda Gratuita (PVG).

Es importante mencionar que en el marco de dicha política de vivienda, se han entregado -con corte a junio de 2017- 100.000 viviendas gratuitas fueron terminadas y de acuerdo con el informe de Presidencia al Congreso, hay otras 27.200 iniciadas. Sin embargo, esta política ha contemplado la definición de vivienda de interés social en términos meramente económicos y no ha tenido en cuenta estándares precisos de calidad.

Así mismo, es importante tener en consideración que la Corte Constitucional en la Sentencia 359 de 2013 sobre la exigencia de un desarrollo legal como garantía a la vivienda digna en el marco de la Vivienda de Interés social en Colombia faculta al legislador para regular estableciendo espacios mínimos:

*“Ha de regularse por el legislador y promoverse por el ejecutivo, al demandar un claro desarrollo legal previo[...] **Involucra provisionar espacios mínimos, calidad de construcción, acceso a servicios públicos, áreas de recreación, vías de acceso y ambientes adecuados para la convivencia de las personas,** al tiempo que la administración debe generar sistemas de financiación que permitan su adquisición acorde con el ingreso de la población, propendiendo por una oferta idónea y con énfasis en los grupos de mayor vulnerabilidad en los cuales aparezca un déficit de este servicio, correspondiendo cumplir una serie de requisitos para ser beneficiarios de un subsidio.”*

En la actualidad, el Plan Nacional de Desarrollo “Todos por un nuevo país”, Ley 1753 de 2015, plantea sobre vivienda de interés social lo siguiente:

Artículo 90. Vivienda de interés social: La unidad habitacional que cumple con los estándares de calidad en diseño urbanístico, arquitectónico y de construcción cuyo valor no exceda 135 smmlv.

Parágrafo. Vivienda de interés social prioritario: Es la vivienda de interés social, cuyo valor máximo es de setenta 70 smmlv.

Es decir, la mencionada política no estableció normas que implementaran conceptos claros de habitabilidad o calidad de la vivienda, lo cual se tradujo en una construcción masiva e indiscriminada que, si bien responde a una necesidad social inminente, no cumple con el concepto de vivienda digna al que, como se mencionó anteriormente, se refiere la Constitución. No solo piso, techo y pared sino condiciones propicias de habitabilidad.

Ejemplo de ello, son las denuncias que se han presentado por hacinamiento en las viviendas, construcciones con asbesto, dificultad de las personas con discapacidad para acceder a las viviendas asignadas, ausencia de zonas verdes y de áreas de esparcimiento, como se relaciona a continuación por medio de algunos ejemplos:

1. Proyecto METRO 136 - USME

Escasa iluminación del conjunto residencial. La zona no cuenta con centros educativos cercanos y es de difícil acceso al transporte público ya que sólo existe una ruta de Transmilenio con una frecuencia de 60 minutos. El Colegio más cercano (Eduardo Umaña Mendoza), queda a 2,6 km a pie. No existen rutas de bus y los estudiantes caminan 40 minutos hasta el Colegio. Este proyecto está construido a orillas del río Tunjuelito, en una colina.

PROBLEMAS CON EL DISEÑO ARQUITECTÓNICO: Metro 136 – USME (Bogotá D.C.)



El conjunto cuenta con 15 torres que tienen entre 4 y 6 pisos y no existe acceso para personas en situación de discapacidad. La urbanización cuenta con sólo una rampa para acceso vehicular.

PROBLEMAS CON EL DISEÑO ARQUITECTÓNICO: Metro 136 – USME (Bogotá D.C.)



Ausencia de espacios de esparcimiento para niños y ancianos.

2. Altos de la Sabana (Sincelejo)

Altos de la Sabana se encuentra a las afueras de Sincelejo. No cuenta con accesos para personas con discapacidad, ni disponen de parques ni zonas verdes cerca del proyecto. Sincelejo no tiene sistema de transporte masivo, el medio más usado es la mototaxi con un costo de \$1.500 por trayecto. El hospital regional de Sincelejo y la clínica Santa María quedan a 50 minutos a pie.

PROBLEMAS CON EL DISEÑO ARQUITECTÓNICO: Altos de la Sabana (Sincelejo)



PROBLEMAS CON EL DISEÑO ARQUITECTÓNICO: Altos de la Sabana (Sincelejo)



A pesar de que debe existir un acceso a patio con ventilación directa, en la urbanización no se encontró ningún espacio con dichas características.

3. Dios y Pueblo (Corozal, Sucre)

Este proyecto además de no contar con zonas de esparcimiento ni colegios ni hospitales cerca, está construido con materiales que no son recomendables para la salud.

PROBLEMAS CON EL DISEÑO ARQUITECTÓNICO: Dios y Pueblo (Corozal, Sucre)

Las viviendas construidas cuentan con las siguientes características arquitectónicas y estructurales:

Viviendas	407 unidades
Pisos	Uno (1)
Muros	Sistema constructivo avanzado Durapanel – pañetados
Cubierta	Asbesto cemento y soporte en madera
Estructura de cimentación	Vigas de cimentación en concreto reforzado y placa monolítica con malla electrosoldada.



Los techos construidos con ASBESTO: material que fue restringido en Colombia (Ley 436 de 1998). El manejo de este material puede producir asbestosis, mesotelioma, cáncer de pulmón fibrosis y placas pleurales.

En el país no existe una política que defina los parámetros mínimos que deben cumplir los constructores. En la actualidad, existen unas guías técnicas sobre la construcción de viviendas, que se incorporan de acuerdo con cada proyecto. Estas no son vinculantes y en la mayoría de los casos, no son respetadas por los constructores.

La presente iniciativa legislativa pretende que las políticas de vivienda de interés social cuenten con unos parámetros vinculantes, acordes con los estándares internacionales de calidad y que abarquen una visión nacional con la que se garantice que la infraestructura desplegada no es un fin en sí mismo, sino una herramienta para mejorar las condiciones de bienestar familiar, socioeconómico y comunitario de sus beneficiarios.

La aplicación de la presente ley supone reconocer que las familias y las comunidades son el eje fundamental de la política de vivienda y por medio de ella (y no meras guías o anexos técnicos de opcional cumplimiento) establecer como obligatorio que todas las construcciones de vivienda de interés social, tengan las siguientes características.

Maria del Rosario Guerra
MARIA DEL ROSARIO GUERRA
 Senadora de la República
 Partido Centro Democrático

SENADO DE LA REPÚBLICA

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

El día 26 del mes de julio del año 2017 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 23 de 2017 Senado, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por la honorable Senadora *María del Rosario Guerra*.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 26 de julio de 2017

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de ley número 23 de 2017 Senado**, por la cual se reglamentan los estándares de calidad y habitabilidad en la vivienda de interés social y de interés prioritario urbano, me permito a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa presentada en el día de hoy ante Secretaría General por la honorable Senadora *María del Rosario Guerra de la Espriella*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, del Senado de la República de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 26 de julio de 2016

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

Cumplase.

Presidente del honorable Senado de la República,

Efraín José Cepeda Sarabia.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 24 DE 2017 SENADO

por medio de la cual se regula el cobro de derechos de grado, derechos complementarios y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El Derecho de Grado, es un derecho inherente al logro académico alcanzado derivado de la culminación del ciclo de formación; su valor no podrá superar el costo real de la producción física del diploma con las medidas de seguridad y protección debidas.

No podrá exigirse dentro del costo educativo de derecho a grado obligaciones pecuniarias para la financiación de actos ceremoniales.

Lo anterior, sin perjuicio de la gratuidad educativa en las instituciones estatales de educación preescolar, primaria, secundaria y media.

Artículo 2°. El artículo 122 de la Ley 30 de 1992 quedará así:

Artículo 122. Los derechos pecuniarios que pueden exigir las instituciones de Educación Superior como contraprestación al servicio educativo son los siguientes:

- a) Derechos de Inscripción;
- b) Derechos de Matrícula;
- c) Derechos por realización de exámenes de habilitación, supletorios y preparatorios;
- d) Derechos por la realización de cursos especiales y de educación permanente;
- e) Derechos de expedición de certificados y constancias;
- f) Derechos complementarios;
- g) Derechos de Grado.

Parágrafo 1°. Las instituciones de educación superior legalmente aprobadas fijarán el valor de todos los derechos pecuniarios de que trata este artículo, y aquellos destinados a mantener un servicio médico asistencial para los estudiantes, los cuales deberán informarse al Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, Icfes, para efectos de la inspección y vigilancia, de conformidad con la presente ley. En todo caso, quienes carezcan de capacidad económica para sufragar los gastos de servicio médico asistencial, no se les podrá exigir su pago y podrán acceder a los servicios.

Parágrafo 2°. En ningún caso podrá negarse ni posponerse la graduación de quien haya cumplido todos los requisitos académicos y solo tenga a su cargo obligaciones pecuniarias para con el centro de estudios superiores estatales u oficiales, sin perjuicio de las garantías civiles a que legalmente haya lugar.

