



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXII - N° 747

Bogotá, D. C., miércoles, 18 de septiembre de 2013 EDICIÓN DE 40 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 094 DE 2013 CÁMARA

por medio de la cual la Nación se asocia y rinde homenaje al municipio de La Sierra, del departamento de Cauca, con motivo de la celebración de los 100 años de fundación.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1º. La Nación se vincula a la conmemoración y rinde público homenaje al municipio de La Sierra, del departamento de Cauca, con motivo de la celebración de los 100 años de su fundación, al cumplirse el 18 de abril de dos mil trece (2013).

Artículo 2º. El Gobierno Nacional y el Congreso de la República rendirán honores al municipio de La Sierra, departamento de Cauca, en la fecha que las autoridades locales señalen para el efecto, y se presentarán con comisiones integradas por miembros del Gobierno Nacional y el Congreso de la República.

Artículo 3º. Autorícese al Gobierno Nacional para que en cumplimiento y de conformidad con los artículos 334, 339, 341 y 345 de la Constitución Política y de las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001 y 1176 de 2007, asigne en el Presupuesto General de la Nación, y/o promueva a través del Sistema Nacional de Cofinanciación, las partidas presupuestales necesarias que permitan la financiación y ejecución de las siguientes obras de infraestructura de utilidad pública y de interés social, promotoras del desarrollo regional, que beneficiarán a la comunidad del municipio de La Sierra, en el departamento de Cauca:

- Construcción de la Casa de la Cultura.
- Construcción de la cubierta de la Galería Municipal.
- Construcción del Polideportivo de la vereda Los Árboles.
- Mejoramiento de las vías terciarias del municipio.

Artículo 4º. Para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley se autoriza igualmente la ce-

lebración de los contratos necesarios, el sistema de cofinanciación y la celebración de convenios interadministrativos entre la Nación, el departamento de Cauca y el municipio de La Sierra.

Artículo 5º. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Del Congresista,

Crisanto Pizo Mazabuel,

Representante a la Cámara.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El municipio de La Sierra, departamento de Cauca, se funda por Cristóbal Cerón el 18 de abril de 1913 (Ordenanza número 27 de 1913).

La historia del municipio La Sierra se remonta 400 años atrás cuando los españoles se asentaron en la zona de Los Árboles, por tener esta región gran influencia minera y cruce de caminos hacia Almaguer, que por ese entonces era un municipio con gran actividad económica. Por la necesidad de establecer lugares de albergue donde los viajeros y caminantes pudieran descansar, se crea el primer caserío llamado "Casas Posadas" que consistía en la construcción de pequeñas viviendas provisionales que servían de hospedaje a los viajeros que transitaban hacia Popayán o Quito, y que por condiciones de tiempo o distancia tenían que pernoctar en el lugar. El caserío fue tomado por el General Arboleda, como centro de combate de guerra de 1841, razón por la cual fue abandonado por sus habitantes, los cuales buscando otro sitio de asentamiento llegaron al sector de Pueblo Viejo y posteriormente al lugar donde hoy se encuentra ubicado el municipio de La Sierra.

(Según documento con fecha de noviembre 12 de 1917). El caserío donde actualmente se encuentra la cabecera municipal fue fundado en 1884 aproximadamente, después del incendio del sector llamado Pueblo Viejo localizado a un kilómetro de distancia de la cabecera municipal actual. Entre el año de 1884 y 1894 estuvieron las familias limpiando el terreno y buscando dónde ubicarse y dónde construir

el templo, hasta que encontraron el mejor sitio y fue la construcción del templo lo que atrajo con mayor fuerza el asentamiento y la construcción de viviendas, por ser una comunidad católica.

Relata la historia que se conocen como fundadores a los señores Juan Domingo Cruz, Isidro Muñoz, Patricio Cruz, Nicolás Flórez y Petrona Muñoz, y que el nombre del municipio se dio porque el asentamiento se encontraba ubicado en el filo de una serranía que nace en el Cerro Mina Surco. El 18 de abril de 1913 se funda el municipio, ejerciendo como la primera autoridad civil (Alcalde) el 7 de diciembre de 1913 el señor Adolfo Urrutia, y el 11 de mayo de 1915, La Sierra alcanza oficialmente la categoría de municipio haciendo parte de la provincia de El Patía, departamento de Cauca.

Ubicación geográfica

El municipio de La Sierra hace parte de la región del macizo colombiano, ubicado en la parte central del departamento de Cauca; se encuentra a 1.760 m. s. n. m.; posee los tres pisos térmicos (frío, templado y cálido); tiene una extensión de 217 km y limita al norte con el municipio de Rosas, al oriente con el municipio de Sotará, al sur con el municipio de La Vega y al occidente con los municipios de El Tambo y Patía del departamento de Cauca.

La Sierra hace parte del corredor del macizo colombiano, es un municipio cabecera de aguas con una riqueza en biodiversidad, considerado la puerta de entrada al macizo colombiano, región que surte el 70% de agua dulce y de riego de todo el territorio nacional.

Economía

Al igual que la mayoría de los municipios del departamento de Cauca, el municipio de La Sierra es primordialmente agrícola, siendo el cultivo de café y la caña panelera sus principales fuentes de ingreso; otra parte del suelo es utilizada para combinar cultivos de pancoger, pastos y rastrojos.

Necesidades del municipio de La Sierra

El municipio de La Sierra presenta una situación ambivalente: Por un lado una gran riqueza ambiental que cada vez se ha ido deteriorando por el mal manejo de los recursos naturales y, por otro, altos índices de pobreza y marginalidad.

Según datos del Censo de 2005 –DANE, el departamento de Cauca tiene un NBI del 61.6%, encontrándose que los municipios que componen la ecorregión del macizo colombiano tienen niveles de NBI muy altos en sus zonas rurales. Para el caso particular del municipio de La Sierra, el índice de NBI es de 70.32%.

Como una forma de contrarrestar las desigualdades y el efecto negativo que el conflicto armado ocasiona en esta región del sur del país, es que se ha solicitado que, con ocasión de la celebración de los 100 años de fundado, se puedan incorporar recursos al municipio para la ejecución de obras que contribuyan en el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes y permitan crear espacios de dispersión para la juventud y consolidación de prácticas de paz.

Viabilidad del proyecto y marco legal

Para la presentación de proyectos de ley como este que requieren recursos del Presupuesto General de la Nación, es importante citar una serie de normatividad y jurisprudencia que justifique la viabilidad

del trámite y posterior aprobación de la iniciativa de carácter legislativo.

En este orden de ideas, el sustento constitucional y legal del presente proyecto de ley se basa en los artículos 150, 154, 334, 339, 341 y 345 de la Constitución Política; las Leyes 819 de 2003, 715 de 2001 y 1176 de 2007.

• ESTUDIO DE IMPACTO FISCAL EN PROYECTO DE LEY QUE DECRETA GASTO PÚBLICO-Importancia

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 exige que en todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gastos o conceda beneficios tributarios se explicita cuál es su impacto fiscal y se establezca su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo que dicta anualmente el Gobierno Nacional. Las normas contenidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República. También permiten que las leyes dictadas estén en armonía con la situación económica del país y con la política económica trazada por las autoridades correspondientes. Ello contribuye ciertamente a generar orden en las finanzas públicas, lo cual repercute favorablemente en la estabilidad macroeconómica del país. De la misma manera, el cumplimiento de los requisitos establecidos en el mencionado artículo 7° ha de tener una incidencia favorable en la aplicación efectiva de las leyes, ya que la aprobación de las mismas solamente se producirá después de conocerse su impacto fiscal previsible y las posibilidades de financiarlo. Ello indica que la aprobación de las leyes no estará acompañada de la permanente incertidumbre acerca de la posibilidad de cumplirlas o de desarrollar la política pública en ellas plasmada.

Con el ánimo de darle claridad a la interpretación de este artículo, es menester tener en cuenta lo dispuesto por la Corte Constitucional en sentencia C-502-07, del Magistrado Manuel José Cepeda Espinosa, que sobre el particular expone:

“(…) la Corte considera que los primeros tres incisos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

‘Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la

compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.

‘Por otra parte, es preciso reiterar que si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente’. (Secretaría General del Senado de la República).

Por las consideraciones anteriormente expuestas, por ser este proyecto de ley una oportunidad de rendir un homenaje al municipio de La Sierra, departamento de Cauca, y la posibilidad de contribuir en su desarrollo y mejoramiento de calidad de vida, pongo a consideración de los honorables Congresistas, esta iniciativa para que surta su trámite y pueda llegar a ser ley de la República.

Del Congresista,

Crisanto Pizo Mazabuel,
Representante a la Cámara.

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 13 del mes de septiembre del año 2013 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 094, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Crisanto Pizo Mazabuel*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 095 DE 2013
CÁMARA

por medio de la cual se profieren medidas para la protección de los derechos que les asisten a los consumidores de redes y servicios de telefonía móvil y se dictan otras disposiciones.

TÍTULO I
DEL OBJETO

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto proferir medidas para la protección de los derechos que les asisten a los consumidores de redes y servicios de telefonía móvil, en relación con la facturación por segundos, saldos no consumidos en pospago, saldos vencidos en prepago, saldos remanentes, *roaming* internacional, sanciones a los proveedores de redes y servicios de telefonía móvil y otras disposiciones para la protección de los derechos que les asisten a los usuarios de redes y servicios de telefonía móvil.

TÍTULO II

DE LA FACTURACIÓN DEL SERVICIO DE TELEFONÍA CELULAR

Artículo 2°. *Facturación por segundos.* Los proveedores de redes y servicios de telefonía móvil deberán cobrar el servicio por segundo consumido. En consecuencia, no podrán incrementar los precios de sus servicios o imponer obligaciones adicionales por motivo del cambio que se regula en este artículo. La Superintendencia de Industria y Comercio vigilará el proceso y sancionará el incumplimiento de esta norma.

Parágrafo. Para efectos de establecer la tarifa del segundo consumido, los proveedores de redes y servicios de telefonía móvil deberán dividir el valor del minuto ofrecido a la fecha de vigencia de la presente ley entre los sesenta segundos que componen el minuto, de tal manera que la fracción del segundo no supere el valor total del minuto.

Artículo 3°. *Saldos no consumidos en pospago.* En ningún caso se podrán descontar a los usuarios del servicio de telefonía móvil pospago los segundos no consumidos en facturaciones anteriores, los cuales se podrán usar en cualquier momento. Los saldos de facturaciones anteriores se acumularán de forma indefinida hasta la fecha en que sean consumidos por el usuario en su totalidad.

Artículo 4°. *Saldos vencidos en prepago.* Los proveedores de redes y servicios de telefonía móvil no podrán fijar un término para el consumo de los segundos adquiridos en la modalidad prepago. Las recargas tendrán una vigencia indefinida y bajo ninguna circunstancia se podrá condicionar la utilización del saldo a la realización de una nueva recarga.

Artículo 5°. *Información de los saldos vencidos y no consumidos.* En la facturación del servicio de comunicaciones, los proveedores de redes y servicios de telefonía móvil de los planes pospago deberán discriminar con precisión el número de segundos o minutos que no se consumieron en el mes anterior, incluyendo el valor a favor del usuario.

Los proveedores de redes y servicios de telefonía móvil darán a conocer la información sobre el número de segundos o minutos que no se consumieron en el mes anterior, incluyendo el valor a favor del usuario en la factura mensual, la cual se le remitirá a través del medio seleccionado por el usuario. Esta información se entregará a los usuarios en la modalidad pospago y prepago.

Los servicios contenidos en este artículo son gratuitos y no se impondrán obligaciones adicionales para su disfrute.

Artículo 6°. *Disfrute del servicio de telefonía móvil.* Los usuarios del servicio de telefonía móvil podrán hacer uso de su línea sin importar el número de recargas que hayan realizado. No se podrán imponer limitaciones que restrinjan el servicio de telefonía celular, que estén atadas a la recarga de la línea.

Artículo 7°. *Saldos remanentes.* En caso de que se finalice el contrato entre el proveedor de redes y servicios de telefonía móvil y el usuario, tanto en la modalidad prepago como pospago, se deberá devolver al consumidor al momento de finalizar la relación contractual, el valor del remanente que no fue consumido pero que fue pagado, el cual deberá hacerse en la caja del centro de servicios del opera-

dor de manera directa o mediante consignación en la cuenta informada por el usuario del servicio.

Artículo 8°. *Ineficacia*. Cualquier cláusula contractual, en contra de las disposiciones establecidas en los artículos 2°, 3°, 4°, 5°, 6° y 7° de esta ley, no produce efecto alguno y será ineficaz, de acuerdo con lo establecido sobre la materia en el Código de Comercio Colombiano.

TÍTULO III

DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE ROAMING INTERNACIONAL

Artículo 9°. *Activación del servicio*. Los proveedores de redes y servicios de comunicaciones deberán activar el servicio de *roaming* internacional únicamente cuando medie solicitud del usuario, a través del medio que se pacte al momento de firmar el contrato de telefonía celular, bien sea de manera escrita o bajo cualquier otro medio electrónico, a elección del usuario. Bajo ninguna circunstancia, los operadores de redes y servicios de telefonía móvil deberán activar dicho servicio, sin previa solicitud del usuario.

Artículo 10. *Tarifas del servicio de roaming internacional*. Los proveedores de redes y servicios de comunicaciones deberán velar porque sus usuarios estén previamente informados de las tarifas aplicables a su uso, de manera que facilite su comprensión y las consecuencias financieras de tal uso.

En todo caso, para proteger los derechos que les asisten a los usuarios de los servicios de redes y comunicaciones que deseen hacer uso del servicio de *roaming* internacional, la Comisión de Regulación de Comunicaciones, en un término de seis (6) meses, contados a partir de la vigencia de la presente ley, establecerá los parámetros generales para aplicar los objetivos que aquí se persiguen.

Bajo ninguna circunstancia los proveedores de redes y servicios de comunicaciones cobrarán valor alguno a los usuarios del servicio de *roaming* internacional por concepto de llamadas entrantes. Las tarifas de las llamadas salientes en ningún caso podrán exceder el promedio del costo del minuto internacional.

TÍTULO IV

DE LAS SANCIONES

Artículo 11. *Sanciones*. La Superintendencia de Industria y Comercio, en las investigaciones administrativas que adelante por la infracción de los artículos anteriores, deberá establecer el número de usuarios afectados con la infracción.

En caso de que se halle culpable al proveedor de redes y servicios de telefonía móvil de la infracción de las normas contenidas en esta ley, los usuarios afectados serán resarcidos con la devolución de los segundos y saldos a su favor, en los términos señalados en la presente ley. En el acto administrativo que cierra la investigación, la Superintendencia de Industria y Comercio deberá determinar la ganancia obtenida por la comisión de la presunta conducta, e impondrá las sanciones previstas en la Ley 1480 de 2011.

La Superintendencia de Industria y Comercio, una vez finalizada la investigación y ejecutoriado el acto administrativo que impone la sanción, publicará en la página web de la Entidad, el nombre de la empresa sancionada, el nombre de los usuarios que deben ser resarcidos y las razones por las cuales se sancionó al proveedor de redes y servicios de telefonía móvil.

Si el proveedor de redes y servicios de telefonía móvil presenta información falsa o distorsionada, se debe reportar a las autoridades competentes para el inicio de las investigaciones penales, administrativas y disciplinarias a las que haya lugar, en contra de los responsables de las empresas infractoras.

En caso de reincidencia en contra de las disposiciones de esta ley por parte de los proveedores de redes y servicios de telefonía celular, la Agencia Nacional del Espectro en sus funciones de vigilancia y control impondrá la sanción establecida en el numeral 4 del artículo 65 de la Ley 1341 de 2009.

TÍTULO V

OTRAS DISPOSICIONES

Artículo 12. *Acceso al software de quejas y reclamos*. En el término de un año contado a partir de la vigencia de la presente ley, los proveedores de redes y servicios de telefonía móvil deberán permitir el acceso al *software* de quejas y reclamos, como también al *software* de facturación a la Superintendencia de Industria y Comercio, en las dependencias del ente gubernamental. El acceso al *software* respectivo no le dará acceso a la modificación de datos y la información será de uso estrictamente confidencial. El término previsto en este artículo será destinado para que las empresas puedan tener el acceso respectivo, sin que implique un gasto no presupuestado en sus estados contables.

Artículo 13. *Mora en el pago del servicio de telefonía celular*. Los proveedores de redes y servicios de telefonía celular deberán establecer en la factura dos fechas para el pago del servicio, cobrando una mora antes de la desconexión. La Superintendencia de Industria y Comercio, en ejercicio de su función de protección al consumidor, fijará las tarifas aplicables a los recargos por mora.

Artículo 14. *Oficina de quejas y reclamos*. La Superintendencia de Industria y Comercio deberá poner en funcionamiento una oficina dedicada única y exclusivamente a la recepción de quejas y reclamos de los usuarios por fallas en la calidad del servicio de telefonía celular. Para la recepción de las quejas y reclamos, se creará un formato único el cual deberá contener como mínimo la fecha y hora en que se presentó la falla en el servicio, la empresa de telefonía responsable y los datos personales del usuario, con el fin de que se adelante el procedimiento para hacer efectiva la compensación por las fallas denunciadas.

Artículo 15. La Comisión de Regulación de Comunicaciones, en su ejercicio regulatorio, deberá tener en cuenta los aspectos señalados en la presente norma.

Artículo 16. *Vigencia*. La presente ley entrará en vigencia a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Autor,

Telésforo Pedraza Ortega,
Honorable Representante
a la Cámara por Bogotá.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El proyecto de ley que ponemos a consideración de los honorables Congresistas es producto de una investigación profunda sobre las principales causas que hacen del servicio de telefonía móvil colombiano uno de los más caóticos de la región, pues así lo demuestran las innumerables quejas de los usuarios

y sus respectivas sanciones que oportunamente la Superintendencia de Industria y Comercio ha impuesto a las empresas prestadoras de este tipo de servicios. Es a todas luces inaudito que el costo de estos servicios no tenga la más mínima relación de proporcionalidad con la calidad del mismo, tal como lo demostraremos en la presente exposición de motivos, el servicio de telefonía celular requiere un cambio estructural con el fin de que los consumidores sean la piedra angular del servicio de telefonía, sus derechos siempre sean garantizados y no tengan que continuar con esa especie de proceso kafkiano para lograr una prestación adecuada de los servicios.

Para lograr este propósito, nos permitimos acompañar la presente exposición de motivos, del siguiente índice temático:

1. Introducción.
2. Justificación del proyecto.
3. Experiencias internacionales.
4. La telefonía celular en Colombia.
5. Marco jurídico.
6. Contenido del proyecto.
7. Conclusión.

I. Introducción

El 31 de mayo de 2010, la Contraloría General de la República realizó un estudio denominado “***El estado actual del servicio de telefonía móvil en Colombia***”, en donde expresó su preocupación por los ingresos que reciben los operadores por los saldos no consumidos, los cuales según sus afirmaciones, podrían constituir la manifestación de un posible abuso de posición dominante de estos frente a los usuarios. Complementa analizando aspectos como: el peso de los usuarios prepago que representan el 80% de los usuarios, posibles acuerdos y formación de “carteles”, ***la ineficacia del actual mecanismo para que el usuario pueda restituir los saldos no consumidos de las tarjetas***, la relación entre el riesgo y el propósito de la institución regulatoria, la vigencia del principio de justicia y ***el enriquecimiento sin justa causa***, el establecimiento de cláusulas abusivas y el objeto principal de la concesión frente a la cual se debe proteger los intereses públicos mediante la prestación de un servicio público como lo es la telefonía móvil.

Sumado a este informe de la Contraloría General de la República, realizamos un acucioso estudio de derecho comparado en países del área como Ecuador, Perú, y México, entre otros, y los países integrantes de la Unión Europea, los cuales han introducido algunas de las modificaciones aquí planteadas, como una medida para la protección de los derechos que les asisten a usuarios del servicio de telefonía celular, tales como la facturación por segundos, saldos no consumidos en postpago, saldos vencidos en prepago, saldos remanentes, sanciones a los proveedores de redes y servicios de telefonía móvil.

De igual manera, se revisará el tema del escandaloso cobro del *roaming* internacional, el cual es un servicio que no está debidamente regulado y controlado; razón por la cual las tarifas que hoy cobran los operadores de redes y servicios de telefonía móvil son a partir de la libre competencia, cuando algunos países están pidiendo la eliminación del cobro del *roaming* internacional.

Por lo anterior, el proyecto consagra un capítulo en donde se exige a los operadores del servicio de *roaming* internacional activar el servicio únicamente cuando exista solicitud del usuario, a través del medio que se pacte al momento de firmar el contrato de telefonía celular y ante los excesivos cobros que se presentan, la Comisión de Regulación de Comunicaciones deberá en el término de seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, proceder a establecer los parámetros generales para aplicar los objetivos que se persiguen, enfocados a prohibir el cobro de algún valor por concepto de llamadas entrantes, estableciendo que las tarifas de las llamadas salientes en ningún caso podrán exceder el promedio del costo del minuto internacional.

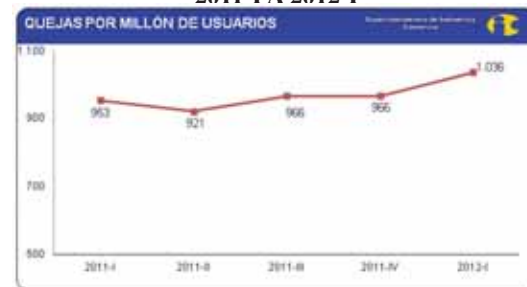
II. Justificación

De acuerdo con cifras presentadas por la Superintendencia de Industria y Comercio y reflejadas en los diferentes medios de comunicación, en Colombia año tras año se presenta un incremento en el número de quejas interpuestas contra las empresas de telefonía celular por entregar un servicio que genera insatisfacciones entre la población.

En el informe de telefonía móvil primer trimestre 2012, publicado por la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC)¹, se reporta que en el primer trimestre de 2012 las quejas por millón de usuarios se incrementaron en el 8.7% con respecto al trimestre anterior; en el primer trimestre de 2011 al primer trimestre de 2012 el número de Peticiones, Quejas y Reclamos recibidas por los tres grandes operadores móviles (Comcel, Telefónica Móviles y Colombia Móvil) se incrementó en un 7.2%, representado así:

TOTAL PETICIONES QUEJAS Y RECLAMOS POR MILLÓN DE USUARIOS OPERADORES DE TELEFONÍA MÓVIL

2011-I A 2012-I



El día 11 de febrero de 2013 el diario *El Heraldo*² reportó que, de acuerdo con la información suministrada por la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), durante el año 2012 se abrieron 2.577 investigaciones en materia de comunicaciones, de las cuales 821 corresponden a telefonía móvil y 1.756 a otros servicios y las sanciones impuestas equivalen a una suma similar de toda una década (2001 al 2010); estos procesos arrojaron multas por un valor de \$26.546 millones, en donde por temas relacionados con telefonía móvil, se impusieron \$14.955 millones, los cuales corresponden al 56% del valor total en materia de servicios de comunicaciones.

¹ <http://www.sic.gov.co/es/web/guest/informe-telefoniamovil-primer-trimestre-de-2012>

² <http://www.elheraldo.co/noticias/economia/sanciones-de-sic-a-telefoniamovil-en-2012-superan-a-las-de-mas-de-una-decada-99628>

– Informe de la SIC sobre sanciones - primer semestre 2013

De acuerdo con la información reportada por la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC)³, en el periodo comprendido entre el 1° de enero y el 30 de junio de 2013 (primer semestre de 2013), se impusieron multas a quince (15) proveedores de servicios de comunicaciones y tres (3) proveedores de servicios postales, por valor total de **nueve mil quinientos treinta y cuatro millones ciento sesenta y seis mil setecientos pesos (\$9.534.166.700.00)**, siendo las de mayor peso porcentual las impuestas en razón de la tipología “*silencio administrativo positivo*”, con \$3.411.616.700.00, correspondientes al 36% de la totalidad de las multas impuestas por la Entidad en estas tipologías, seguida por la tipología “*prevención de fraudes*” con \$1.061.100.000.00, equivalente al 11% de este total.

Con porcentajes muy similares siguen las tipologías de “*no envío de recurso de apelación a la SIC*” con 6.7%, “*deber de información*” con 6.5%, “*incumplimiento de favorabilidad*” con 5.4%, “*no recepción de PQR*” con 5.4% e “*incumplimiento de resolución de la SIC*” con 4.7%.

Las tipologías menos comunes y con menor peso porcentual durante el primer semestre de 2013 son: “*falta de información sobre el derecho a presentar recurso de apelación*” y “*cobro de servicios suplementarios*”, con multas que ascienden a \$29.475.000.00 y \$17.685.000.00, respectivamente.

Los **Operadores de Telefonía Celular** que registran más sanciones impuestas por la SIC en el primer semestre de 2013 son los siguientes:

Operador	Valor multa	Tipologías
Colombia Telecomunicaciones S. A./ E.S.P. (Telefónica/MOVIS-TAR)	\$3.496.712.000 (74 multas)	<ul style="list-style-type: none"> - Silencio Administrativo Positivo. - No enviar recurso de apelación a la SIC. - Incumplimiento de favorabilidad. - Prevención de fraudes. - Calidad en la atención al usuario. - Deber de información. - No recepción de PQR. - Incumplimiento de Resolución SIC. - Terminación de contrato. - No informar sobre los recursos de ley. - Supervisión empresarial. - Modificación unilateral del contrato. - Plan tarifario. - No atención a requerimientos SIC. - Reportes a centrales de riesgo. - Ajustes a favor del usuario. - Apertura de bandas. - Cobro de servicios suplementarios.

Operador	Valor multa	Tipologías
Comunicación Celular S. A. (COMCEL, ahora CLARO)	\$2.590.341.000 (53 multas)	<ul style="list-style-type: none"> - Silencio Administrativo Positivo. - Incumplimiento de favorabilidad. - Prevención de fraudes. - Calidad en la atención al usuario. - Deber de información. - No recepción de PQR. - Incumplimiento de Resolución SIC. - Terminación de contrato. - Indicadores de atención al usuario.
Colombia Móvil S. A. E.S.P. (TIGO)	\$502.254.000 (14 multas)	<ul style="list-style-type: none"> - Silencio Administrativo Positivo. - No enviar recurso de apelación a la SIC. - Deber de información. - No recepción de PQR. - Incumplimiento de resolución SIC. - Promociones y ofertas. - Facturación.
TOTAL	\$ 6.589.307.000 (141 multas)	

La sumatoria de las multas a los tres (3) operadores de telefonía celular relacionados, asciende a la suma de **seis mil quinientos ochenta y nueve millones trescientos siete mil pesos (\$6.589.307.000)**, en donde se observa que el Operador más sancionado fue Colombia Telecomunicaciones S. A./E.S.P. (Telefónica/Movistar), por un monto de \$3.496.712.000, seguido de Comunicación Celular S. A. (Comcel, ahora Claro), por un monto de \$2.590.341.000 y Colombia Móvil S. A. E.S.P. (TIGO) por valor de \$502.254.000; valores superiores al 50% del total de las multas impuestas en el primer semestre de 2013, a los proveedores de servicios de comunicaciones y proveedores de servicios postales.

– Informe SIC sobre sanciones por servicios de comunicaciones por concepto de roaming internacional

La Superintendencia de Industria y Comercio (SIC)⁴ señaló que en el año 2012 impuso sanciones administrativas por violación a las disposiciones que regulan la activación y prestación del servicio de *Roaming* Internacional a tres (3) proveedores de servicios de comunicaciones: i) Comunicación Celular S. A. E.S.P. Comcel S. A. (Claro); ii) Colombia Telecomunicaciones S. A. E.S.P. (Telefónica), y iii) Colombia Móvil S. A. E.S.P. (Tigo).