Parágrafo 3°. Las instituciones de educación superior estatales u oficiales podrán además de los derechos contemplados en este artículo, exigir otros derechos denominados derechos complementarios, los cuales no pueden exceder del 20% del valor de la matrícula.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de su sanción y publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.



NADIA BLEL SCAAF
Senadora de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETIVO Y JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

El precedente constitucional ha reiterado que la exigencia de los costos educativos no debe promoverse como barrera de acceso y materialización

del derecho a la educación en sus diferentes componentes. Si bien las instituciones educativas tienen la facultad de exigir una contraprestación económica por la prestación de servicios educativos, la ausencia de entrega de los certificados y/o los títulos que acreditan la terminación satisfactoria de un ciclo educativo no constituye solamente la omisión de un trámite administrativo, sino que es una verdadera vulneración del derecho a la educación pues obstaculiza el acceso a ciclos educativos posteriores y, en otros casos, impide la permanencia dentro del mismo ciclo.

Además, tratándose de educación superior; para obtener un trabajo relacionado con la profesión, quienes adquirieron la formación correspondiente deben acreditar su idoneidad en el campo a través del otorgamiento del título. Por tanto, dilatar su expedición constituye un obstáculo a los artículos de la Carta, según los cuales “toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”, y “toda persona es libre de escoger profesión u oficio”.

Por ello, la iniciativa de referencia busca limitar el costo educativo de derecho de grado de manera que corresponda exclusivamente al valor de la producción física del diploma; como forma de mermar las vulneraciones por la ausencia de entrega de certificados y/o títulos dado que se encuentran supeditados a los altos costo y el cobro de emolumentos distintos a la recuperación de la elaboración de los diplomas y garantizar el derecho a “título de grado”.

2. ESTADÍSTICAS DE COSTOS DE DERECHOS A GRADO EDUCACIÓN SUPERIOR¹¹

La publicación Mercado de Dinero ha hecho un análisis de los cobros que varias universidades realizan por el concepto de “derechos de grado”, hallando una situación que, a su juicio, es inexplicable, encontrándose valores que van desde los \$48.800 de la Universidad Pedagógica hasta los \$547.000 de la Universidad Jorge Tadeo Lozano.

Para el medio que hizo el análisis, “En Colombia hace falta una regulación que controle el cobro de este rubro académico que para miles de estudiantes es oneroso e injustificable, en razón a que el costo de los derechos debería corresponder “sólo a la producción física del diploma que exige la ley a cada graduado”.

Universidad	Costo en pregrado	Costo en posgrado
Pontificia Universidad Javeriana	358.000 (1)	358.000
Universidad Nacional de Colombia	120.200 (2)	343.400
Universidad del Rosario	493.00 (3)	493.000

¹¹ http://universidad.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=1664:cuestionan-los-montos-que-las-ies-cobran-por-derechos-de-grado&catid=16:noticias&Itemid=198

Universidad	Costo en pregrado	Costo en posgrado
Universidad Jorge Tadeo Lozano	547.000	386.000
Universidad de La Sabana	530.000	350.000
Universidad de Militar Nueva Granada	345.000	345.000
Politécnico Granacolombiano	317.000	317.000
Universidad Externado de Colombia	515.900	515.900
Universidad Pedagógica Nacional	48.800	78.100
Fundación Universidad Autónoma de Colombia	248.000	248.000
Universidad de Los Andes	395.000	395.000

Fuente: Sondeo realizado por Mercado de Dinero

(1) EN pregrado como en posgrado los derechos tienen un valor de 467.000 ya que el diploma va con traducción al inglés y latín.

(2) Estos costos son dados por circular y para cada ceremonia se emite una nueva circular

(3) Si el estudiante quiere un grado privado el costo es de \$646.000

2. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

La educación es (i) de vital importancia para las sociedades por su relación con la erradicación de la pobreza, el desarrollo humano y la construcción de una sociedad democrática; (ii) es además una herramienta necesaria para hacer efectivo el mandato de igualdad del artículo 13 superior, en tanto potencia la igualdad de oportunidades; (iii) es un instrumento que permite la proyección social del ser humano y la realización de sus demás derechos fundamentales; (iv) es un elemento dignificador de las personas; (v) es un factor esencial para el desarrollo humano, social y económico; (vi) es un instrumento para la construcción de la equidad social, y (vii) es una herramienta para el desarrollo de la comunidad entre otras características. (Sentencia T-037/12).

DERECHOS DE GRADO EN INSTITUCIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR-No pago por quienes carecen de capacidad económica

El actor cuestiona el cobro de derechos de grado, porque cree que la Carta impone su gratuidad, la cual deduce de lo que él denomina “derecho fundamental el título de grado” (sic), que en su parecer es preeminente en relación con el cobro de emolumentos por ese concepto. Para la Corte los cargos así formulados en la demanda no tienen prosperidad, toda vez que, de acuerdo con las consideraciones expuestas, las universidades sí están autorizadas constitucionalmente para establecer estipendios como contraprestación del servicio educativo, bajo control y vigilancia del Estado, de modo que el legislador en ejercicio de

su facultad de configuración podía posibilitar que esas instituciones fijen retribución. La Corte considera necesario advertir que cuando proceda el cobro de esos derechos de grado, éstos deben corresponder proporcionalmente a los reales costos administrativos de graduación y, por tanto, deben justificarse, ser razonables y estar previamente aprobados, sin que puedan constituir un prerrequisito para graduarse, frente a quien carece de recursos y ya cumplió con todos los requerimientos académicos para la obtención de un título profesional. De tal manera, queda claro que en ningún caso podrá negarse ni posponerse la graduación de quien haya cumplido todos los requisitos académicos y sólo tenga a su cargo obligaciones pecuniarias para con el centro de estudios superiores, sin perjuicio de las garantías civiles a que legalmente haya lugar. En conclusión, es exequible el literal e) del artículo 122 de la Ley 30 de 1992, que consagra el cobro de “derechos de grado” como valores que pueden exigir las universidades, en el entendido de que a quienes carezcan de capacidad económica para sufragarlos, no se les podrá exigir su pago y conservan el derecho a graduarse. (Subrayado fuera del texto). (Sentencia C-654/07).

3. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

- El reconocimiento del derecho a grado inherente al mérito por haber alcanzado el logro académico.
- La limitación del costo académico del derecho de grado a la producción física del diploma con las condiciones de seguridad y protección debida. Ello sin perjuicio de la gratuidad educativa en las instituciones estatales de educación preescolar, primaria, secundaria y media, que implica la excepción de todo costo educativo y complementario.
- En la educación superior se prohíbe negar o postergar la graduación de quien haya cumplido todos los requisitos académicos y solo tenga a su cargo obligaciones pecuniarias para con el centro de estudios superiores estatales u oficiales.

4. PROPOSICIÓN

En este sentido, en mi condición de miembro del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 152 de la Constitución Política de Colombia, me permito poner a consideración del Honorable Congreso, este proyecto de ley.



NADIA BLEL SCAAF
Senadora de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA

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

El día 26 del mes de julio del año 2017 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 24 de 2017 Senado, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por la honorable Senadora *Nadia Blel S.*

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 26 de julio de 2017

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de ley número 24 de 2017 Senado**, por medio de la cual se regula el cobro de derechos de grado, derechos complementarios y se dictan otras disposiciones, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa presentada en el día de hoy ante Secretaría General por la honorable Senadora *Nadia Blel Scaff.* La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente, del Senado de la República de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 26 de julio de 2016

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

Cumplase.

Presidente del honorable Senado de la República,

Efraín José Cepeda Sarabia.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 37 DE 2017
SENADO**

por medio del cual se promueve, se fomenta, se regula, se orienta y se controla el aprovechamiento turístico de los balnearios termales y el uso de aguas termales.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto fomentar, orientar y regular el uso y aprovechamiento sostenible de las aguas termales,

así como controlar su utilización en balnearios promoviendo su uso en turismo de bienestar.

Artículo 2º. *Definiciones:*

1. Aguas termales: Para efectos de la presente ley se entiende por aguas termales, las aguas naturales que emergen de capas subterráneas de la tierra a la superficie, con una temperatura mayor a 5°C.

Las aguas termales son propiedad del Estado.

2. Balneario: Se entiende por balneario, como aquel establecimiento público o privado, destinado al turismo de bienestar y a recreación, a través de la utilización de aguas termales.

Artículo 3º. *Principios.* Son principios rectores del Turismo de Bienestar de los balnearios termales y el uso de las Aguas Termales, los siguientes:

1. Desarrollo sostenible: El aprovechamiento y uso de aguas termales deberá ser desarrollado en forma sostenible, priorizando la protección de los recursos naturales y respondiendo a las necesidades de la comunidad.
2. Precaución: Cuando exista peligro de daño grave e irreversible del recurso natural aprovechado, deberá adoptarse medidas eficientes para prevenir y mitigar el deterioro ambiental.
3. Coordinación: Las entidades públicas que integren el sector salud, turismo y ambiente actuarán en forma coordinada para el desarrollo de sus funciones.
4. Promoción: El Estado promoverá el uso y aprovechamiento sostenible de las aguas termales y fomentará el desarrollo del turismo de salud y bienestar, así como el turismo social.
5. Calidad sanitaria del servicio: Los servicios turísticos para uso de aguas termales, deberán ser prestados con calidad sanitaria, con el fin de garantizar las condiciones óptimas de higiene y salubridad propias de este servicio.
6. Competitividad: El uso y aprovechamiento sostenible de aguas termales deberá incrementar la competitividad de la industria turística del país.

Artículo 4º. El Servicio Geológico Colombiano se encargará de investigar, identificar e inventariar las aguas termales del territorio nacional, caracterizando su composición física, química y microbiológica; para este fin, deberá utilizar los estudios existentes, y promoverá acciones de colaboración y cooperación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y demás entidades privadas.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo precisará su utilidad industrial y turística.

Artículo 5º. *Registro público de aguas termales.* El Servicio Geológico Colombiano, llevará a cabo

el registro oficial de aguas termales con potencial de utilización para actividades de promoción y desarrollo turístico.

El registro deberá incluir denominación, localización de la fuente termal o establecimiento balneario, composición del agua, información geológica y topográfica del terreno, acceso e indicaciones y tendrá un carácter público.

Artículo 6°. Las Corporaciones Autónomas Regionales, conforme a lo dispuesto en el numeral 9 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, otorgarán la correspondiente concesión para autorizar el uso y aprovechamiento del recurso hídrico ubicado bajo su jurisdicción.

Las aguas termales ubicadas en predios de propiedad privada o territorios indígenas, otorgarán a su propietario individual o colectivo derecho de preferencia para el uso y aprovechamiento de las mismas mediante concesión.

El aprovechamiento de aguas termales ubicadas en territorios indígenas o en tierras comunales de comunidades negras, será consultado previamente, a las autoridades tradicionales, cabildos indígenas y/o consejos comunitarios, y se incorporará a los Planes de Vida o Desarrollo de dichas comunidades.

Artículo 7°. *De la concesión administrativa.* La concesión administrativa para explotar este recurso tendrá una vigencia de cinco años prorrogable hasta treinta años, previa solicitud presentada como mínimo 6 meses antes del cumplimiento del término de vigencia de la concesión.

El solicitante de una concesión deberá presentar un Proyecto General de Uso, Aprovechamiento y Conservación del acuífero, previniendo cualquier afectación, daño, puesta en riesgo o peligro del recurso natural a utilizar, como requisito para el otorgamiento de la concesión, siguiendo unas condiciones de utilización, que en caso de no cumplirse facultarían al Estado para dar por terminado la concesión.

Las modificaciones de un aprovechamiento o de las instalaciones del establecimiento, balneario requerirán autorización o nueva concesión.

Los derechos de aprovechamiento podrán ser cedidos, alquilados, total o parcialmente, previa autorización administrativa.

En toda concesión de aprovechamiento de aguas termales deberá, además, establecerse como condición que, al término de la misma, las construcciones e instalaciones y demás servicios revertirán al dominio del Estado en buenas condiciones de higiene, conservación y mantenimiento.

Parágrafo 1°. Las concesiones para uso del agua y los permisos de vertimientos para el aprovechamiento del agua termal en servicios que se oferten en predios privados, serán otorgados y prorrogados a las empresas de turismo sostenible que demuestren el cumplimiento del manejo ambiental del acuífero.

Parágrafo 2°. Tendrán derecho de preferencia para la concesión administrativa los propietarios de

predios donde estén ubicadas las aguas termales y aquellas que se encuentren en territorios indígenas.

Artículo 8°. *De la terminación de la concesión.* Las concesiones o autorizaciones de uso y aprovechamiento se podrán declarar terminadas, a través de resolución, en los siguientes casos:

1. Renuncia aceptada del titular.
2. Disminución del caudal del reservorio de tal manera que se dificulte su explotación o por agotamiento del recurso.
3. Por afectación, daño o puesta en riesgo del acuífero.
4. Parálisis de los trabajos de aprovechamiento por más de un año.
5. Inexistencia de autorización administrativa previa para ceder, alquilar total o parcialmente los derechos de uso y aprovechamiento del agua termal.
6. Incumplimiento de los requisitos ambientales y sanitarios, así como de las condiciones de autorización o concesión conforme a la ley.

Artículo 9°. *Del control periódico.* La calidad de las aguas y la adecuación de su uso quedarán garantizadas a través de los controles que periódicamente efectúe la Superintendencia Nacional de Salud, en coordinación con las Secretarías de Salud Departamentales y Municipales, asignadas para tal fin.

Deberá verificarse que la composición y la temperatura de la fuente de agua termal sean constantes y exentas de microorganismos patógenos.

Artículo 10. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo promocionará el turismo en balnearios que utilizan aguas termales.

Artículo 11. Para promover la inversión privada, uso, aprovechamiento y ejercer control sobre las aguas termales, los Gobiernos Departamentales y Municipales incluirán en sus Planes de Ordenamiento Territorial la realización del inventario de aguas termales.

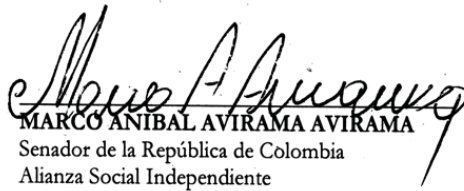
Artículo 12. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el encargado de definir los criterios de calidad para el uso de las aguas termales y a través de las Corporaciones autónomas regionales establecer el protocolo para el monitoreo de los vertimientos de las mismas.

Artículo 13. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo incorporará el uso y aprovechamiento de las aguas termales, en la política para el desarrollo del Turismo de Bienestar y gestionará la asistencia científica y técnica de otros países con experiencia en el aprovechamiento sostenible de este recurso hídrico y la captación de inversión para su desarrollo.

Artículo 14. El Gobierno nacional incluirá en los próximos planes nacionales de desarrollo el uso y aprovechamiento de las aguas termales como motor de desarrollo turístico.

Artículo 15. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

A consideración de los honorables Congressistas,



MARCO ANIBAL AVIRAMA AVIRAMA
Senador de la República de Colombia
Alianza Social Independiente

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Antecedentes

El proyecto de ley fue radicado ante la Secretaría General del Senado el 20 de marzo de 2013, fue aprobado en primer debate por la Comisión Sexta de Senado y por la Plenaria del Senado de la República con Ponencia del honorable Senador Mauricio Aguilar Hurtado, y aprobado en tercer debate en la Comisión Sexta de Cámara con ponencia de la honorable Representante Juana Carolina Londoño el 17 de junio del presente año, pero no se alcanzó a realizar la aprobación en cuarto debate.

La iniciativa se volvió a radicar el 19 de agosto de 2015 correspondiendo su conocimiento a la Comisión Sexta del Senado siendo ponente el honorable Senador Andrés García Zuccardi, la aprobación en primer debate se llevó a cabo hasta el día 8 de junio de 2016, y se radicó ponencia para segundo debate acogiendo algunas modificaciones sugeridas por el Comercio, Industria y Turismo, sin embargo, no se llevó a cabo la aprobación en la Plenaria del Senado.

Nuevamente someto a consideración de los honorables congresistas la presente iniciativa, la cual contribuirá en gran medida al turismo en nuestra nación, la cual además es apoyada en esta oportunidad por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Conceptos sobre la iniciativa legislativa

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

En marzo de 2017, la cartera conceptuó sobre diferentes aspectos de la iniciativa, los cuales fueron trabajados de manera conjunta entre el autor y este despacho, razón por la cual se presenta un texto conciliado y suscrito por ambas partes. Es de resaltar que la asociación de termales de Colombia presentó similares comentarios que el MINTIC.

Viceministerio de Turismo. En mayo del 2016 el Viceministerio remitió concepto solicitando la modificación del artículo 17 (artículo 13 de la presente iniciativa) para cambiar el término de turismo de *interés social*, por *turismo de bienestar*.

Ministerio de Salud. En mayo de 2013 y en septiembre de 2015 esta cartera ministerial realizó diferentes comentarios al proyecto entre los cuales se encuentran los siguientes:

- a) Delimitar las aguas termales como aquellas que se encuentran entre el rango de 5 °C y 80 °C, pues según el Código de Recursos Naturales las aguas geotérmicas son

aquellas con temperatura igual o superior a los 80 °C.

- b) En relación con las propiedades terapéuticas del agua termal, los centros sanitarios, la declaratoria del agua para uso médico y las funciones de control del Ministerio de Salud para regular los balnearios con aplicación médica, se acogió lo conceptuado por el Ministerio de Salud y se da a la presente iniciativa un enfoque turístico.
- c) Aclara que comunidades indígenas o comunidades negras y en general los grupos étnicos, no están exentos del cumplimiento de la normatividad vigente o de la que se llegue a expedir en relación con este recurso hídrico.
- d) Sugiere que el Proyecto General de Uso, Aprovechamiento y Conservación del acuífero para prevenir cualquier afectación, daño, puesta en riesgo o peligro del recurso natural a utilizar se establezca como requisito previo para el otorgamiento de la concesión, condición que se puede verificar en el artículo 7° de la presente iniciativa.