VIOLACIÓN DISPOSICIONES ROAMING INTERNACIONAL SANCIONES IMPUESTAS AÑO 2012			
Proveedor	Sanciones impuestas	Estado actual	Valor multas
Comunicación Celular S. A. Comcel S. A. (Claro)	6	Ejecutoriadas	\$680.040.000 (1.200 SMLMV)
	3	En trámite de recurso	\$793.380.000 (1.400 SMLMV)
Total Sanciones Claro			\$1.473.420.000 (2.600 SMLMV)

³ Comunicación Radicado 1376742 del 26 de julio de 2013.

⁴ Comunicación Radicado 179266 del 29 de julio de 2013.

VIOLACIÓN DISPOSICIONES ROAMING INTERNACIONAL SANCIONES IMPUESTAS AÑO 2012			
Proveedor	Sanciones impuestas	Estado actual	Valor multas
Colombia Telecomunicaciones S. A. E.S.P. (Telefónica)	1	En trámite de recurso	\$113.340.000 (200 SMLMV)
Colombia Móvil S. A. E.S.P. (Tigo)	1	Ejecutoriada	\$113.340.000 (200 SMLMV)
TOTAL GENERAL			\$1.700.100.000 ⁵

La sumatoria de las multas por violación a las disposiciones que regulan la activación y prestación del servicio de *Roaming* Internacional asciende a la suma de **mil setecientos millones cien mil pesos (\$1.700.100.000)**, en donde se observa que el Operador más sancionado fue Comunicación Celular S. A. (Claro), por un monto de \$1.473.420.000; seguido de Colombia Telecomunicaciones S. A. E.S.P. (Telefónica) por la suma de \$113.340.000 y Colombia Móvil S. A. E.S.P. (TIGO) por valor de \$113.340.000.

III. Experiencias internacionales

La Comisión de Regulación de Comunicaciones de Colombia (CRC), ha realizado interesantes estudios sobre el tema que se propone en este proyecto de ley⁶, esto es, la tasación por segundos y la no temporalidad de los saldos vencidos y no consumidos. A pesar de que no se comparten los resultados de la investigación, es necesario indicar que existe un estudio respecto de algunos de los países que han implementado estas iniciativas:

México: La tasación por segundos fue aprobada por unanimidad por la Cámara de Diputados de México el día 18 de diciembre de 2012, al aprobar una adición al artículo 60 de la Ley Federal de Comunicaciones, en virtud de la cual las empresas de telefonía celular estarán obligadas a incluir dentro de su oferta comercial, planes y tarifas, el cobro por segundo.

El texto fue publicado el día 16/01/2013 – en el DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, así:

“**Único.** Se adiciona un segundo párrafo al artículo 60 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, para quedar como sigue:

Artículo 60. ...

En el caso de servicios de telecomunicaciones que se ofrecen al público consumidor con cargos por concepto de la duración de las comunicaciones, los concesionarios y permisionarios deberán incluir dentro de su oferta comercial planes y tarifas, el cobro por segundo, sin perjuicio de otros planes que se basen en el cobro por minuto, por evento, por capacidad o cualquier otra modalidad”.

Perú: De acuerdo a la Resolución del Consejo Directivo número 019-96-CD/OSIPTEL, estableció en los siguientes términos la facturación por segundos:

“Que, para efectos de facturación de los servicios de telefonía móvil celular, las tarifas por minuto de las llamadas telefónicas originadas por los usuarios del servicio móvil, se aplicarán considerando

que el tiempo de duración de las llamadas se mide en segundos. (...) Las empresas concesionarias del servicio de telefonía móvil celular están prohibidas de redondear al minuto cada llamada que realicen sus usuarios”. Es necesario resaltar que desde el año 1996 el mercado de telefonía celular, no ha parado de crecer, pasando en el año 2000 de una penetración de 5,1%, al 98,2% en el año 2010⁷.

Brasil: La Resolución número 477 del 7 de agosto de 2007, artículo 33⁸, en su artículo 6° reguló que el tiempo mínimo en que se debería facturar el servicio es de seis segundos, el tiempo mínimo de recarga es de 30 segundos y las llamadas facturables son aquellas que duran como mínimo seis segundos.

Chile: El Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, en las resoluciones que aprueban los esquemas de tarifas de las compañías celulares, fija estas en segundos consumidos, como se señala en el Decreto número 33 de 2004, el cual aprobó el esquema de cobro a la Empresa Bellsouth Comunicaciones S. A.

Actualmente, los Operadores Claro, Movistar y Entel, ofrecen precios por segundos para los planes prepago. Nextel solo ofrece planes por minutos. Según la Ley 18.168, Ley General de Telecomunicaciones, “Los precios o tarifas de los servicios públicos de telecomunicaciones y de los servicios intermedios que contraten entre sí las distintas empresas, entidades o personas que intervienen en su prestación, serán libremente establecidos por los proveedores del servicio respectivo sin perjuicio de los acuerdos que puedan convenirse entre estos y los usuarios”.

Ecuador: En el artículo 39 de la Ley Especial de Telecomunicaciones, (Ley 184), (Sustituido por el artículo 58 de la Ley 2000-4, R.O. 34-S, 13-III-2000), señala respecto a la protección de los derechos de los usuarios que todo usuario tiene derecho a recibir el servicio en las condiciones contractuales estipuladas con el proveedor del servicio, y a que dichas condiciones no sean modificadas unilateralmente sin su consentimiento, salvo por fuerza mayor a ser indemnizados por el incumplimiento a dichos términos contractuales por parte del proveedor del servicio.

En la parte final de este artículo señala que el Estado determinará, a través del reglamento de esa ley, los mecanismos para que los derechos de los usuarios sean garantizados y satisfechos, incluyendo las modalidades para la solución de los reclamos, mediante procedimientos arbitrales o de mediación, sin perjuicio de lo establecido en la Ley de Defensa del Consumidor y el Usuario, precisando que **las tarifas reflejarán los costos de eficiencia basados en los parámetros internacionales y se facturarán por tiempo efectivo de uso, establecido en horas, minutos y segundos, según corresponda.** Los ajustes tarifarios se realizarán de manera gradual.

España: La Ley 44 de 2006 de diciembre obliga a cobrar únicamente por el tiempo efectivamente consumido, es decir por segundos.




⁷ <http://e.elcomercio.pe/66/doc/0/0/3/2/9/329849.pdf>

⁸ “Artículo 33. As Chamadas a Cobrar terminadas no SMP devem observar as seguintes disposições: §1º No faturamento das Chamadas a Cobrar, deverão ser considerados os seguintes limites: a) unidade de tempo de tarifação: 6 (seis) segundos; b) tempo inicial de tarifação: 30 (trinta) segundos; c) chamadas faturáveis: somente as chamadas com duração superior a 6 (seis) segundos”.

⁵ Se corrigió error aritmético en el valor total general reportado por la SIC- Comunicación Radicado 179266 del 29 de julio de 2013.

⁶ Comisión de Regulación de Comunicaciones. Tasación por Segundos y Saldos no Consumidos. Documento Amarillo Centro de Conocimiento de la Industria. Coordinador: Juan Pablo Hernández; Líder: Gabriel Camilo Pérez. Mayo de 2012.

– Tarifas y planes por segundos de telefonía celular

País	Operador	Plan 1	Plan 2	Plan 3	Fuente
México 	MOVISTAR ⁹	Plan por segundo 300 Segundos todo destino: 4.000 Tiempo aire incluido: 200 MB para navegar: 500 MB SMS: 50 Precio: \$300 MXN \$44.712 COP Valor Segundo: \$0.05 MXN \$7,45 COP	Plan por segundo 400 Segundos todo destino: 8.000 Tiempo aire incluido: 400 MB para navegar: 1G SMS: 100 Precio: \$400MXN \$59.616 COP Valor Segundo: \$0.05 MXN \$7,45 COP	Plan por segundo 600 Segundos todo destino: 12.000 Tiempo aire incluido: 600 MB para navegar: 2G SMS: 200 Precio: \$600MXN \$89.424 COP Valor Segundo: \$0.05 MXN \$7,45 COP	Fecha consulta: 5 agosto de 2013 Los valores fueron convertidos a pesos colombianos (COP). 1 peso mexicano (MXN)= \$ 149,04 pesos colombianos (COP).
	NEXTEL ¹⁰	Macro por Segundo Renta mensual: \$949 MXN \$142.411 COP Segundos de telefonía: 48.000 Mensajes: 50 Internet Nextel: 100 MB Segundo adicional de telefonía: \$0.05 MXN \$ 7,45 COP			Fecha consulta: 5 de agosto de 2013. Los valores fueron convertidos a pesos colombianos (COP). 1 peso mexicano (MXN) = \$ 149,04 pesos colombianos (COP).
	TELCEL ¹¹	Más X Menos por Segundo Costo mensual: \$399 MXN \$59.479 COP Segundos incluidos: 10.000 SMS incluidos: 100 Capacidad de datos incluida: 250 MB Minutos/Segundos Adicionales a Telcel, Teléfonos Fijos/Otros Operadores: \$0.04 MXN \$5,96 COP	Más X Menos por Segundo Costo mensual: \$489 MXN \$72.914 COP Segundos incluidos: 12.500 SMS incluidos: 125 Capacidad de datos incluida: 300 MB Minutos/Segundos Adicionales a Telcel, Teléfonos Fijos/Otros Operadores: \$0.033 MXN \$4,92 COP	Más X Menos por Segundo Costo mensual: \$649 MXN \$96.771 COP Segundos incluidos: 20.000 SMS incluidos: 200 Capacidad de datos incluida: 500 MB Minutos/Segundos Adicionales a Telcel, Teléfonos Fijos/Otros Operadores: \$0.02 MXN \$2,98 COP	Fecha consulta: 5 de agosto de 2013. Los valores fueron convertidos a pesos colombianos (COP). 1 peso mexicano (MXN) = \$ 149,04 pesos colombianos (COP).
Perú 	CLARO ¹²	TARIFA ÚNICA NACIONAL (TUN) Aplica Planes Pospago de Claro Llamadas cuestan a PEN/0,496 por minuto \$336,032 COP (Tarifado al segundo), siempre que se comunique a teléfonos móviles y fijos a nivel nacional. Valor Segundo: \$5,60 COP			Fecha consulta: 5 agosto de 2013 Las tarifas fueron convertidas a pesos colombianos. 1 Nuevo Sol (PEN) = 677,48 pesos colombianos (COP)
Chile 	MOVISTAR ¹³ Telefonía Móvil Prepago	Tarifa Recárgame Habla con la mejor tarifa en todo horario y a todo destino, mientras más hablas más recargas. Si acumulas \$10.000 pesos chilenos \$36.800 COP o más, hablas a \$1,65 CLP \$6,07 pesos colombianos (COP) el segundo. De lunes a domingo en todo horario y a todo destino.	Tarifa Mi Tiempo \$1,5 CLP \$5,52 COP el segundo Habla más barato de noche, el fin de semana y en un horario que tú elijas.	Nueva Tarifa Práctica \$2 CLP \$7,36 COP el segundo Todo Horario	Fecha consulta: 5 de agosto de 2013. Los valores fueron convertidos a pesos colombianos (COP). 1 peso chileno (CLP) = \$ 3,68 pesos colombianos (COP).



⁹ <http://www.movistar.com.mx/movil-planes-por-segundo>

¹⁰ <http://www.nextel.com.mx/planes+tarifarios/plan-macro-x-segundo.htm>

¹¹ <http://www.telcel.com/portal/planes/detalleGrupo.do?idGrupo=90&hits=5&tipoPlan=0&backPage=GRUP>

¹² <http://www.claro.com.pe/portal/pe/sc/personas/movil/postpago/>

¹³ <http://www.movistar.cl/PortalMovistarWeb/tarifas-prepago-de-telefonía-movil>

País	Operador	Plan 1	Plan 2	Plan 3	Fuente
Ecuador 	CLARO ¹⁴ Los planes publicados en la página web, están enunciados por minutos.	PLAN IDEAL 15 MULTIDESTINO II Controlado Tarifa final: \$16,80 \$US \$31.678 COP Cuota mensual voz: \$15 \$US \$28.284 COP Precio final minuto llamada Claro móvil, a otras operadoras móviles y a otras operadoras fijas: \$0.202 \$US \$380.891 COP Minutos a Claro Móvil, a otras operadoras móviles y a otras operadoras fijas: 83.			Fecha consulta: 5 agosto de 2013 Las tarifas fueron convertidas a pesos colombianos. 1 Dólar (US) = 1.886 pesos colombianos (COP) Valor Dólar: \$1.886
España 	MOVISTAR ¹⁵	Contrato Movistar Cero. - Tarifa mensual: 9€ \$22.498 COP - Voz nacional interpersonal origen red movistar y destino nacional (destinos fijos y móviles): 0 cts/min más establecimiento de cada llamada. 15 cts. \$374,97 COP. (\$6,24 COP por segundo). - Duración máxima de llamada: 120 minutos, superados los cuales el precio por minuto será de 15 cts, \$374,97 COP. - <u>El tráfico se tarifica en segundos desde el primer segundo.</u>	Contrato Movistar Total - Tarifa mensual: 35€ \$87.493 COP - Voz nacional interpersonal ilimitadas (llamadas con origen y destino nacional a fijos y móviles, no incluye llamadas a destinos de tarificación adicional). - Como política de uso se limita el tráfico sin coste a 7.000 minutos por periodo de facturación; una vez superados los 7.000 minutos el coste de la llamada será: • Establecimiento de llamadas: 0.15 €/\$374,97 COP • Precio por minuto: 0.18 €/\$449,96 COP/min. - <u>El tráfico se tarifica en segundos desde el primer segundo.</u>	Contrato 6 - Tarifa mensual: 6€ \$14.999 COP (...) <u>El tráfico se tarifica en segundos desde el primer segundo.</u>	MOVISTAR ESPAÑA- MANUAL DE PRECIOS - JULIO 2013 Las tarifas fueron convertidas a pesos colombianos, con fundamento en el Valor del Euro el día 5 de agosto de 2013. Valor Euro (€): \$2.500 pesos colombianos (COP).