Concluye que el termalismo no puede considerarse como medicina alternativa, complementaria o no convencional hasta tanto no se cuente con evidencia científica que demuestre sus beneficios en salud, por lo cual debe enfocarse la propuesta hacia el uso de aguas termales por sus beneficios estéticos, para relajamiento físico y el bienestar, pero no incorporar aspectos terapéuticos.

Ministerio del Interior. En septiembre de 2014 el Ministerio del Interior señaló la necesidad de realizar consulta previa por el contenido del artículo 6°, además indicó la necesidad de realizar un análisis de impacto fiscal de la iniciativa conforme los términos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

Ministerio de Educación. En mayo de 2013, el ministerio de Educación conceptuó sobre los artículos 17 y 19 que creaba la Comisión Nacional Asesora de Termalismo y la definición del plan de estudios de hidrología médica, sin embargo, teniendo en cuenta el enfoque turístico que se le da a la presente iniciativa se omitieron dichos artículos.

En relación con la inclusión del uso y aprovechamiento de las aguas termales como motor de desarrollo turístico en el Plan Nacional de Desarrollo, el ministerio de Educación considera que el contenido del artículo es inviable, pues el Congreso no puede definir las temáticas sobre las cuales se debe elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, pues atentaría con el principio democrático, puesto que se condicionaría la formulación de determinados asuntos en las propuestas de los candidatos presidenciales, razón por la cual sugiere la eliminación de este contenido y propone la siguiente redacción: “*El Gobierno nacional reglamentará la presente ley en un término máximo de 6 meses, contados a partir de la promulgación de la misma*”.

Objeto del proyecto de ley

La presente ley tiene por objeto fomentar, orientar y regular el uso y aprovechamiento sostenible de las aguas termales, así como controlar su utilización en balnearios promoviendo su uso en turismo de bienestar.

El termalismo se define como la práctica médica basada en la utilización de las aguas termales para prevenir y aliviar afecciones del aparato locomotor, dermatológico, respiratorio y cardiovascular. Es una metodología sanitaria, complementaria, carente de toxicidad, que utiliza agua minero-medicinal o marina, con fines sanitarios, ampliamente reconocida en el mundo.

Esta práctica, se originó en la época de la prehistoria, mediante la capacidad de observación, cuando los animales heridos o enfermos se acercaban a los manantiales de agua caliente, con un sabor y olor distinto a la normal, mejoraban notablemente. El hombre al darse cuenta del resultado consideró el agua como un elemento sagrado, a la que se adoraba como objeto de culto.

Tuvo su gran auge durante las épocas griega y romana en las cuales se construyeron los primeros balnearios termales conocidos como *asclepias*, *balneum*, y *las thermae*. Algunas de las técnicas utilizadas eran compresas húmedas calientes, aplicaciones de barro, baños de vapor, chorros, entre otras.

Desde el siglo XVII hasta la actualidad se ha profundizado en el estudio de la hidroterapia como método curativo y preventivo de diferentes enfermedades, perfeccionando las técnicas y los tratamientos.

Con la implementación y tecnificación de los balnearios termales, estos se han ido convirtiendo en SPA, SPA con estaciones hidrotermales, se han incluido los baños de vapor y agua templada, así como la comercialización de jabones y cosméticos naturales, agua envasada (del mismo centro), y la práctica del turismo ecológico y el senderismo, novedades que fortalecieron el turismo en salud.

En Europa se incluyó el termalismo en la política de Seguridad Social, desarrollando turismo en salud y termalismo curativo, con el fin de preservar la salud y lograr una mejor calidad de vida.

Cabe resaltar que los pueblos indígenas en distintas partes del mundo han usado sus conocimientos sobre el valor terapéutico del agua, asociado al uso de plantas medicinales y rituales de curación, desde una concepción holística del manejo de la salud y el bienestar.

Del termalismo como motor del desarrollo turístico

Como agente terapéutico las aguas termales son usadas en tratamientos de diverso tipo dependiendo de su diferente contenido en minerales. Así, las cloruradas tienen una acción purgante y calogoga; las sulfatadas son estimulantes de las funciones orgánicas; las bicarbonatadas tienen como acción principal la antiácida e hipoglucemiante y son buenas para afecciones reumatológicas; las

carbogaseosas tienen acción vasodilatadora; las sulfuradas, antiinflamatoria y antialérgica; las ferruginosas, indicadas para determinadas anemias y dermatología; las aguas radiactivas son sedantes y analgésicas; y las oligometálicas tienen como acción principal la diurética.

Es por ello que con la implementación del termalismo como política pública redundará en uno de los atractivos turísticos de la nación especialmente desde el ámbito de recreación.

Termalismo social

El termalismo social es la terapéutica termal incorporada a los sistemas de seguridad social de once países europeos (España, Hungría, Francia, Bélgica, Portugal, Italia, Alemania, entre otros) a partir del período comprendido entre las dos guerras mundiales.

Cuba es el único país de América Latina que cuenta con termalismo social que forma parte del sistema único de salud pública y su prestación es gratuita, promueve el desarrollo del termalismo desde el punto de vista técnico y cinético, a través de una unidad de ciencia y técnica del Ministerio de Salud Pública, el Centro Nacional de Termalismo. Adicionalmente, Cuba estableció el programa académico de hidrología médica.

Países como Argentina, Uruguay, Panamá, Brasil, ofrecen turismo de salud, este último incluye el termalismo como materia obligatoria en la facultad de fisioterapia de la Universidad Católica de Minas Gerais.

Composición microbiológica

Se hace necesario para la implementación del termalismo, dictar prescripciones relativas a la evacuación de desechos líquidos, sólidos o gaseosos, la utilización de sustancias que pueden alterar el agua mineral natural (por ejemplo, las que proceden de la agricultura), así como toda posibilidad de modificación accidental del agua mineral natural debida a fenómenos naturales tales como los cambios de régimen hidrológico.

Especialmente deben tenerse en cuenta los posibles agentes de contaminación: bacterias, virus, fertilizantes, hidrocarburos, detergentes, plaguicidas, compuestos fenólicos, metales tóxicos, sustancias radiactivas y otras sustancias orgánicas o inorgánicas solubles.

El agua termal no es un recurso estéril y para usos terapéuticos el agua termal y los balnearios en donde se utiliza el agua, deben estar exentos de microorganismos indicadores de contaminación (coliformes fecales, *Pseudomonas aeruginosa*) y de la bacteria *Legionella pneumophila*, causante de la legionelosis, una enfermedad pulmonar que puede llegar a ser mortal.

La bacteria se halla ampliamente extendida en ambientes acuáticos naturales (ríos, lagos, aguas termales, etc.) y se transmite por vía aérea en gotas de agua. Es necesario inhalar el germen que el aire transporta dentro de muy pequeñas gotas de agua, principalmente a temperaturas entre 20 y 40°C.

DEL CASO COLOMBIANO

Es escaso el conocimiento que el país tiene sobre este recurso, sin embargo algunas entidades, el Servicio Geológico Colombiano (antiguo Ingeominas), ha adelantado investigaciones y elaborado informes sobre el tema.

En un documento elaborado por la profesional Claudia Alfaro en el año 2004¹ se señala que en Colombia se han registrado alrededor de 300 manantiales termales de composición y características muy diversas (Alfaro *et al.*, 2000), de donde se infiere un potencial significativo para implementar el termalismo.

En el informe mencionado que hemos recogido e ilustra esta iniciativa legislativa, Alfaro identifica como pasos a seguir:

1. Alcanzar un mayor conocimiento de estos recursos, a través de su caracterización.
2. Fomentar la práctica e investigación en hidrología médica, por parte de la comunidad médica nacional.
3. Establecimiento de balnearios con aplicación médica y el entrenamiento de médicos.
4. Promoción de la hidrología médica como una especialidad, en las universidades del país.
5. Desarrollar el acuerdo de cooperación en el campo del turismo entre Rumania y Colombia, que incluye el establecimiento de programas de turismo social, salud, tratamiento hidrotermal y talasoterapia.
6. Impulsar el desarrollo del termalismo con el respaldo de la cooperación internacional.

Podríamos añadir a los anteriormente expresados, la necesidad de definir competencias institucionales y armonizarlas, así como generar capacidad institucional para cumplir con las funciones que se establezcan en relación con el aprovechamiento de las aguas termales en termalismo.

Actualmente, existen balnearios con infraestructura limitada, en la mayoría de los casos, en los municipios de Agua de Dios, Anapoima, Bochalema, Chinácota, Choachí, Coconuco, Colón, Cumbal, Gachetá, Girardot, Güicán, Ibagué, Iza, La Calera, Machetá, Manizales, Nemocón, Paipa, Pandi Puracé, Ricaurte, Rivera, Santa Marta, Santa Rosa de Cabal, Tabio, Tajumbina, Tocaima, Villamaría, no obstante, en los balnearios de Paipa y Ecotermiales San Vicente, de Santa Rosa de Cabal, se han iniciado programas de turismo de salud, gracias al interés de gobiernos locales y al soporte de la Asociación Internacional de Técnicas Hidrotermales, de la cual Colombia es miembro desde 1998.