En síntesis, las experiencias internacionales muestran que actualmente en países como México, Ecuador, Perú, Chile y España, entre otros, se encuentra regulada la obligatoriedad de tasar el servicio de telefonía celular por segundos, lo cual obliga a los operadores a ofrecer a los usuarios planes por segundos, cuyo valor depende del plan que se escoja al momento de activar el servicio y que son proporcionales al valor del minuto en el respectivo país, sin que ello implique un aumento de precios. El valor del segundo oscila entre \$5 y \$7 pesos colombianos.

- Vigencia de las recargas

Ecuador: La Resolución 01-01 Conatel 2012 estableció que la vigencia de las recargas de los teléfonos celulares no caducan, ni la acumulación de los saldos en planes postpago y prepago. Este mismo país es líder en el establecimiento de mecanismos de tarificación por segundos regulados en el artículo 39 de la ley especial de telecomunicaciones.

En consecuencia, es claro que la preocupación frente al tema de la vigencia de las recargas ha sido reflejada desde años atrás, como se evidencia en el informe de la Contraloría General de la República del año 2010, en donde expresa su preocupación

por los ingresos que reciben los operadores por los saldos no consumidos; en ese sentido, países como Ecuador han sido líderes en este tema, estableciendo que las vigencias de las recargas de los teléfonos celulares no caducan, ni la acumulación de los saldos en planes postpago y prepago.

- Servicio de *roaming* internacional

Marco regulatorio del *roaming* internacional en Colombia

En Colombia la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) se ha encargado de regular este tema a través de diferentes actos administrativos:

- Resolución número 1732 de 2007: Establece que los proveedores de telefonía móvil deben informar en los contratos la existencia de valores adicionales por el uso del *roaming* internacional, en el caso que apliquen.

- Resolución número 3066 de 2011, por la cual se establece el régimen integral de protección de los derechos de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones: Fortaleció los deberes de información de los proveedores hacia los usuarios para el adecuado ejercicio de sus derechos, incluyendo disposiciones adicionales.

- Circular número 092 de 2011: A través de esta Circular, la CRC le informó a los proveedores de redes y servicios de comunicaciones las diversas reglas que aplican para este servicio, las cuales están consagradas en el marco normativo indicado anteriormente.

De acuerdo al contenido de la Circular, las reglas para la prestación del servicio de *roaming* internacional son las siguientes:

¹⁴ http://www.claro.com.ec/wps/portal/ec/pc/personas/movil/planes/pospago/planes-ideal-personal!/ut/p/c5/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3hPn0A-zJzdTEwN3yxBHA09XC3cDH2N_D1N3A6B8JE75g-CAjCnQ7mhoT0O2IH5WZIKtXnpyrZ6BnZGZoaW-pobGlpG5kamJiaarv55Gfm6pfkBsUemoqAgANrL-ng!!/dl3/d3/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/

¹⁵ https://www.canalcliente.movistar.es/staticFiles/cda/mp/particular/ManualPrecios_PreciosActual_Contrato.pdf

- Los proveedores de servicios de comunicaciones móviles solo podrán activar los servicios de *roaming* internacional, previa solicitud expresa del usuario que celebró el contrato, a través de cualquier mecanismo de atención al usuario, en cuyo caso deberá elegir el usuario el tiempo que dure la activación del servicio.

- Los proveedores de servicios de comunicaciones móviles deberán informar en los contratos las condiciones en que se activan y prestan los servicios de *roaming* internacional y, si aplican, la existencia de valores adicionales por su uso.

- Previa la utilización de los servicios de *roaming* en el exterior, el proveedor deberá enviar al usuario un mensaje corto de texto (SMS) gratuito, informando el costo adicional al consumo que se genere en cada comunicación por el hecho de acceder a la red internacional o el costo que se genere por el hecho de tener los servicios de comunicación en el exterior, aun cuando en este último caso no se efectúen consumos.

- El artículo 10 de la Resolución CRC 3066 de 2011, numeral 10.1, literal t), establece el derecho de los usuarios de los servicios de comunicaciones móviles a estar plenamente informados sobre las reglas que aplican respecto de la utilización de los servicios de *roaming* internacional, de manera que cuando los usuarios viajan fuera del país, puedan hacer uso de dicho servicio con pleno conocimiento de las tarifas adicionales que aplican, así como a elegir el tiempo que quieren que dicho servicio se encuentre activado.

Experiencias internacionales

1. Chile: En el Informe Sectorial: Telecomunicaciones en Chile, presentado por la Subsecretaría de Telecomunicaciones de Chile (Subtel) en marzo de 2013, se resalta el trabajo conjunto realizado con los gobiernos de Argentina y Perú, buscando la creación de acuerdos que permitan **disminuir los altos costos de los servicios de roaming internacional.**

De igual manera se destaca en este informe que, a mediados de 2012, se expidió la Resolución número 3685 del 20 de julio de 2012, mediante la cual establece la unidad de medición y registro de tráfico para la facturación de los servicios de *roaming* internacional.

En el artículo 1° de la resolución se establece que los servicios de *roaming* internacional a nivel minorista será el segundo para el tráfico de voz, y el kilobytes para el tráfico de datos; con esto se establece que los operadores solo pueden cobrar por servicios efectivamente prestados, prohibiendo la aplicación de redondeos que no corresponden.

2. Unión Europea: En la Unión Europea se encuentra establecido a partir de junio de 2010, que los precios minoristas del *roaming* internacional entre los países integrantes serán cobrados por segundos. El tiempo inicial de tasación es de 30 segundos para las llamadas salientes y de 1 segundo para las llamadas entrantes.

En el Reglamento (UE) número 531 del 13 de junio de 2012 del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea, se reguló lo relativo a la itinerancia en las redes públicas de comunicaciones móviles en la Unión, en donde se resaltan las siguientes consideraciones:

“(4) Los elevados precios por los servicios itinerantes de voz, de SMS y de datos que deben abonar los usuarios de las redes públicas de comunicaciones,

como los estudiantes, los viajeros por asuntos de negocios, y los turistas, resultan un obstáculo para el uso de sus dispositivos móviles en un país de la Unión distinto del suyo y son motivo de preocupación para los consumidores, las autoridades nacionales de reglamentación y las instituciones de la Unión al constituir una traba significativa al mercado interior...

(...)”.

“(5) Las elevadas tarifas de itinerancia constituyen un impedimento para los esfuerzos de la Unión por convertirse en una economía basada en el conocimiento, así como para la creación de un mercado interior de 500 millones de consumidores...

(...)”.

En el artículo 1° del Reglamento, se establece que el reglamento **garantiza que los usuarios de las redes públicas de comunicaciones móviles que se desplazan dentro de la Unión no tengan que abonar unos precios excesivos** por los servicios de itinerancia, en comparación con precios nacionales competitivos, así:

Artículo 1°. Objeto y ámbito de aplicación.

“1. El presente Reglamento introduce un enfoque común para garantizar que los usuarios de las redes públicas de comunicaciones móviles que se desplazan dentro de la Unión no tengan que abonar unos precios excesivos por los servicios de itinerancia en la Unión, en comparación con precios nacionales competitivos, cuando efectúen y reciban llamadas, cuando envíen y reciban mensajes SMS y cuando utilicen los servicios de comunicaciones de datos por conmutación de paquetes, contribuyendo así al funcionamiento satisfactorio del mercado interior al tiempo que se consigue un elevado nivel de protección de los consumidores, se favorece la competencia y la transparencia en el mercado y se ofrecen tanto incentivos a favor de la innovación como posibilidades de elección a los consumidores.

(...)”.

“3. El presente reglamento también establece normas destinadas a incrementar la transparencia de los precios y mejorar el suministro de información sobre las tarifas a los usuarios de los servicios de itinerancia”.

El diario *Wayerless*¹⁶ publicó el día 14 de junio de 2013, el siguiente artículo sobre **“Eliminación del roaming internacional en países que integran la Unión Europea”:**

“Europa da el visto bueno para que a mitad de 2014 se eliminen las tarifas de roaming entre países europeos.

Por fin se ha dado el visto bueno a una ley comunitaria europea que por fin elimine las tarifas de roaming entre los 27 países de la Unión.

Tras años de rumores y de estudio de la eliminación de tarifas especiales que añaden precios desorbitados a mensajes, llamadas y datos entre operadoras en diferentes países, incluso cuando se trata de la misma operadora pero en diferente país, Europa da un paso para que no se agreguen extras. Esto afectará a las tarifas de llamadas, mensajes de texto y tarifas de datos en todas las operadoras presentes en Europa en julio de 2014.

¹⁶ <http://www.wayerless.com/2013/06/en-julio-de-2014-europa-ya-no-tendra-tarifas-de-roaming/>

Se calcula que las tarifas de roaming pueden llegar a ser el 2% del beneficio anual de las operadoras, pero este esfuerzo se hace para convertir el mercado de las telecomunicaciones en un solo mercado. Esto implicará esfuerzos en las operadoras, pero también en todo el mercado.

De cierta forma la idea de Europa es convertir el mercado europeo de las telecomunicaciones móviles en uno muy similar al de EE. UU., donde hay un número muy reducido de operadoras. Si miramos a Europa, existe un centenar de operadoras diferentes, aunque son tres o cuatro grandes empresas las que dominan el mercado en muchos países. ¿Quiere decir que la mayoría de operadoras desaparecerán? No queda claro, aunque en este pensamiento de un mercado único pasaría por la fusión de muchas operadoras.

Aunque se espera que sea para verano de 2014, algunas fuentes dentro de la Comisión Europea apuntan a 2015 el año en el que, tras las negociaciones, se puedan eliminar las tarifas de roaming”.

3. **América Latina:** De acuerdo con los datos publicados en el documento denominado “Informe final sobre roaming móvil internacional en América Latina - Estrategias de Comunicación y Desarrollo de Estrategias de Mejora y Estandarización de la Información”¹⁷, elaborado para Regulatel por el Consultor Arturo Briceño, Business Economics Consulting LLC, 1/3/2012, los precios de roaming internacional en América Latina están por encima de sus niveles de costos eficientes. En la página 59 del informe, que se refiere a “Precios de roaming en América Latina”, se concluye lo siguiente:

“Existe una alta dispersión de precios de roaming internacional en la región. Por ejemplo, si un usuario afiliado a un operador de América Latina o Europa utiliza el roaming en los EE. UU. para llamar a su país de origen puede pagar entre USD 0.63 y 4.17 por minuto, dependiendo del operador al que esté afiliado.

En general, los niveles de precios de roaming de voz están muy por encima del tope tarifario existente en la Unión Europea para llamadas dentro de los países de la Comunidad.

Las operaciones de los operadores regionales exhiben precios altamente distintos para el mismo servicio al interior de sus operaciones en los países en los que tienen presencia”.

En el mismo sentido, en la página 61 del informe, que se refiere a “**Comparación de tarifas de roaming y otros servicios**”, se menciona que una manera para determinar qué tan altos son los precios de roaming en América Latina es compararlos con los precios de otros servicios que comparten costos similares. Una vez realizado este ejercicio, concluyen lo siguiente:

“Los márgenes de ganancia de los servicios de roaming internacional en América Latina estarían muy por encima que los observados en otras regiones.

Por ejemplo, el precio de un minuto de roaming de voz es promedio 5 veces más que el precio de un minuto de larga distancia internacional.

Se observa además una alta variabilidad en los márgenes de los operadores en la provisión del servicio de roaming de voz y el servicio larga distancia internacional, que puede fluctuar entre 50% y 5.000%”.

Las experiencias internacionales muestran como a nivel mundial existe la preocupación por los elevados costos que se están cobrando por los servicios de roaming internacional.

La Unión Europea ha sido ejemplo mundial en el tema de protección a los usuarios frente a los excesivos cobros por concepto del servicio de roaming internacional, para lo cual ha expedido una reglamentación precisa frente al cobro de las tarifas por este servicio, regulando desde el año 2010 que la tarificación debe hacerse por segundo y tiene previsto desmontar en su totalidad el cobro de las tarifas por este concepto para finales de 2014 o 2015. En América Latina países como Chile y Ecuador también tienen establecido que la tarificación de roaming internacional a nivel minorista será el segundo para el tráfico de voz.

– Comparación tarifas roaming internacional en algunos países – planes postpago:

Roaming de voz

PAÍS	CLARO COLOMBIA ¹⁸			MOVISTAR MÉXICO ¹⁹	
	Llamada entrante por minuto	Llamada saliente a destino local por minuto	Llamada saliente a larga distancia Nacional/ Internacional por minuto	Llamada saliente a cualquier destino	Llamada entrante desde cualquier origen
Colombia				\$1.323	\$1.323
México	\$2.941	\$2.941	\$4.172		
Ecuador	\$2.941	\$2.941	\$4.172	\$1.323	\$1.323
Perú	\$2.941	\$2.941	\$4.172	\$1.323	\$1.323
Brasil	\$2.941	\$2.941	\$4.172	\$1.323	\$1.323
Chile	\$2.941	\$2.941	\$4.172	\$1.323	\$1.323
España	\$2.941	\$2.941	\$6.338	\$1.323	\$1.323

Fecha Consulta: 5 de agosto de 2013.
Las tarifas de Movistar México están publicadas en dólares. US\$0.70 - Se convirtieron a pesos colombianos - Valor dólar: \$1.890.

PAÍS	CLARO ECUADOR ²⁰			
	Tipos de servicios que ofrecen en el Exterior			
	Llamada saliente local	Llamada saliente Ecuador	Llamada saliente Internacional	Llamada entrante
Continente Americano	\$1,20 US \$2,267 COP	\$1,50 US \$ 2,834 COP	\$2,10 US \$3,968 COP	\$1,20 US \$2,267 COP
Resto del mundo	\$1,50 US \$2,834 COP	\$2,10 US \$3,968 COP	\$2,10 US \$3,968 COP	\$1,50 US \$2,834 COP

Las tarifas de roaming son cobradas según los reportes remitidos por las operadoras internacionales de las redes visitadas.