Razones para regular la materia

- En el país no existe regulación específica para el uso y aprovechamiento de las aguas termales
- Es necesario potenciar el aprovechamiento de estos recursos naturales de valor sanitario, económico y social y la ampliación de la oferta turística.
- Implantación de focos generadores de riqueza, capaces de potenciar el desarrollo de zonas deprimidas que, en bastantes casos, coinciden con la localización geográfica de algunos manantiales.
- Aprovechamiento de instalaciones e infraestructuras existentes que pueden adaptarse a las necesidades que su empleo demanda con un costo económico bajo.
- Aprovechamiento de unos medios naturales capaces de contribuir de forma significativa al incremento del bienestar y la salud pública.
- Incidencia de afecciones físicas y psicológicas que podrían ser tratadas aprovechando la disponibilidad de manantiales termales que podrían usarse en acciones terapéuticas efectivas.
- Interesar a las instituciones y administraciones a nivel local, regional y nacional, en la integración al esquema sanitario regional, del uso terapéutico de las aguas termales.

En este sentido, vale la pena resaltar que en abril del 2013, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo lanzó un plan de negocios para el sector de turismo de bienestar, con el objeto de convertir a Colombia en un territorio líder a nivel regional en esta clase de turismo.

El proyecto consiste en el fortalecimiento en la oferta de termalismo a través de la inversión de USD 642 millones para la construcción de 10 centros termales, 2 centros de talasoterapia y 200 spa y/o centros de bienestar de primera clase, que permitan obtener ingresos de USD 450, 6 millones aprox., y crear 10.378 empleos entre directos e indirectos para el año 2030.

El Ministro de Comercio, Industria y Turismo de ese entonces, doctor Sergio Díaz Granados, manifestó que “*dentro de la estrategia de turismo en Colombia, el bienestar representa un atractivo para turismo de salud, de negocios y de naturaleza, de otra parte, se busca convertir el termalismo en un producto normalizado y de calidad controlada, basado en estaciones termales y enfocadas a la prevención.*”

Actualmente, el turismo de bienestar representa el 1% de las llegadas totales de visitantes a Colombia, y el objetivo del plan de negocios es aumentar esa cifra a 2,15% en 2032”².

¹ Ingeominas. Propuestas de norma para agua mineral natural y aprovechamiento de agua termal en termalismo. Informe por Claudia M. Alfaro Valero. Bogotá, abril de 2004.

² Recuperado junio 23 de 2017: http://www.mincit.gov.co/publicaciones/imprimir/6280/impulso_al_turismo_de_bienestar_para_incrementar_el_empleo_y_los_in

Razones estas, más que suficientes para que a través de la presente iniciativa legislativa se fortalezca el sector turismo en Colombia.

FUNDAMENTOS NORMATIVOS

La aprobación y aplicación del presente proyecto de ley, tiene como fundamento lo dispuesto en el texto superior sobre la obligación del Estado colombiano de planificar el manejo y el aprovechamiento de los recursos naturales, garantizando su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución y debiendo prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

En cuanto a la regulación del recurso hídrico, el Código Civil en sus artículos 677, 683 y 684, establecen que todas las aguas que corren por cauces naturales son de uso público, exceptuando aquellas que nacen y mueren en un mismo predio y con base en ello el Código de Recursos Naturales, Decreto 2811 de 1974, dispone que el derecho de propiedad privada sobre recursos naturales renovables deberá ejercerse como función social (artículo 43) y clasifican las aguas de la siguiente manera (artículo 78).

- Superficiales, son aquellas que pueden ser detenidas, acumuladas e inmóviles en depósitos naturales o artificiales, como los lagos, pantanos, ciénagas, embalse, estanque.
- Corrientes, aquellas que escurren por cauces naturales o artificiales.
- Meteóricas.
- Subterráneas.
- Minerales y medicinales son aquellas que contienen en disolución sustancias útiles para la industria o la medicina (artículo 79).
- Termales aquellas que no alcancen los 80 grados centígrados (artículo 173).

El Estado se reserva la propiedad de las aguas minerales y termales, y respeta los derechos adquiridos (artículo 85).

Mediante el Decreto 1541 de 1978, reglamentario del Decreto 2811 de 1974, se encargó al Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, Inderena³, el estudio, exploración y control de la explotación de las aguas minero-medicinales, para lo cual debía coordinar sus labores con el Ministerio de Salud Pública y la Corporación Nacional de Turismo⁴, con el objeto de inventariar, clasificar y evaluar su utilidad terapéutica, industrial y turística (artículo 179).

Referente a las aguas minero-medicinales el decreto estableció que serán aprovechadas preferiblemente en centros de recuperación, balnearios y planta de envase por el Estado o

por particulares mediante concesión (artículo 180) y ordenó que cuando existiera concesión de aprovechamiento de aguas minero-medicinales, debe establecerse la condición que al término de la misma, lo correspondiente a construcciones e instalaciones y demás servicios serán dominio del Estado, en buenas condiciones de higiene, conservación y mantenimiento sin que haya lugar a indemnización (artículo 181).

En tratándose de aguas subterráneas, es necesario la remisión al Código Sanitario Ley 9 de 1979 en el cual se establecen las normas higiénicas, de control sanitario y de vigilancia que deben aplicarse con el fin de evitar la contaminación del agua subterránea por aguas de mar salobres, aguas residuales o contaminadas (artículos 58, 59, 61, 62).

El Decreto 3930 de 2010 definió los usos recreativos del agua e incluyó los baños medicinales (artículo 15). Mediante la expedición de la Ley 99 de 1993 se incorporaron las disposiciones contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables sobre aguas marinas y no marinas o continentales y otorgó a las corporaciones autónomas regionales (CAR), la función de otorgar concesiones para el uso de aguas superficiales y subterráneas, ejercer la función de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua y otros recursos naturales renovables, comprendiendo el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, y los que puedan causar daño o poner en peligro el desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos. (Artículo 31).

Con la Ley Orgánica de Presupuesto, Ley 152 de 1994, se ordenó considerar en los planes de desarrollo estrategias, programas y proyectos, criterios que permitan estimar los costos y beneficios ambientales para definir las acciones que garanticen a las actuales y futuras generaciones una adecuada oferta ambiental.

La Ley 300 de 1996, Ley General de Turismo, define el acuatourismo como una forma de turismo especializado que tiene como motivación principal el disfrute por parte de los turistas de servicios de alojamiento, gastronomía y recreación, prestados durante el desplazamiento por ríos, mares, lagos y en general por cualquier cuerpo de agua, así como de los diversos atractivos turísticos que se encuentren en el recorrido utilizando para ello embarcaciones especialmente adecuadas para tal fin.

Mediante la expedición de la Ley 373 de 1997 se estableció el programa para el uso eficiente y ahorro del agua, basado en el diagnóstico de la oferta hídrica de las fuentes de abastecimiento y la demanda de agua, igualmente establece que las Corporaciones Autónomas Regionales deberán definir la viabilidad del otorgamiento de las concesiones de aguas subterráneas, realizar los estudios hidrogeológicos, y adelantarán las acciones de protección de las correspondientes zonas de recarga, realizados con el apoyo técnico y científico del Ideam e Ingeominas.

La Ley 388 de 1997 establece que los municipios deben elaborar un Plan de Ordenamiento Territorial,

gresos del país.

³ Se ordenó su liquidación mediante Ley 99/1993, artículo 98.

⁴ Se ordenó su liquidación mediante Decreto 1671 de 1997.

tomando en consideración las recomendaciones de las gobernaciones y de las corporaciones autónomas regionales; por su parte, el artículo 113 establece la obligación del Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable de establecer la forma de participación de la nación, después de realizar una evaluación que establezca el impacto espacial y urbano de los proyectos que solicitan el apoyo.

Con la Ley 595 de 2000 se ratifica el acuerdo entre Colombia y Rumanía en materia turística; en su artículo 1º se establece que ambos países deberán elaborar programas de intercambio de información turística y de experiencias en las varias formas de turismo, con el propósito de asegurar un respaldo real en el desarrollo del turismo de cada parte.

Mediante la Ley 1101 de 2006 se consagró que los centros terapéuticos o balnearios que utilizan aguas minero-medicinales, termales u otros medios físicos naturales y con ventas anuales superiores a los 500 smlmv aportarán fiscalmente para la promoción del turismo. (Artículo 3º).

Ley 1333 de 2009 consagra el procedimiento sancionatorio ambiental y establece el régimen de responsabilidad subjetiva, el daño ambiental como infracción ambiental, señala la función de las medidas preventivas y de las sanciones, los tipos de sanciones y el Registro Único de Infractores Ambientales (RUIA).