Puntos importantes:

- Facturación por segundo tarifado: Bajo el nuevo esquema de facturación del servicio de roaming de voz se facturará por el tiempo efectivo de uso expresado en minutos y segundos, es decir **la facturación se la realiza por segundo traficado** (como se factura de manera local).
- Por ejemplo: Si realizas una llamada saliente con duración de 45 segundos, se te facturarán solo los 45 segundos hablados (valores reales).
- Casillero de Voz:
 - En el servicio de roaming de voz el costo por minuto de llamada al casillero de voz será el mismo de una llamada saliente Ecuador.
 - Si un usuario en roaming recibe una llamada pero no es contestada se considerará como llamada rechazada; razón por la que no se enrutará al casillero de voz.
 - Si un usuario en roaming recibe una llamada pero su teléfono está apagado, la llamada será enrutada al casillero de voz y esta llamada no tendrá costo para el cliente en roaming.
- Tarifa de llamada saliente local, saliente Ecuador, llamada entrante que aplican para el continente americano no aplican en Colombia.

Las tarifas en dólares fueron convertidas a pesos colombianos, con fundamento en el precio del Dólar - 5 de agosto de 2013: \$1.890

¹⁸ <http://www.claro.com.co/wps/portal/co/pc3/personas/movil/Servicios-postpago/internacional/roaming-internacional>

¹⁹ <http://www.movistar.com.mx/roaming/>

²⁰ <http://www.claro.com.ec/wps/portal/ec/pc/personas/movil/servicios/roaming-y-ldi/roaming-voz>

¹⁷ <http://www.regulatel.net/usuarios/itemlist/tag/Resoluci%C3%B3n%20No%2019>

Tarifas que aplican solo para Claro Colombia	CLARO ECUADOR ²¹			
	Tipos de servicios que ofrecen en el exterior			
	Llamada saliente local	Llamada saliente Ecuador	Llamada saliente Internacional	Llamada entrante
	\$0,75 US \$ 1.417 COP	\$0,75 US \$1.417 COP	\$2,10 US \$3.968 COP	\$0,75 US \$1.417 COP

Las tarifas de *roaming* son cobradas según los reportes remitidos por las operadoras internacionales de las redes visitadas.

Consideraciones importantes:

- Tarifa aplica para planes Pospago Abierto y Controlados que tengan contratado el servicio de *roaming*.
- Aplican para las llamadas realizadas por usuarios registrados en la red de Claro Colombia. Estas tarifas no aplican en otros operadores dentro de Colombia.
- Tarifa aplica para las siguientes llamadas: Saliente local / Saliente Ecuador, Entrante (local o internacional).
- Aplican tarifas de *roaming* de voz regular para las Llamadas salientes internacionales, SMS y Datos.
- La facturación del servicio de *roaming* de voz será por tiempo efectivo de uso, expresado en minutos y segundos, es decir, la facturación se la realiza por segundo traficado (como se factura de manera local).
- Las tarifas de *roaming* son cobradas según los reportes remitidos por las operadoras internacionales de las redes visitadas.
- Aplica para clientes con el servicio de *roaming* de voz activo.
- Las tarifas en dólares fueron convertidas a pesos colombianos, con fundamento en el precio del Dólar - 5 de agosto de 2013: \$1.890

Con lo anterior se establece que las tarifas que cobran los operadores de telefonía celular en Colombia por concepto de *roaming* internacional están por encima de las tarifas que cobran los operadores en otros países, con un promedio de precios entre los \$1.400 y \$4.000 por minuto, y en muchos casos superan estos valores. De igual manera se observa cómo en los países de la Unión Europea y en países como Ecuador, bajo la facturación del servicio de *roaming* de voz se realiza por el tiempo efectivo de uso expresado en minutos y segundos, es decir **la facturación se la realiza por segundo traficado** (como se factura de manera local).

– **Comparación tarifas *roaming* internacional vs. tarifas llamadas internacionales**

Operador: CLARO COLOMBIA			
País origen	País destino/zona	Tarifa por minuto <i>roaming</i> internacional	Tarifa por minuto larga distancia internacional ²² (tarifas prepago)
Colombia	Estados Unidos, Canadá y Puerto Rico	EU : \$4.172 Canadá : \$6.338 Puerto Rico: \$4.172	\$499
	Hispanoamérica Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, España y Venezuela	Venezuela: \$6.338 España: \$6.338 Resto de países enunciados: \$ 4.172	\$1.144
	Europa, Asia y otros	Europa: \$6.338 Marruecos: \$15.937 China: \$6.338	\$1.331
	Resto del mundo		

Como se puede observar, el precio por minuto de *roaming* de voz es más alto que el precio de un minuto de larga distancia internacional. Por ejemplo, si un usuario afiliado a Claro-Colombia utiliza los servicios de *roaming* internacional en México para llamar a su país de origen (Colombia), debe pagar \$4.172 por minuto; pero si desea llamar desde Colombia a larga distancia internacional (México), el valor de la llamada por el mismo Operador le cuesta \$1.144; es decir, para este caso, el precio de un minuto de *roaming* de voz es en promedio aproximado 4 veces más que el precio de un minuto de larga distancia internacional.

²¹ <http://www.claro.com.ec/wps/portal/ec/pc/personas/movil/servicios/roaming-y-ldi/roaming-voz>
²² <http://www.claro.com.co/wps/portal/co/pc3/personas/movil/servicios-prepago/internacional/larga-distancia-internacional>

IV. La telefonía móvil en Colombia

El mercado de telefonía celular en Colombia ha sido en los últimos años uno de los de mayor crecimiento. La masificación de la telefonía celular hace que sea uno de los contratos que más se firman en Colombia, siendo la regulación en esta materia un tema que afecta a todos los colombianos.

De acuerdo con cifras publicadas por el diario *El Nuevo Siglo* en el Informe Especial denominado “Comunicaciones 2013 un universo de posibilidades”, edición 59 de 2013, ISSN 2011-5172²³, en el primer trimestre del año 2013 Colombia alcanzó un total de 46.375.923 abonados en servicio de telefonía móvil. Presentó una variación porcentual de -5.48% y una variación absoluta de menos 2.690.436 abonados, con respecto a diciembre de 2012. A 31 de marzo de 2013, en el país existen 98,4 abonados en servicio de telefonía por cada 100 habitantes.

Las cifras sobre la participación en el mercado con corte a 31 de marzo de 2013 dejan claro que en realidad de las empresas registradas existen tres empresas que dominan:

Comcel S.A. (ahora Claro)	59.64%
Telefónica Móviles de Colombia (Movistar)	24,83%
Colombia Móvil S. A. (Tigo)	14.78%
Total	99.25%

Pero la masificación en el consumo presenta un fenómeno singular en relación con la concentración de la oferta en tres operadores de telefonía celular, lo cual convierte al mercado en un oligopolio definido como “el primer tipo de mercado imperfectamente competitivo es el oligopolio que es un mercado en el que sólo hay unos pocos vendedores, cada uno de los cuales ofrece un producto similar o idéntico al de los demás”²⁴. Esto crea problemas para los consumidores, por cuanto no se benefician de las ventajas de un mercado competitivo en donde existe una tendencia a la reducción de los precios o a entregar mejores condiciones de servicio y contractuales a sus demandantes. “Como un mercado oligopolístico solo tiene un pequeño grupo de vendedores, una característica fundamental del oligopolio es la tensión entre la cooperación y el interés personal. El bienestar de un grupo de oligopolistas mejora cuando cooperan y actúan como un monopolista, es decir, produciendo una cantidad pequeña y cobrando un precio superior al coste marginal”²⁵.

Por tal razón, es evidente que en el mercado celular existe una posición dominante que está en perjuicio de los usuarios de telefonía. Una expresión de esta situación en el Derecho, se configura en los contratos de adhesión, en donde la empresa prestadora del servicio, estipula la totalidad de las cláusulas de un contrato, sin posibilidad alguna de negociación y el ciudadano del común tiene pocos mecanismos para su defensa.

– **La temporalidad en el disfrute de los minutos y la tasación por segundos**

La regulación del Contrato de Prestación de Servicio de Comunicaciones (definido de esta forma por la Comisión de Regulación de Comunicaciones) es difusa y fragmentada entre disposiciones de carácter

²³ Consultado 27 de julio de 2012. <http://www.elnuevosiglo.com.co/images/magazines/pdf/rse.pdf>
²⁴ Mankiw, Gregory. Principios de Economía. Cuarta Edición. Paraninfo. Madrid. 2008. pp. 238.
²⁵ Ibídem. pp. 239.

legal y administrativo. El Congreso de la República ha expedido dos leyes sobre la materia:

La Ley 1341 de 2009, que estableció el marco bajo el cual el Estado actúa en el sector. En su artículo 4° ordena como objetivo de la intervención del Estado en el sector, la protección de los derechos de los usuarios, la libre y leal competencia; y en cabeza de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, el desarrollo regulatorio con la obligación de maximizar el bienestar social de los usuarios y promover la libre competencia en el mercado.

El Estatuto del Consumidor, Ley 1480 de 2011, regula el proceso de vigilancia y sancionatorio que ejerce la Superintendencia de Industria y Comercio, por la infracción de las normas de protección al consumidor. La regulación en el país también está atada al ordenamiento jurídico supranacional, a través de las Decisiones números 462 de 1999 y 638 de 2006 de la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

Por lo tanto, las disposiciones que expiden la Superintendencia de Industria y Comercio, y la Comisión de Regulación de Comunicaciones están delimitadas por lo dispuesto en las normas que se han revisado hasta este punto. De esta manera, la regulación que expide el Gobierno Nacional busca dos objetivos principales: La defensa de los derechos de los consumidores y la libre competencia. En este sentido, la Comisión de Regulación de Comunicaciones expidió la Resolución número 3066 de 2011, la cual establece el régimen integral de protección de los derechos de los usuarios de la telefonía móvil.

El Contrato de Servicio de Telefonía Celular, tal como lo afirmó en Concepto número 01030515 del 15 de mayo de 2001 la Superintendencia de Industria y Comercio, es atípico y no se encuentra regulado de forma expresa. Por tal razón, se debe atender a las normas generales del derecho mercantil (artículo 22 C. Com.), y en su defecto, a lo establecido en el Código Civil (artículo 822 C. Com.). Cabe anotar que, debido a la forma en que se promocionan estos planes, se debe atender lo dispuesto a la regulación de las ofertas en el derecho comercial.

En resumen, el marco normativo del contrato de telefonía celular en el país no ha tenido mayor regulación por el Congreso de la República, y se ha dejado su reglamentación en cabeza de las autoridades administrativas. Por otra parte, tanto la Comisión como la Superintendencia tienen claras limitaciones en su actuación, estando el contrato sometido a lo dispuesto en las normas generales del derecho civil y comercial.

La facturación de la telefonía celular está regulada por la Resolución número 1250 de 2005, expedida por la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, artículo 5.4.1 que reza, “*La medición de los consumos deberá realizarse con un método de tasación que permita determinar el consumo real del servicio en unidades de tiempo no superiores al minuto*”. Por lo tanto, las empresas operadoras del servicio en Colombia tienen la posibilidad de cobrar el servicio, bien sea por minutos o por segundos, prefiriendo las operadoras la primera alternativa.

En lo que respecta al plazo de vigencia de las recargas, la Comisión de Regulación de Comunicaciones expidió la Resolución número 3066 de 2011, la cual estableció el régimen integral de protección de

los derechos de los usuarios de la telefonía móvil; en el artículo 73 de dicha resolución, modificado por el artículo 4° de la Resolución número 4040 del 24 de diciembre de 2012, la Comisión de Regulación de Comunicaciones ordena a los operadores del servicio transferir los saldos no consumidos a la siguiente tarjeta que se adquiera por el usuario, señalando el plazo para su disfrute.

La costumbre entre las empresas de telefonía celular ha sido fijar, a las recargas en la telefonía celular prepago y pospago, un término para su consumación. Las obligaciones contractuales sometidas a término son definidas en el artículo 1551 del Código Civil, de la siguiente forma:

“El plazo es la época que se fija para el cumplimiento de la obligación; puede ser expreso o tácito. Es tácito, el indispensable para cumplirlo. No podrá el juez, sino en casos especiales que las leyes designe, señalar plazo para el cumplimiento de una obligación; solo podrá interpretar el concebido en términos vagos u oscuros, sobre cuya inteligencia y aplicación discuerden las partes”.

Por tal razón, el usuario al momento de adquirir su recarga, se adhiere al contrato que estipuló la compañía de servicio celular en donde se obliga a consumir sus minutos en un tiempo determinado. En caso de que no alcance de gozar de ellos, las cláusulas contractuales estipulan que la persona pierde sus minutos y su dinero.

En el caso de los contratos de telefonía celular pospago, las condiciones de temporalidad para el disfrute de los minutos es similar. Cuando el usuario adquiere un plan de celular, compra una cantidad determinada de minutos al mes, pero si la persona no consume la totalidad, al siguiente mes se le descuenta sin que se le reconozcan ni sus minutos ni su saldo. Entonces nos encontramos en una situación paradójica en la que cada mes se pueden perder los minutos no consumidos, pero, en caso de que el usuario necesite más minutos al siguiente mes, deberá hacer una recarga y pagar un cargo adicional por ellos.

– Beneficios percibidos por las compañías de telefonía móvil celular por unidad de facturación, saldos vencidos y no consumidos

Es así que se reporta una ganancia sin que el operador de servicio celular haya entregado ninguna contraprestación económica. Esto genera una pérdida económica para la comunidad que paga por una prestación que no recibe. Las cifras en relación con este tema son importantes: En el segundo trimestre del año 2011, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones reportó como saldos vencidos y no consumidos el monto de \$2.695.000.000. Esta cifra es un valor muy alto pagado por la ciudadanía colombiana y de la cual no recibieron ningún tipo de contraprestación económica.

Por lo tanto, existe por parte de la comunidad una sentida necesidad de reparar esta situación. Miles de millones de pesos de la ciudadanía del país se pierden por cuanto no se consume un servicio que sí se paga, pero que no se disfruta en un plazo de tiempo determinado. Esta situación es injusta, por cuanto, contrario sensu, las compañías de telefonía celular cobran a los usuarios el valor de los minutos cuando se exceden en un mes, sin que importe si esa persona

no consumió la totalidad de minutos de su anterior facturación. Este proyecto de ley busca entregar un elemento básico de justicia para las relaciones contractuales de uno de los negocios jurídicos más comunes en el país.

Tal y como se expuso en la introducción de este proyecto de ley, de acuerdo con cifras presentadas por la Superintendencia de Industria y Comercio, y reflejadas en los diferentes medios de comunicación, en Colombia año tras año se presenta un incremento en el número de quejas presentadas contra las empresas de telefonía celular, por entregar un servicio que genera insatisfacciones entre la población; cifras que no muestran la realidad de la insatisfacción de los usuarios por cuanto muchos colombianos no se quejan.

Las compañías de telefonía celular facturan los servicios de telefonía por minutos; esto significa que si un usuario, en una llamada habla 1 minuto con 30 segundos, a la persona se le cobran 2 minutos. Esta situación resulta injusta, por cuanto los consumidores están sometidos a una regla que aumenta los beneficios de los operadores, por un servicio que no se prestó en su totalidad. El informe del sector de los celulares por parte del Ministerio de Tecnologías y la Información establece el ingreso promedio por minuto de los tres regiones en las cuales el país está dividido; arroja como resultado: Oriente \$56.45, Occidente \$46.14, Costa \$43.14, con un promedio nacional \$48.58. De lo anterior se puede inferir que el ingreso promedio por segundo sería de \$0,81. Es decir que, si todas las líneas celulares del país dejaran de consumir treinta segundos en un solo día, las compañías de telefonía celular tendrían un beneficio por un servicio no prestado de \$1.258.874.208 diarios²⁶.

Es necesario llamar la atención que aquello estipulado por el proyecto de ley, respecto de imponer la tasación por segundos no debe llevar a un aumento en los precios de telefonía celular. Si se revisa la información de países como Perú, Ecuador y México, no se encuentra que la tarifación por segundos afecte los precios, y que su fijación se debe a las condiciones del mercado. La información de países en donde se ha impuesto esta reforma no demuestra un aumento de precios, como tampoco responde a la lógica económica, por cuanto la demanda no se vería afectada ni la estructura de costos de las empresas. Los estudios de la Comisión de Regulación de las Comunicaciones no han tenido en cuenta la estructura de costos por las cuales los oferentes fijan el precio y únicamente miran el problema desde la demanda, lo cual hace que su análisis sea fragmentario. También los informes de la Comisión parten de la base de que el comportamiento de los oferentes es que se conformaría un monopolio, lo cual significa que las empresas buscarían establecer un precio artificialmente alto, en perjuicio de los consumidores, actuación que bajo las leyes colombianas es ilegal.

Por las consideraciones expuestas, el proyecto de ley consagra la obligación de los proveedores de redes y servicios de telefonía móvil de los planes pospago, de discriminar con precisión, el número

de segundos o minutos que no se consumieron en el mes anterior, incluyendo el valor a favor del usuario, en la factura mensual, la cual se le remitirá a través del medio seleccionado por el usuario. El artículo consagra que esta información se entregará a los usuarios en las modalidades pospago y prepago.

V. Marco jurídico

El artículo 114 de la Constitución Política de Colombia señala que le corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el Gobierno y la administración.

En el artículo 150 numerales 1 y 2, se ratifican las funciones legislativas, así:

“Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.
 2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.
- (...)”.

La honorable Corte Constitucional en diferentes pronunciamientos ha manifestado que la facultad general de regulación legislativa le corresponde al legislador, órgano que en virtud del principio democrático y de los principios de soberanía y representación popular goza de una primacía frente a los otros órganos del poder público. En **sentencia C-782** de septiembre veintiséis (26) de dos mil siete (2007), Magistrado Ponente: doctor Jaime Araújo Rentería, expresó:

“4.1 Cláusula General de Competencia: La cláusula general de competencia legislativa tiene su origen en la división tripartita del poder público en un Estado Constitucional y Democrático de Derecho, división consagrada en nuestro ordenamiento por el artículo 113 de la Constitución Política. Esta cláusula implica el otorgamiento de la facultad general de regulación legislativa al legislador, órgano que en virtud del principio democrático y de los principios de soberanía y representación popular goza de una primacía frente a los otros órganos del poder público.

En virtud de esta cláusula general de competencia legislativa, corresponde al Congreso de la República, como regla general, desarrollar la Constitución y dictar las leyes o normas con fuerza de ley, de conformidad con los artículos 114 y 150 C. P.

En este sentido la jurisprudencia ha sostenido, que “(e)n este orden de ideas, a la rama legislativa corresponde dictar las leyes (artículos 114 y 150 C. Pol.), a la Rama Ejecutiva ejecutarlas y a la Rama Judicial declarar con base en las mismas si existen o no los derechos y obligaciones y quiénes son sus titulares.

Con fundamento en ello, la doctrina constitucional ha entendido que el Congreso de la República es el titular de la llamada cláusula general de competencia legislativa, lo que significa que en principio es el órgano encargado de desarrollar la Constitución, salvo cuando esta asigna dicha competencia en forma expresa a otro órgano estatal”²⁷.

²⁶ (Para la operación matemática se tuvo como soporte el número de líneas celulares existentes a abril del 2012: \$0.81 X 30 segundos X 51.805.523 líneas celulares).

²⁷ Sentencia C-675 de 2005, M. P.: Jaime Araújo Rentería.

De esta manera, esta Corte ha insistido en que en virtud de la cláusula general de competencia, la cual la Constitución radica en cabeza del Legislador, las Leyes constituyen las reglas generales del ordenamiento jurídico, las cuales regulan y determinan los ámbitos de interés general y público, y por ende, la convivencia social y ciudadana, constituyendo aquellas normas imperativas de carácter general, impersonal y abstracto, a las cuales debe sujetarse la reglamentación del Ejecutivo en aras de asegurar la debida ejecución de las mismas²⁸.

Así mismo esta Corte ha sostenido²⁹, que ese reparto general de competencias normativas entre la ley y el reglamento atiende finalidades esenciales de un Estado constitucional y democrático de derecho, tales como que se respete el principio de democracia, el principio de soberanía popular y del pluralismo. En criterio de esta Corte, este constituye el sentido último de la cláusula general de competencia legislativa.

En síntesis, respecto de este punto, reitera la Corte que es al poder Legislativo, materializado en el órgano del Congreso de la República, a quien, en virtud de la cláusula general de competencia, corresponde el ejercicio de la función legislativa, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 114 y 150 de la Constitución Política y, que sólo en circunstancias excepcionales, corresponde al Ejecutivo, de acuerdo con los artículos 150-10 y 212 C. P. dicha competencia. Así mismo, que dicha competencia legislativa se encuentra encaminada al establecimiento de normas obligatorias de carácter general, impersonal y abstracto.

(...).

En este orden de ideas, esta Corte ha sostenido que, en el caso que una materia o un asunto no se encuentre expresamente atribuido por la Constitución a una autoridad específica, como el Gobierno, la Rama Judicial, los organismos de control, o las entidades territoriales, entre otros órganos estatales, se debe entender, con base en la cláusula general de competencia, que se trata de una materia o un asunto que corresponde desarrollar primariamente al Legislador, lo cual no significa que la ley deba desarrollar íntegramente o agotar en el detalle toda la materia”.

Regulación normativa - telefonía móvil celular en Colombia

El marco Constitucional de la telefonía celular en Colombia, está consagrado en el artículo 75 de la Carta Constitucional, en los siguientes términos:

“Artículo 75. *El espectro electromagnético es un bien público inajenable e imprescriptible sujeto a la gestión y control del Estado. Se garantiza la igualdad de oportunidades en el acceso a su uso en los términos que fije la ley.*

Para garantizar el pluralismo informativo y la competencia, el Estado intervendrá por mandato de la ley para evitar las prácticas monopolísticas en el uso del espectro electromagnético”.

El artículo 150, numeral 21 de la Carta Constitucional señala como otra función del Congreso, expedir las leyes de intervención económica, previstas en el artículo 334:

“Artículo 150. *Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

(...).

21. Expedir las leyes de intervención económica, previstas en el artículo 334, las cuales deberán precisar sus fines y alcances y los límites a la libertad económica”.

En ejercicio de la competencia anterior, el Congreso de la República expidió la **Ley 37 de 1993**, “*por la cual se regula la prestación del servicio de telefonía móvil celular, la celebración de contratos de sociedad y de asociación en el ámbito de las telecomunicaciones y se dictan otras disposiciones*”.

En el año de 1994, se crearon las **Comisiones de Regulación**, entre ellas la **Comisión de Regulación de Telecomunicaciones**.

Posteriormente se expidió la **Ley 422 de 1998**, la cual modificó parcialmente la Ley 37 de 1993.

A continuación se expidió la **Ley 555 de 2000**, “*por la cual se regula la prestación de los Servicios de Comunicación Personal (PCS) y se dictan otras disposiciones*”, con el objeto principal de fijar el régimen jurídico aplicable a los Servicios de Comunicación Personal (PCS), y establecer las reglas y principios generales para otorgar concesiones para la prestación de los servicios PCS.

En el año 2009 el Congreso de la República expidió la **Ley 1341 de 2009**, “*por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones*”, la cual derogó las Leyes 37 de 1993 y 555 de 2000, entre otras disposiciones.

En el artículo 19 de la Ley 1341 de 2009, se señala que la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones (CRT) de que trata la Ley 142 de 1994, se denominará **Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC)**, Unidad Administrativa Especial, con independencia administrativa, técnica y patrimonial, sin personería jurídica adscrita al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; órgano encargado de promover la competencia, evitar el abuso de posición dominante y regular los mercados de las redes y los servicios de comunicaciones; con el fin de que la prestación de los servicios sea económicamente eficiente, y refleje altos niveles de calidad. Señaló que para estos efectos, la Comisión de Regulación de Comunicaciones adoptará una regulación que incentive la construcción de un mercado competitivo que desarrolle los principios orientadores de esa ley.

La honorable Corte Constitucional se ha encargado de precisar la **naturaleza jurídica de las Comisiones de Regulación**, manifestando que son órganos especializados de carácter técnico. En la Sentencia C-1162 de 2000 señaló:

²⁸ Ver por ejemplo Sentencia C-530 de 2003, M. P. Eduardo Montealegre Lynett. Salvamento parcial de voto M. Jaime Araújo Rentería.

²⁹ Ver, entre otras, las Sentencias C-234 de 2002 y C-710 de 2001.

“Naturaleza /Comisiones de Regulación-Funciones

“Las comisiones resultan ser tan sólo órganos especializados de carácter técnico encargados de contemplar en la órbita puramente administrativa, con arreglo a la ley y a los reglamentos y previa delegación del Presidente, las pautas orientadas a intervenir en los servicios públicos para preservar el equilibrio y la razonabilidad en la competencia y de esta forma asegurar la calidad de aquellos y defender los derechos de los usuarios”.

En este sentido, las Comisiones de Regulación son órganos delegatarios del Presidente de la República³⁰, de acuerdo al artículo 370 de la Constitución Política y su intervención es en un marco puramente regulatorio, en temas eminentemente técnicos, que incentiven la construcción de un mercado competitivo que desarrolle los principios orientadores de la Ley 1341 de 2009.

De acuerdo a lo señalado en el artículo 22 Ley 1341 de 2009, la actual Comisión de Regulación de Comunicaciones, está facultada para desarrollar las funciones señaladas en este artículo, así:

“Artículo 22. Funciones de la Comisión de Regulación de Comunicaciones. Son funciones de la Comisión de Regulación de Comunicaciones las siguientes:

1. Establecer el régimen de regulación que maximice el bienestar social de los usuarios.

2. Promover y regular la libre competencia para la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones, y prevenir conductas desleales y prácticas comerciales restrictivas, mediante regulaciones de carácter general o medidas particulares, pudiendo proponer reglas de comportamiento diferenciales según la posición de los proveedores, previamente se haya determinado la existencia de una falla en el mercado.

3. Expedir toda la regulación de carácter general y particular en las materias relacionadas con el régimen de competencia, los aspectos técnicos y económicos relacionados con la obligación de interconexión y el acceso y uso de instalaciones esenciales, recursos físicos y soportes lógicos necesarios para la interconexión; así como la remuneración por el acceso y uso de redes e infraestructura, precios mayoristas, las condiciones de facturación y recaudo; el régimen de acceso y uso de redes; los parámetros de calidad de los servicios; los criterios de eficiencia del sector y la medición de indicadores sectoriales para avanzar en la sociedad de la información; y en materia de solución de controversias entre los proveedores de redes y servicios de comunicaciones.

4. Regular el acceso y uso de todas las redes y el acceso a los mercados de los servicios de telecomunicaciones, con excepción de las redes destinadas principalmente para servicios de televisión y radiodifusión sonora, hacia una regulación por mercados.

5. Definir las condiciones en las cuales podrán ser utilizadas infraestructuras y redes de otros servicios en la prestación de servicios de telecomunicaciones, bajo un esquema de costos eficientes.

6. Definir las instalaciones esenciales. (...)”.

Teniendo en cuenta al marco normativo antes expuesto, no queda duda alguna que por mandato Constitucional el Congreso de la República es competente para presentar la presente iniciativa, la cual se hace necesaria por las razones expuestas en el contenido del presente proyecto.