El Decreto 3930 de 2010 estableció que la autoridad ambiental competente se encargará de realizar la clasificación de las aguas superficiales, subterráneas y marinas, señalar su destinación, formas de uso y aprovechamiento con el fin de realizar el Ordenamiento del Recurso Hídrico y deberá indicar las zonas en las que se prohibirá la descarga de aguas residuales, residuos líquidos o gaseosos (artículo 4º).

Y en el artículo 9º estableció que las aguas superficiales, subterráneas y marinas pueden tener la siguiente destinación:

1. Consumo humano y doméstico.
2. Preservación de flora y fauna.
3. Agrícola.
4. Pecuario.
5. Recreativo.
6. Industrial.
7. Estético.
8. Pesca, Maricultura y Acuicultura.
9. Navegación y Transporte Acuático.

Y ordena al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible definir los criterios de calidad para el uso de las aguas superficiales, subterráneas y marinas mediante y de establecer el protocolo para el monitoreo de los vertimientos en aguas superficiales, subterráneas (artículo 34).

El Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, mediante Decreto 303 de 2012, reglamentó el Registro de Usuarios del Recurso Hídrico para el componente de concesión de aguas y de autorizaciones de vertimientos, el formato de Registro incluye la inscripción de las concesiones

de agua, autorizaciones, permisos y manejo de vertimientos, planes de cumplimiento y planes de saneamiento, un régimen de transición para las concesiones de agua y autorizaciones de vertimiento.

Derecho de los pueblos indígenas

La Ley 21 de 1991 ratificó el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes. Entre otros, reconoce el derecho de propiedad ancestral sobre sus territorios y establece que los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos. Igualmente establece el derecho a la consulta previa, libre e informada sobre medidas administrativas o legislativas, planes, programas o proyectos que afecten su vida y territorios.

Centro de Estética - Belleza

La Resolución 2263 de 2004 del Ministerio de la Protección Social establece los requisitos para la apertura y funcionamiento de los centros de estética y demás establecimientos donde se realicen procedimientos cosméticos, faciales o corporales.

La Resolución 3924 de 2005 del Ministerio de la Protección Social adopta una guía de funcionamiento, para inspeccionar la apertura y funcionamiento de los centros de estéticas y similares.

La Resolución 2827 de 2006, del Ministerio de la Protección Social, adopta el Manual de Bioseguridad para establecimientos que desarrollen actividades cosméticas o con fines de embellecimiento facial, capilar, corporal y ornamental y estima el recurso hídrico como elemento fundamental en lo concerniente al tema de limpieza, desinfección y esterilización; sin embargo, no regula su uso como parte de algún tratamiento de belleza.

Medicina Alternativa

La Ley 1164 de 2007, sobre terapias o medicinas alternativas, establece que la medicina y terapias alternativas son aquellas técnicas prácticas, procedimientos, enfoques o conocimientos que utilizan la estimulación del funcionamiento de las leyes naturales para la autorregulación del ser humano con el objeto de promover, prevenir, tratar y rehabilitar la salud de la población desde un pensamiento holístico, entre otras se consideran la herbología, acupuntura, moxibustión, terapias manuales y ejercicios terapéuticos (artículo 19).

El Consejo Nacional del Talento Humano en Salud estará apoyado entre otros por el Comité para la Medicina Alternativa, Terapias Alternativas y complementarias, y será conformado por:

- a) Medicina Tradicional China;
- b) Medicina ayurveda;
- c) Medicina Naturopática,
- d) La Medicina Homeopática.

DEFINICIONES

Aguas minerales: Se distinguen del resto de las aguas naturales en que poseen prácticamente invariables su caudal, temperatura y composición química y bacteriológica. Cuando presentan

reconocida acción terapéutica estas aguas se denominan mineromedicinales.

Agua mineral medicinal: Agua que por su composición y características propias puede ser utilizada con fines terapéuticos, desde el área de emergencia hasta el lugar de utilización, dadas sus propiedades curativas, demostradas por analogía de similares tipos de aguas existentes, por experiencia local, por estudios correspondientes o mediante ensayos clínicos y evolución de procesos específicos o de experiencia médica comprobada, y conserva después de ser envasada sus efectos beneficiosos para la salud humana.

Aguas termales: Aguas minerales que salen del suelo 5 °C más que la temperatura superficial. Estas aguas proceden de capas subterráneas de la Tierra que se encuentran a mayor temperatura, las cuales son ricas en diferentes componentes minerales y permiten su utilización en la terapéutica. La característica general de las aguas termales, además de su elevada temperatura, es que se encuentran ionizadas, sobre todo con iones negativos que son los que le permiten al organismo la plena relajación.

La OMS (Organización Mundial de la Salud) declaró a las aguas termales como herramientas complementarias para la salud, el 16 de enero de 1986.

Termalismo: El termalismo es aquella parte del saber humano de fundamentos científicos encargado de la aplicación de aguas hidrotermales en el hombre, que tiene unas bases racionales terapéuticas de exclusivo uso de la medicina.

Hidrología médica: Se ocupa de las características y aplicación terapéutica de las aguas minero-medicinales. Nació como disciplina médica complementaria cuando la Organización Mundial de la Salud (OMS) estableció en 1989, como recurso a tener en cuenta, el tratamiento de diversas afecciones por medio de las aguas termales, por considerar que se trata de una de las actividades de salud más importantes para mejorar lo que se denomina calidad de vida.

Crenoterapia: Tratamientos aplicados por medio de aguas termales naturales.

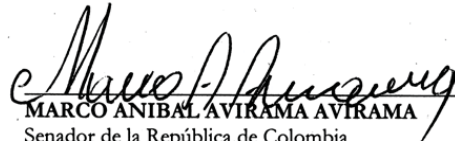
Hidroterapia: Técnica de aplicación tópica de aguas termales con fines terapéuticos en forma de baños de inmersión; baños con hidromasaje y vapor; duchas o piletas colectivas.

Fangoterapia: Técnica de aplicación tópica con fines terapéuticos de productos resultantes de la mezcla natural o artificial de aguas mineromedicinales con componentes sólidos en este caso barro que se utiliza en forma de emplastos o baños.

Turismo de salud: Es una alternativa al turismo convencional dirigida a todos los segmentos de la población, relacionado con el cambio de tendencias en las formas de vida, cuyo objetivo es la conservación o restablecimiento del estado de bienestar físico y de salud de los huéspedes. El turismo de salud es ofrecido en balnearios específicos e inespecíficos. Los inespecíficos se refieren a la relajación, estética

y los tratamientos de belleza, mientras que los específicos, a tratamientos balneo-terapéuticos, preventivos o rehabilitatorios.

A consideración de los honorables Congresistas,


MARCO ANIBAL AVIRAMA AVIRAMA
 Senador de la República de Colombia
 Alianza Social Independiente

SENADO DE LA REPÚBLICA
 SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 26 de julio de 2017

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de ley número 37 de 2017 Senado**, por medio del cual se promueve, se fomenta, se regula, se orienta y se controla el aprovechamiento turístico de los balnearios termales y el uso de aguas termales, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el honorable Senador *Marco Aníbal Avirama Avirama*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
 SENADO DE LA REPÚBLICA

26 de julio de 2017

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

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Efraín José Cepeda Sarabia.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 39
 DE 2017 SENADO**

por la cual se establece la gratuidad en la educación superior pública y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto mejorar el acceso a la educación,

estableciendo de manera gradual y progresiva la gratuidad en la educación superior pública de derechos de matrícula, conforme los requisitos que se establecen en la presente ley.

Artículo 2°. *Requisitos para obtener el beneficio de la gratuidad.* El beneficiario de la gratuidad en la educación superior pública deberá cumplir y acreditar los siguientes requisitos:

1. Haber sido admitido en un programa académico de pregrado en una Institución oficial de educación superior.
2. Pertenecer al nivel uno (1) o dos (2) del Sisbén.

Artículo 3°. *Cobertura de la gratuidad.* El Gobierno nacional promoverá que la gratuidad de la educación superior en instituciones oficiales se vaya implementando progresivamente de acuerdo con las capacidades reales del Estado colombiano.

Las personas objeto de la presente ley solo podrán beneficiarse con la gratuidad en la educación superior para efectos de un programa en educación superior en el nivel de pregrado.

Las personas que quieran beneficiarse con la gratuidad en la educación superior pública deberán cumplir con las exigencias y requisitos que las instituciones oficiales de educación superior establezcan, conforme a su autonomía universitaria.

Artículo 4°. *Pérdida del derecho a la gratuidad estudiantil en la educación superior pública.* El estudiante favorecido con la gratuidad en la educación superior pública perderá dicho beneficio en los siguientes casos:

1. Por haber sido sancionado disciplinariamente con expulsión, suspensión o matrícula condicional, por violación a los reglamentos internos de las instituciones oficiales de educación superior.
2. Inasistencia injustificada a clases.