VI. Contenido del proyecto

El objeto fundamental del proyecto consiste en proferir medidas para la protección de los derechos que les asisten a los consumidores de redes y servicios de telefonía móvil, en relación con la facturación por segundos, saldos no consumidos en pospago, saldos vencidos en prepago, saldos remanentes, *roaming* internacional, sanciones a los proveedores de redes y servicios de telefonía móvil y otras disposiciones para la protección de los derechos que les asisten a los usuarios de redes y servicios de telefonía móvil.

Está estructurado en 5 títulos y 16 artículos, incluida su vigencia, así:

- Título I: Del objeto
- Título II: De la facturación del servicio de telefonía celular
- Título III: De la prestación de servicios de *roaming* Internacional
- Título IV: De las sanciones
- Título V: Otras disposiciones.

En el proyecto de ley se establece el cobro por segundos para reparar la conducta de cobrar por minutos, que está en contravía de la economía y los intereses del consumidor, consagrando las herramientas para evitar un alza en los precios. Se regulan las condiciones en que se disfrutan los minutos en la modalidad prepago o pospago, impidiendo que el disfrute de los minutos de celular se someta a un término o condición para su disfrute.

Se sanciona con la ineficacia establecida en el Código de Comercio, el establecimiento de cualquier cláusula contractual que directa o indirectamente, tienda a restringir el goce de los minutos de servicio celular. La ineficacia en derecho mercantil opera de pleno derecho, es decir, que no necesita declaración judicial y que, como es un hecho evidente, su ocurrencia puede ser manifestada por las partes o por las autoridades administrativas. Esto se convierte en una garantía para que el ciudadano pueda hacer efectivo el cumplimiento de sus derechos.

Adicionalmente, se consagran seis garantías para que los derechos de los usuarios no sean vulnerados, y se evite que las empresas prestadoras del servicio quiebren la ley.

La primera consiste en el derecho de información que les asiste a los usuarios de verificar cuántos segundos o minutos no se han consumido en saldos anteriores, servicio que se debe prestar de forma totalmente gratuita y que no debe estar atada a otra obligación; adicionalmente, se consagra que el proveedor de redes y servicios de comunicaciones dará a conocer la información sobre el número de segundos o minutos que no se consumieron en el mes anterior, incluyendo el valor a favor del usuario en la factura mensual, la cual se le remitirá a través del medio seleccionado por el usuario.

³⁰ Palacios Mejía Hugo - Libro: “El derecho de los servicios públicos”.

La segunda garantía consiste en la prohibición de imponer cláusulas por medio de las cuales se mencione que la conservación de la línea celular, está sujeta a las recargas o a cualquier otro tipo de erogación económica.

La tercera garantía se trata de la imposición de multas y la potestad investigativa de la Superintendencia de Industria y Comercio, que atada con facultades reparativas, garantizará que no se cometan abusos o quiebres al proyecto de ley que se pone en consideración del Congreso de la República.

La cuarta garantía es usada en las empresas de servicios públicos; se refiere al número de fechas que se le dan al usuario para el pago del recibo, por cuanto no es garantista darle una sola fecha porque puede que ese último día no se encuentre o se le presente un problema de fuerza mayor o caso fortuito; en ese sentido, se propone en el proyecto que los proveedores de redes y servicios de telefonía celular deberán establecer en la factura dos fechas para el pago del servicio, cobrando una mora antes de la desconexión. Para estos efectos, la Superintendencia de Industria y Comercio, en ejercicio de su función de protección al consumidor, fijará las tarifas aplicables a los recargos por mora.

La quinta garantía que consiste en obligar a los proveedores de redes y servicios de servicios de telefonía móvil, activar los servicios de *roaming* internacional, únicamente cuando medie solicitud del usuario, a través del medio que él escoja y ante los excesivos cobros que actualmente se facturan por este servicio, se faculta a la Comisión de Regulación de Comunicaciones, para que en el término de seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, proceda a establecer los parámetros generales para aplicar los objetivos que se persiguen con la presente ley, enfocados a prohibir el cobro de algún valor por concepto de llamadas entrantes, estableciendo que las tarifas de las llamadas salientes en ningún caso podrán exceder el promedio del costo del minuto internacional.

Finalmente existe **una sexta garantía** consistente en que la Superintendencia de Industria y Comercio deberá poner en funcionamiento una oficina dedicada única y exclusivamente a la recepción de quejas y reclamos de los usuarios por fallas en la calidad del servicio de telefonía celular, creando un formato único para la recepción de la queja, el cual deberá contener como mínimo la fecha y hora en que se presentó la falla en el servicio, la empresa de telefonía responsable y los datos personales del usuario, con el fin de que se adelante el procedimiento para hacer efectiva la compensación por las fallas denunciadas.

Por último es procedente resaltar que la Comisión de Regulación de Comunicaciones y las empresas de telefonía celular³¹ se han manifestado en contra de la tasación por segundos, la vigencia indefinida de las recargas y los saldos vencidos. Los argumentos esgrimidos en contra de la iniciativa se pueden resumir de la siguiente forma:

a) Se manifiesta que no se pueden mantener las promociones, ni las recargas de bajo costo;

b) Establecen que existirá una disminución de la demanda al servicio, por cuanto al no redondearse el servicio por minutos sino que se cobra por segundos, existirá una disminución en el consumo, lo cual significa que se disminuye la demanda;

c) La regulación que se propone corresponde a una intervención en un mercado libre, amparado por la Constitución Política;

d) El efecto sería la restricción de la oferta por parte de las compañías de telefonía celular lo cual incrementaría los precios;

e) La tasación por segundos llevaría a llamadas más cortas, lo cual significa una disminución en el excedente del consumidor.

Las afirmaciones de la Comisión de Regulación de Comunicaciones y las empresas de telefonía celular, se refutan a continuación:

a) Las empresas de telefonía celular no han mostrado que existe una variación en los costos que se desprenda de la implantación de las medidas, y que afecten el precio final al consumidor. Si existe una eliminación de las promociones y el bajo costo, constituye una conducta de abuso de la posición dominante, ilegal bajo los parámetros de la Constitución Política en su artículo 333;

b) De la tasación por segundos no se puede inferir una disminución de la demanda, sino que al contrario existiría la justa tasación del servicio que se presta. Las empresas de telefonía, no han demostrado que existe una disminución en el consumo en el futuro, en el sentido que los colombianos estén menos dispuestos a gastar, lo que hoy consumen en telefonía celular;

c) La regulación que se propone busca modificar el contrato de telefonía celular, no la intervención en el mercado. Esta proposición es equívoca, porque la regulación de los contratos de arrendamiento o compraventa, nunca han sido considerados como intervención en el mercado, sino el cumplimiento de la función legislativa establecida en el artículo 150, numeral 1 y 2, de la Constitución Política Nacional, que señala lo siguiente:

“Artículo 150. *Corresponde al Congreso hacer las leyes.* Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.
2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.

(...);

d) La oferta de las empresas de telefonía, no se verá afectada porque no existe un factor dentro de la escala de costos, que así lo determine. Si se realiza tal actuación, sería una conducta ilegal de abuso de la posición dominante en el mercado en contra de la ciudadanía nacional;

e) No existe una disminución en el excedente en el consumidor. El propósito del proyecto consiste en la mejor utilización del ingreso del ciudadano, que se verá aumentado por una medida de tasación más exacta. El excedente de beneficios que sí se verá afectado, será el de las compañías de telefonía móvil que se reducirán, por la eliminación de un sistema de cobro que beneficia al oferente;

³¹ Op. Cited. Comisión de Regulación de Comunicaciones...

f) La entidad que controla y autoriza los precios, vigilará que no podrá producir aumentos de los precios.

VII. Conclusión

Por las razones anteriores se solicita al honorable Congreso de la República que dé trámite al proyecto de ley, por cuanto su aprobación será sin lugar a dudas el mejor mecanismo para la preservación de los derechos de los usuarios de telefonía celular. La aprobación del proyecto de ley redundará en el beneficio económico de todos los colombianos que se ven afectados con las estipulaciones contractuales que someten a un término, el disfrute de los minutos del servicio de telefonía celular. Si el proyecto de ley prospera, el Congreso de la República, les ahorrará al año miles de millones de pesos a todos los colombianos.

De igual forma, el proyecto no comporta ningún vicio constitucional.

Autor,

Telésforo Pedraza Ortega,
Honorable Representante
a la Cámara por Bogotá.

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 16 del mes de septiembre del año 2013 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 095, con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante *Telésforo Pedraza Ortega*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 096 DE 2013 CÁMARA

por medio de la cual se modifica el artículo 15 de la Ley 100 de 1993 y se dictan otras disposiciones sobre la cotización para pensión de los beneficiarios en el Régimen Contributivo y de los afiliados en el Régimen Subsidiado al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. *Ámbito de aplicación.* Las disposiciones contenidas en la presente ley son aplicables a los beneficiarios en el Régimen Contributivo y a los afiliados al Régimen Subsidiado del Sistema de Seguridad Social de Salud, permitiéndoles que de forma voluntaria, puedan cotizar a pensión en los términos y condiciones aquí establecidos, para con ello contribuir a la ampliación de la cobertura al Sistema General de Seguridad Social de Pensiones.

Artículo 2°. *Cotización voluntaria para pensión.* El numeral 2 del artículo 15 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 3° de la Ley 797 de 2003, quedará así:

“2. En forma voluntaria: Todas las personas naturales residentes en el país y los colombianos domiciliados en el exterior, que no tengan la calidad de afiliados obligatorios y que no se encuentren expresamente excluidos por la presente ley.

Los extranjeros que en virtud de un contrato de trabajo permanezcan en el país y no estén cubiertos por algún régimen de su país de origen o de cualquier otro.

Así mismo, podrán de manera voluntaria cotizar para pensión todos aquellos que tengan la calidad de beneficiarios en el Régimen Contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Quienes se encuentren vinculados al Sistema General de Seguridad Social en Salud en condición afiliados al Régimen Subsidiado, siempre y cuando no hayan sido seleccionados como beneficiarios del subsidio otorgado por el Fondo de Solidaridad Pensional, también podrán de forma voluntaria cotizar para pensión.

Parágrafo 1°. En los casos señalados en los incisos 3° y 4° del numeral 2 del presente artículo, los aportes al Sistema General de Seguridad Social de Pensiones podrán ser realizados por terceros a favor del afiliado, sin que tal hecho implique por sí solo la existencia de una relación trabajo, legal o reglamentaria, o de prestación de servicios de carácter civil.

Parágrafo 2°. Las personas a que se refiere el presente artículo podrán afiliarse al régimen por intermedio de sus agremiaciones o asociaciones, o directamente, de acuerdo con la reglamentación que para tal efecto se expida el Gobierno Nacional dentro de los tres meses siguientes a la vigencia de esta ley”.

Artículo 3°. *Base de la cotización para pensión.* El ingreso base de cotización para pensión será de un (1) salario mínimo mensual legal vigente, para los beneficiarios en el Régimen Contributivo o de afiliados en el Régimen Subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Cuando la persona adquiera la calidad de afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud en el Régimen Contributivo, por cambio en el tipo de afiliación pasando de beneficiario a cotizante, deberá efectuar la cotización obligatoria a pensión teniendo como base el salario u honorarios que devengue en virtud de la relación trabajo, legal o reglamentaria, o de prestación de servicios de carácter civil.

Si el afiliado al Régimen Subsidiado se traslada al Régimen Contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud, deberá efectuar la cotización obligatoria a pensión teniendo como base el salario u honorarios que devengue en virtud de la relación trabajo, legal o reglamentaria, o de prestación de servicios de carácter civil.

Parágrafo 1°. En el evento en que el trabajador pierda su relación de trabajo, legal o reglamentaria, o de prestación de servicios de carácter civil, este puede volver a cotizar a pensión en los términos de la presente ley, bien como beneficiario del régimen contributivo o afiliado al régimen subsidiado. En todo caso, el ingreso base de cotización será de un (1) salario mínimo mensual legal vigente.

Parágrafo 2°. Los beneficiarios en el Régimen Contributivo y los afiliados en el Régimen Subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud que voluntariamente coticen a pensión, lo harán en la Planilla Integral de Liquidación de Aportes, bajo la modalidad de Tipo de Cotizante 43, correspondiente al Cotizante Voluntario a Pensiones con Pago por Tercero.

Artículo 4°. *Promoción y divulgación.* El Ministerio del Trabajo adoptará de manera continua políticas y estrategias encaminadas a la promoción y divulgación de la presente ley, con el objeto de motivar la afiliación, especialmente de los jóvenes entre los 18 y 25 años, para así lograr una ampliación en la cobertura al Sistema General de Seguridad Social de Pensiones.

Artículo 5°. *Vigencia y derogatoria.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga aquellas normas que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

Luis Fernando Ochoa Zuluaga,
Representante a la Cámara,
Departamento del Putumayo.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Objeto

Se presenta a consideración de los honorables Congresistas, este proyecto de ley que tiene como objeto modificar el artículo 15 de la Ley 100 de 1993, y dictar normas sobre la cotización para pensión de los beneficiarios en el Régimen Contributivo y de los afiliados en el Régimen Subsidiado al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

2. Contenido del proyecto

El proyecto de ley consta de cinco (5) artículos, incluyendo la vigencia.

En el artículo 1° se señala el ámbito de aplicación de la ley, estableciendo que sus disposiciones se aplican para los beneficiarios en el Régimen Contributivo y a los afiliados al Régimen Subsidiado del Sistema de Seguridad Social de Salud.

Buscando lograr una mayor cobertura en el Sistema General de Seguridad Social de Pensiones, en el artículo 2° se propone una modificación al numeral segundo del artículo 15 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 3° de la Ley 797 de 2003, referido a la cotización voluntaria para pensión, permitiendo que las personas beneficiarias en el Régimen Contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud puedan voluntariamente cotizar a pensión.

En el caso de quienes se encuentran afiliados al Régimen Subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud, se permitirá su cotización voluntaria a pensión, bajo la condición que no hayan sido beneficiarios del subsidio otorgado por el Fondo de Solidaridad Pensional.