Artículo 5°. *Contraprestación voluntaria, simbólica y solidaria.* Los estudiantes beneficiados con la presente ley podrán optar por alguna de las siguientes alternativas a manera de contraprestación voluntaria, simbólica y solidaria:

1. Brindar gratuitamente a la comunidad local del domicilio del estudiante sus competencias para la creación de proyectos de desarrollo que brinden satisfacción al interés general.

Los presentes proyectos podrán ser catalogados como experiencias exitosas para efectos de apoyo por parte del gobierno nacional, departamental y municipal, los cuales podrán ser desarrollados a través de contratos de ciencia y tecnología.

2. Prestar gratuitamente sus servicios profesionales, tecnológicos o técnicos a la institución oficial de educación superior de la cual es egresado durante un término de seis (6) meses. Lo anterior respetando el principio de autonomía universitaria.

3. Prestar gratuitamente sus servicios profesionales, tecnológicos o técnicos en los diferentes programas que tengan relación con el conflicto interno y posconflicto.

Parágrafo. Las anteriores alternativas de contraprestación voluntaria, simbólica y solidaria deberán ser certificadas como experiencia profesional.

Artículo 6°. *Registro de gratuidad en la educación superior pública.* Créese el registro de gratuidad en la educación superior pública a cargo del Ministerio de Educación en donde se incorporará información relacionada con los aspectos de que trata la presente ley, conforme la reglamentación que para el efecto establezca el Gobierno nacional.

Artículo 7°. *Fondo Solidario de Educación.* Créase el Fondo Solidario de Educación, como una cuenta especial sin personería jurídica, cuyo ordenador del gasto será el Ministerio de Educación, para efectos de financiar la gratuidad de la educación superior pública. Los recursos del Fondo se ejecutarán conforme a las reglas del derecho privado y los principios generales de la contratación pública.

El Fondo estará conformado por las siguientes fuentes:

1. Las contribuciones voluntarias efectuadas por gobiernos, organizaciones internacionales, particulares, sociedades y otras entidades.
2. Las sumas recaudadas por entidades financieras como resultado de la opción de donación voluntaria al finalizar las transacciones en cajeros electrónicos y transacciones por Internet.
3. Las sumas recaudadas por almacenes de cadena y grandes supermercados por concepto de donación voluntaria de la suma requerida para el redondeo de las vueltas;
4. Las provenientes del Presupuesto General de la Nación y de las entidades territoriales, conforme la autorización de que trata el artículo 8° de la presente ley.

Parágrafo 1°. Las entidades financieras podrán disponer las medidas necesarias para informar a sus usuarios y clientes de cajeros electrónicos y portales de internet, sobre la opción de contribuir al Fondo Solidario de Educación de que trata el presente artículo, mediante la donación de una suma autorizada de manera periódica o fija.

Parágrafo 2°. Los almacenes de cadena y grandes supermercados dispondrán las medidas necesarias para informar a sus clientes acerca de la opción de contribuir voluntariamente al Fondo Solidario de Educación de que trata el presente artículo mediante la donación de la suma requerida para el redondeo de las vueltas.

Parágrafo 3°. El recaudo y la destinación de los recursos del Fondo solidario de educación serán reglamentados por el Gobierno nacional.

Parágrafo 4º. Para efectos de cumplir con la gratuidad en la educación superior pública, el Gobierno nacional dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, creará un Plan Nacional de Financiación mediante un documento Conpes que propenda por la sostenibilidad de la ley, y adopte las medidas necesarias para garantizar el fortalecimiento de las fuentes de financiación señaladas en el presente artículo.

El desarrollo de las medidas a que se refiere la presente ley, deberá hacerse en tal forma que asegure la sostenibilidad fiscal con el fin de darles, en conjunto, continuidad y progresividad, a efectos de garantizar su viabilidad y efectivo cumplimiento.

Artículo 8º. Autorízase al gobierno nacional para que incluya en sus presupuestos generales las apropiaciones necesarias para el financiamiento de esta ley.

Artículo 9º. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



LUIS FERNANDO DUQUE GARCIA
Senador

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto tiene como propósito establecer la gratuidad en la educación superior para las personas de nivel uno (1) y dos (2) del Sisbén que deseen adelantar estudios universitarios, tecnológicos o técnicos en instituciones educativas de carácter público.

Uno de los propósitos esenciales del proyecto es desarrollar y adoptar la educación como motor de crecimiento social y económico en Colombia. Sobre este punto se ha soportado que la universidad es protagonista de un modelo de desarrollo al afirmarse que:

“Las sociedades han confiado en las instituciones educativas la tarea de contribuir al proceso de formación de niños, jóvenes y adultos. Consideran a la universidad, especialmente, uno de los motores de desarrollo socioeconómico y uno de los polos de la educación”¹.

Dicho propósito tiene como sustento general los diferentes compromisos adquiridos por el Estado colombiano, y en particular, con el deseo de satisfacer el derecho a la educación, ampliando su cobertura, por medio de la implementación de la gratuidad,

de manera progresiva, en la educación superior en instituciones educativas de carácter público.

El mencionado propósito general tiene como sustento, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la cual establece en el artículo 26:

“1. Toda persona tiene derecho a la educación. **La educación debe ser gratuita**, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; **el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos**”. - Negrilla fuera de texto-

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales² en su artículo 13 establece que:

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Convienen asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.
2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:
 - a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;
 - b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;
 - c) **La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;**
(...)- Negrilla fuera de texto -

El artículo 67 de la Constitución Política establece que la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social. Señala igualmente que la nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, conforme lo determine la Constitución política y la ley. A su vez, señala que la educación es gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan

¹ Ramírez Orozco, S. L. (2013). La universidad del siglo XXI. Bogotá: Universidad Católica. Disponible en: [http://publicaciones.ucatolica.edu.co/uflip/persona-educacion-y-cultura/pubData/source/persona-educacion-y-cultura.pdf]

² Aprobado por Colombia por medio de la Ley 74 de 1968.

sufragarlo, criterio que se tiene en cuenta en el presente proyecto al determinar a un grupo especial vulnerable que económicamente no cuenta con las facilidades de sufragar educación superior.

Para el caso del presente proyecto, y en atención a la gradualidad, se tiene como grupo seleccionado el nivel 1 y 2 del Sisbén frente al cobro de derechos académicos, como un primer paso de progresividad. Igualmente, se tiene como referente para la financiación del Fondo Solidario de educación, el sistema de fuentes del Fondo de Reparación a Víctimas.³

La gratuidad versará sobre derechos académicos, los cuales corresponden a la prestación del servicio educativo, con excepción de los servicios complementarios y tendrá como criterio de acceso y permanencia a este beneficio el mérito académico.

Frente a este asunto, la Corte Constitucional se ha pronunciado en la Sentencia C-376 de 2010, en la cual ha señalado:

“GRATUIDAD DE EDUCACIÓN BÁSICA PRIMARIA EN ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS ESTATALES-Obligación de exigibilidad inmediata/GRATUIDAD DE EDUCACIÓN PÚBLICA EN NIVELES DE SECUNDARIA Y SUPERIOR-Sujeta a progresividad y gradualidad/DERECHOS ACADÉMICOS EN ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS ESTATALES-Regulación sólo aplica respecto de la educación secundaria y superior.

Derivado de la interpretación del inciso cuarto del artículo 67 de la Constitución, de conformidad con los estándares de protección establecidos en los tratados internacionales sobre el derecho a la educación, precisa la Corte que **la gratuidad es un principio que se predica del derecho a la educación pública en cualquiera de sus niveles**, en la medida que se trata de un mecanismo para lograr la accesibilidad de todos a este bien social. Sin embargo, para **su implantación los Estados deben adoptar diferentes estrategias: la gratuidad como obligación inequívoca y de exigibilidad inmediata respecto de la enseñanza primaria, y progresividad en los niveles de secundaria y superior**. En este sentido, el cobro de derechos académicos resulta incompatible con el principio de gratuidad universal de la educación en el nivel de primaria, comoquiera que se trata de una obligación inequívoca e inmediata del Estado; pero esos cobros pueden ser compatibles con la obligación del Estado de implantar progresivamente la gratuidad en los niveles de enseñanza secundaria y superior, siempre y cuando consulten de manera razonable la capacidad de pago de los individuos o las familias.”
-Negrilla fuera de texto-

Colombia ya ha avanzado en la progresividad de la cobertura en la educación superior, una muestra de ello, corresponde al subsidio de educación superior,

que establece el artículo 150 de la Ley 1450 de 2011⁴.

Si bien es cierto, los estratos socioeconómicos 1, 2 y 3 son los estratos de menores ingresos, generalmente cuentan con personas que solamente alcanzan a cursar el bachillerato, y un bajo porcentaje logra ingresar a la educación superior. No obstante lo anterior, un diagnóstico de la deserción en Colombia, realizado en el marco del Sistema de Prevención de la Deserción en Educación Superior, SPADIES, publicado por el Ministerio de Educación Nacional⁵⁵ registra que hay menor deserción de estudiantes en los estratos más bajos: “comparativamente el comportamiento de la deserción es así: 65% con ingresos familiares superiores a 15 salarios mínimos; 57% con ingresos mayores a 11 salarios mínimos y 45% con ingresos entre 1 y 3”; hecho que evidencia el gran interés por estudiar.

El mismo estudio, muestra que en 1998 el 23% provenía de familias con ingresos inferiores a dos salarios mínimos y para 2008 esa proporción había ascendido al 50%, lo que debe motivar al Congreso para disminuir esa creciente vulnerabilidad socioeconómica, mediante el presente proyecto de ley, a las clases menos favorecidas.

Sin embargo, tal como lo evidencian las cifras, Colombia es un país de grandes desigualdades sociales, que deben zanjarse, y para cumplir los preceptos constitucionales de implantar progresivamente la gratuidad en la enseñanza superior, se pretende con este proyecto de ley, promover el acceso a la educación superior, entre los sectores menos favorecidos de la sociedad.

Finalmente, es importante señalar que la presente iniciativa ya había sido tramitada en el Congreso de la República (Proyecto 10 de 2014 Senado) llegando hasta la publicación de ponencia positiva en la comisión sexta constitucional permanente de Senado (Gaceta 665 de 2014) con pliego de modificaciones. Dichas modificaciones, de autoría

⁴ “SUBSIDIOS DE EDUCACIÓN SUPERIOR. Los beneficiarios de créditos de educación superior de bajas condiciones socioeconómicas que pertenezcan al Sisbén 1, 2 y 3, solo pagarán el capital prestado durante la época de estudios si terminan la carrera. Los beneficiarios asumirán el pago del capital, más la inflación causada de acuerdo a los datos publicados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), generados en el periodo de amortización.

Asimismo, para incentivar la permanencia y calidad, se concederá una condonación de la deuda de los créditos de educación superior de acuerdo a lo que reglamente el Gobierno nacional, otorgados a través del Icetex, a quienes cumplan los siguientes requisitos básicos:

1. Pertenecer al Sisbén 1, 2 y 3 o su equivalencia.
2. Que los resultados de las pruebas SABER PRO (anterior ECAES), estén ubicadas en el decil superior en su respectiva área.”

⁵ Ministerio de Educación Nacional. Boletín informativo N° 14, febrero, 2010. (On line). Consulta http://www.mineducacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/articulos-254702_boletin_14.pdf

³ Ley 1448 de 2011.

del Senador Mario Alberto Fernández Alcocer, son atendidas, por su valioso aporte, en el proyecto radicado bajo el número 86/2015 Senado, el cual es archivado por tránsito de legislatura a pesar de contar con ponencia positiva en primer debate. Para la legislatura de 2016 es tramitado nuevamente bajo el número 55/16 Senado, pero por plazos legislativos es retirado. Así las cosas, y adoptando las mejoras del proyecto en sus anteriores trámites y por considerar su importancia en el mejoramiento de la educación superior y el desarrollo social, se radica nuevamente la iniciativa.

Es importante señalar que el presente proyecto autoriza -más no ordena- al Gobierno nacional incluir en sus presupuestos generales las apropiaciones necesarias para el financiamiento del proyecto de ley. Esta diferencia es importante registrarse para verificar la incidencia de la Ley 819 de 2003 la cual hace explícita la orden de registrar el impacto fiscal en aquellos casos donde se ordene gasto. Por ello debe recordarse que la Corte Constitucional en Sentencia C-373/10, precisó:

“Así las cosas, para decidir de fondo sobre las objeciones formuladas, la Corte estima indispensable reiterar su jurisprudencia referente a la diferencia entre la autorización del gasto y la orden de efectuarlo, a fin de determinar, a la luz de estos criterios, cuál es la situación del artículo objetado.

4.1. Esta Corporación se ha pronunciado en múltiples ocasiones acerca de la constitucionalidad de normas que autorizan la realización de ciertos gastos. (...) De manera general, la Corte ha señalado que dichas autorizaciones no vulneran la distribución de competencias entre el Legislador y el Gobierno.

Desde muy temprano en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, (...) esta Corporación ha señalado que, salvo las restricciones constitucionales expresas, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público, pero corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esos gastos, por lo cual no puede el Congreso, al decretar un gasto, “ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos”. (...) “La iniciativa parlamentaria para presentar proyectos de ley que decreten gasto público, no conlleva la modificación o adición del presupuesto general de la Nación (...) simplemente esas leyes servirán de título para que posteriormente, a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la Ley Anual del Presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos...”. (...)

De acuerdo con la línea jurisprudencial en la materia, el escrutinio judicial para determinar si en este aspecto una ley es o no constitucional consiste en analizar si la respectiva norma consagra “un mandato imperativo dirigido al ejecutivo”, (...) caso en el cual es inexecutable, “o si, por el contrario, se trata de una ley que se contrae a decretar un gasto público y, por lo tanto, a constituir un título jurídico suficiente para la eventual inclusión de la partida correspondiente,

en la ley de presupuesto”, (...) evento en el cual es perfectamente legítima”. (...) En la Sentencia C-782 de 2001, (...) por ejemplo, la Corte declaró exequible una disposición legal (...) que se había expedido con el propósito de exaltar la memoria de un personaje público y mediante la cual se autorizaba al gobierno a realizar ciertos gastos.”

Adicionalmente, la Corte Constitucional en Sentencia C-1197/08 señaló:

“No puede existir entonces reparo de inconstitucionalidad en contra de normas que se limiten a autorizar al Gobierno nacional para incluir un gasto, sin que le impongan hacerlo. En estos eventos, no se desconoce la Ley Orgánica del Presupuesto, en tanto el Gobierno conserva la potestad para decidir si incluye o no dentro de sus prioridades y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, los gastos incorporados y autorizados en la ley.”⁶



LUIS FERNANDO DUQUE GARCIA
Senador

FUENTES DE CONSULTA

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1197 de 4 de diciembre de 2008, M. P.: NILSON PINILLA PINILLA, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-1197-08.htm>].

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-373 de 19 de mayo de 2010, M. P.: MARÍA VICTORIA CALLE CORREA, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2010/C-373-10.htm>].

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-376 de 19 de mayo de 2010, M. P.: LUIS ERNESTO VARGAS SILVA, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-376-10.htm>].

Declaración Universal de los Derechos Humanos, disponible en [http://www.derechoshumanos.net/normativa/normas/1948-DeclaracionUniversal.htm?gclid=EAIaIQobChMI9YrU_fWS1QIV-gReBCh16HgSsEAAYASAAEgLaLfd_BwE]

Ley 1448 de 2011 disponible en [<http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/ley144810062011.pdf>] Ley 1450 de 2011 disponible en [http://www.secretariaSenado.gov.co/Senado/basedoc/ley_1450_2011.html]

⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1197 de 4 de diciembre de 2008, M. P.: NILSON PINILLA PINILLA, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-1197-08.htm>].

Ministerio de Educación Nacional. Boletín informativo nº14, febrero, 2010. (On line). Consulta http://www.mineducacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/articles-254702_boletin_14.pdf

Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales. Ley 74 de 1968.

Ramírez Orozco, S. L. (2013). La universidad del siglo XXI. Bogotá: Universidad Católica. Disponible en: [<http://publicaciones.ucatolica.edu.co/uflip/persona-educacion-y-cultura/pubData/source/persona-educacion-y-cultura.pdf>]

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 26 de julio de 2017

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de ley número 39 de 2017 Senado**, por la cual se establece la gratuidad en la educación superior pública y se dictan otras disposiciones, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada el día de hoy ante Secretaría General del Senado de la República por el honorable Senador *Luis Fernando Duque García*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente, del Senado de la República de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 26 de julio de 2016

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto

de ley a la Comisión Sexta Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

Presidente del honorable Senado de la República,

Efraín José Cepeda Sarabia.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

C O N T E N I D O

Gaceta número 627 - Martes 1º de agosto de 2017

SENADO DE LA REPÚBLICA

Págs.

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 21 de 2017 Senado, por la cual se actualiza la política pública y se ajusta la institucionalidad, regulación, vigilancia y control, y de protección de usuarios de servicios de televisión en un contexto de convergencia tecnológica.	1
Proyecto de Ley número 22 de 2017 senado, por medio de la cual se reglamenta el Transporte Público Rural en Colombia.	17
Proyecto de ley número 23 de 2017 Senado, por la cual se reglamentan los estándares de calidad y habitabilidad en la vivienda de interés social y de interés prioritario urbano.	21
Proyecto de ley número 24 de 2017 Senado, por medio de la cual se regula el cobro de derechos de grado, derechos complementarios y se dictan otras disposiciones.	25
Proyecto de ley número 37 de 2017 Senado, por medio del cual se promueve, se fomenta, se regula, se orienta y se controla el aprovechamiento turístico de los termales y el uso de aguas termales.	28
Proyecto de ley número 39 de 2017 Senado, por la cual se establece la gratuidad en la educación superior pública y se dictan otras disposiciones.	35