Así mismo, en el artículo 2° se adiciona un párrafo, el cual establece que para los casos indicados anteriormente, los aportes al Sistema General de Seguridad Social de Pensiones podrán ser efectuados por terceros a favor del afiliado. Se destaca que este hecho no implica la existencia de una relación de trabajo, legal o reglamentaria, o de prestación de servicios de carácter civil.

En cuanto a la base de cotización para pensión, se establece en el artículo 3° que la misma corresponderá a un (1) salario mínimo mensual legal vigente, para quienes tienen la calidad de beneficiarios en el Régimen Contributivo o de afiliados en el Régimen Subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Este mismo artículo dispone que al adquirir la persona la calidad de afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud en el Régimen Contributivo, deberá efectuar la cotización obligatoria a pensión teniendo como base el salario u honorarios que devengue.

En el evento en que la persona que se encuentra afiliada al Régimen Subsidiado se traslade al Régimen Contributivo, su cotización a pensión pasará de ser voluntaria a obligatoria y a tener como base el salario u honorario que devengue.

Por su parte, el párrafo del citado artículo se refiere al Tipo de Cotizante 43, correspondiente al Cotizante Voluntario a Pensiones con Pago por Tercero para la Planilla Integral de Liquidación de Aportes, denominación de donde se harán los pagos de los beneficiarios en el Régimen Contributivo y de los afiliados en el Régimen Subsidiado al Sistema General de Seguridad Social en Salud, que voluntariamente coticen a pensión.

En aras de motivar la ampliación en la cobertura al Sistema General de Seguridad Social de Pensiones, se establece en el artículo 4° una obligación para el Ministerio de Trabajo, consistente en la adopción de políticas y estrategias para motivar la afiliación, en especial de aquellos jóvenes con edades comprendidas entre los 18 y 25 años.

Finalmente, tenemos el artículo 5° que señala la vigencia de la ley y la derogatoria de las normas que le sean contrarias.

3. Consideraciones generales

Como un importante aporte a este proyecto de ley, el Colegio de Abogados del Trabajo elaboró un concepto académico y jurídico acerca de su viabilidad, en el cual se pone de manifiesto las siguientes consideraciones:

“El proyecto de ley está encaminado a la realización del principio de universalidad establecido en el artículo 48 de la Constitución Política, que recoge los postulados originales de Bismarck quien definió en 1946 el mismo como “comprensividad en la cobertura de las personas” (Mesa-Lago, 2004).

La ampliación de la cobertura poblacional del Sistema General de Pensiones supone uno de los objetivos de la política de seguridad social que debe ser articulado con normas que permitan a los ciudadanos la afiliación para la cobertura de las contingencias de vejez, invalidez y muerte.

Al tiempo, resulta pertinente destacar que el régimen pensional es un sistema contributivo que supone aportes de los afiliados para la construcción de las prestaciones que el sistema contempla. Por ello, los afiliados al Sistema General de Pensiones aportan mensualmente el 16% de su ingreso base de cotización (en adelante IBC) para lograr el número de semanas requeridas por el régimen de prima media con prestación definida o el capital exigido por el régimen de ahorro individual con solidaridad.

Respecto de aquellos afiliados que no cuentan con los recursos suficientes para el pago de las cotizaciones la Ley 797 de 2003 contempló la creación de la subcuenta de solidaridad perteneciente al Fondo de Solidaridad Pensional con el objeto de “ampliar la cobertura mediante el subsidio a los grupos de población que, por sus características y condiciones socioeconómicas, no tienen acceso a los sistemas de

seguridad social, tales como trabajadores independientes o desempleados, artistas, deportistas, madres comunitarias y discapacitados”. (Ley 797 de 2003, artículo 2°).

Por tanto si los afiliados tienen capacidad de pago deben cotizar mensualmente el porcentaje ya referido de su IBC; por el contrario en ausencia de dicha capacidad pagan la cotización con la ayuda de la subcuenta de solidaridad del sistema.

Así en materia de seguridad social los afiliados deben pagar con base en el IBC el 16% al sistema pensional y el 12.5% al sistema de salud. En caso de trabajadores dependientes el empleador asume el 75% del pago de la cotización correspondiendo al trabajador el 4% a cada sistema.

No obstante, para el caso de trabajadores independientes la totalidad de la cotización está a su cargo, correspondiendo por tanto el 28.5% que no todos los afiliados pueden asumir.

Por tanto, permitir que los trabajadores que no están vinculados por un contrato de trabajo o una relación legal y reglamentaria puedan aportar si les asiste interés al sistema pensional supone una posibilidad que redundará en la ampliación del grupo poblacional amparado por el sistema pensional en realización del principio de universalidad.

No obstante es importante advertir que el artículo 3° del Decreto número 510 de 2003 establecía:

“Con el propósito de que estos ingresos se acumulen para la liquidación de la pensión, sobre los mismos debieron haberse realizado los aportes al Sistema de Seguridad Social en Salud. De ser diferente la base de cotización, los aportes que excedan los realizados al Sistema de Seguridad Social en Salud, no se tendrán en cuenta para la liquidación de la pensión y le serán devueltos al afiliado con la fórmula que se utiliza para el cálculo de la indemnización sustitutiva o la devolución de saldos”.

La finalidad declarada en la norma trascrita de equivalencia entre lo aportado en pensión y salud hacía imposible la alternativa que el presente proyecto de ley dispone expresamente para afiliados que deseen aportar al sistema pensional pero les resulte imposible realizar los aportes al sistema de salud.

La norma trascrita fue declarada nula por el honorable Consejo de Estado, ya que, según el Máximo Tribunal de lo Contencioso-Administrativo lo dispuesto en la normatividad trascrita desbordó la facultad reglamentaria del Gobierno Nacional.

“Por su parte el inciso 2° del párrafo del artículo 3° del Decreto número 510 de 2003 objeto de la impugnación, contiene un evidente desbordamiento de la potestad reglamentaria. En resumen, el inciso 2° del párrafo del artículo 3° del Decreto Reglamentario número 510 de 2003, demandado, al señalar que en caso de resultar diferente la base de cotización, los aportes que excedan los realizados al Sistema de Seguridad Social en Salud, no se tengan en cuenta para la liquidación de la pensión, está señalando una restricción no prevista en la ley que dice reglamentar. Es cierto que por mandato legal, las cotizaciones al sistema de salud deben hacerse sobre la misma base, sin embargo, se repite, lo que la ley no prevé, es la posibilidad de no tener en cuenta para la liquidación de la pensión, los aportes que excedan a

los realizados para el Sistema de Seguridad Social en Salud. Tampoco prevé la ley la posibilidad de que en esos eventos, los aportes excedidos sean devueltos al afiliado con la fórmula que se utiliza para la indemnización sustitutiva o la devolución de saldos, como lo dispone el inciso demandado”. (Consejo de Estado. Sección Segunda. M. P. Alfonso Vargas Rincón. 6 de abril de 2011. Radicado 11001-03-24-000-2007-00242-00 (1687-07).

Sobre el mismo particular, la honorable Corte Constitucional, se ha pronunciado a favor de la posibilidad de permitir la cotización para el Sistema de Pensiones no obstante no se verifiquen las mismas al Sistema de Salud:

“Por lo expuesto, esta Sala enfatiza que no cotizar al Sistema de Salud y sí al de pensiones, no genera como consecuencia que no se tenga en cuenta las semanas cotizadas en este último. Aspecto diferente y el cual esta Sala no pretende desconocer si no reiterar, es que la persona con capacidad de pago tiene la obligación de cotizar al Sistema de Salud, empero, se reitera, su incumplimiento no genera el desconocimiento de las semanas cotizadas en el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones”. (Corte Constitucional, Sentencia T-482 de 2010. M. P. Juan Carlos Henao Pérez).

Resulta de considerable importancia tomar en consideración que si bien la disposición contenida en el proyecto de ley resulta favorable para aumentar la cobertura del Sistema se establecen sistemas de control de la posibilidad que la ley otorga para no incentivar la desafiliación del Sistema de Salud permitiendo solo a aquellos afiliados que no ostentan la calidad de afiliados al Régimen Contributivo en Salud “por estar vinculadas a través de contrato de trabajo, ser servidores públicos, pensionados y jubilados y ser trabajadores independientes con capacidad de pago” (artículo 157, Ley 100 1993). Por ello debe resaltarse la necesidad de limitar la posibilidad contenida en la norma a afiliados que aporte al sistema pensional únicamente sobre la base de un salario mínimo, ya que de ser superior puede deducirse capacidad de pago al Sistema de Salud coetáneamente”¹.

4. Los Sistemas de Seguridad Social en el derecho comparado

El interés de proteger a las personas en situación de riesgo, ha sido una preocupación latente a lo largo de la humanidad. Las motivaciones pueden ser variadas; sin embargo, todas tienden a proteger los aspectos sociales y económicos de los países propendiendo por el bienestar general, basados en el principio de solidaridad, donde la población activa pueda sostener a la pasiva.

Los orígenes se remontan a las asociaciones gremiales y de trabajadores que diseñaron medidas previsionales desde la antigüedad hasta el surgimiento del capitalismo².

¹ Concepto académico y jurídico del Colegio de Abogados del Trabajo de fecha 10 de julio de 2012, sobre el proyecto de ley: “Por medio de la cual se amplía la cobertura al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones y se dictan otras disposiciones”, suscrito por los doctores Juan Manuel Charria Segura, Gobernador, e Iván Daniel Jaramillo Jassir, Colegiado.

² Cfr. Rengifo; Jesús M. La Seguridad Social en Colombia, 3 Edición Temis, Bogotá, 1989, Capítulo I.

Ejemplo de Corporaciones son los Collegia romanos, los Gildas de los países germánicos y anglosajones y las Cofradías en España. Avanzado el tiempo, las Corporaciones entraron en crisis hasta que en 1776 en Francia, el famoso Edicto de Turgot ordenó la supresión de las Corporaciones e inauguró la libertad del trabajo y con ella el inicio del capitalismo³.

Con la evolución histórica, social, política y económica que surge simultáneamente con el pensamiento liberal, se da paso a una concepción intervencionista en la que se fortalecen las posibilidades de realización de los fines estatales entre los que está la superación de las necesidades sociales, en virtud de la limitación de la libertad individual, y en la que el Estado puede imponer medidas protectoras, aún en contra de la voluntad de los individuos. Los instrumentos de que se vale el Estado en esta nueva concepción, consisten en el seguro social obligatorio y, de manera principal, en la idea de seguridad social⁴.

Por la importancia capital en los modernos sistemas de seguridad social, vale la pena destacar el sistema alemán, ya que Bismarck, dispuesto a emprender la política de seguros sociales, la preparó inicialmente desde el punto de vista financiero, sustituyendo el librecambismo por un sistema proteccionista, lo que le proporcionó parte de los recursos necesarios para su política social. Él anunció su proyecto en el mensaje de Reichstag de 1881 y consiguió edificar en pocos años y gracias a la estabilidad de su poder, el Sistema Alemán de Seguros Sociales. La ley de 15 de junio de 1883 organizó el seguro de enfermedad: la de 6 de julio de 1884 el seguro de accidente de trabajo y la de 22 de junio de 1889 el seguro de invalidez-vejez⁵.

El sistema original alemán ejerció una profunda influencia en otras legislaciones, extendiendo sus principios después de la guerra de 1914, ya que la Organización Internacional del Trabajo (OIT), a partir de su constitución, se propuso mejorar las condiciones de la vida obrera mediante este mecanismo de seguro obligatorio. No obstante, como el modelo económico se asumía dentro del llamado Estado interventor de bienestar o Estado benefactor, a partir de los años setenta empieza a hacer crisis, la que se evidencia de manera primordial en la década de los ochenta, transformando el modelo intervencionista en un modelo en el cual se redefine el papel del Estado en la sociedad.

5. Evolución del Sistema General de Seguridad Social en Colombia

Tomando como referencia a Arenas Monsalve⁶, se identifican varios periodos frente a la evolución del Sistema General de Seguridad Social en Colombia:

5.1. Período de dispersión: Este período que va desde el nacimiento de la República hasta el año de 1945, se caracteriza por la creación de beneficios de

seguridad social sin un plan formal establecido. Los primeros beneficios normativos de seguridad social surgen para el sector oficial y dentro de este, primero en beneficio del estamento militar y posteriormente en el personal civil oficial. Inicialmente se reconoce un Decreto de 1821, durante la construcción de la República, en memoria de los muertos por la patria y compensación a que son acreedores sus viudas, huérfanos y padres; así como otro Decreto de 1823, sobre pensión vitalicia a favor del Libertador⁷. De igual manera, cabe resaltar los llamados Montepíos militares, que fueron organizaciones castrenses del Gobierno español implantadas también en América, consistentes en cajas de socorro financiadas mediante contribución de sus miembros para dar auxilios económicos a las familias de los mismos, basándose en el mutualismo.

Respecto al personal civil oficial, la Ley 50 de 1886 fue la primera ley que los protegió, que establecía las pensiones combinando jubilación e invalidez, siempre y cuando se demostraran condiciones éticas y políticas tales como “no haber sido removido por mal manejo, injuria u omisión” y además, “no ser rebelde ni sindicado de tal por el Gobierno”. Otras normas pensionales se establecen a favor de los Magistrados de la Justicia mayores de sesenta años y empleados civiles que hayan determinado cargos públicos durante treinta años (Ley 29 de 1905).

Dentro de los primeros sectores de personal civil oficial protegidos a nivel pensional, se encuentra el de los educadores, como lo testimonia la Ley 50 de 1886 y otras normas que aún tienen vigencia dentro del régimen legal educativo.

En relación a las Cajas de Previsión, el primer antecedente se da con la creación del Sistema de Previsión Social para las Comunicaciones (posteriormente Caprecom) mediante la Ley 82 de 1912, para dar protección a los trabajadores de las ramas postal y telegráfica.

Adicionalmente, se crean leyes aisladas que brindan beneficios para grupos particulares de población evidenciando la creación dispersa y sin correlación de normas.

Finalmente en este período, y específicamente a partir de 1928, se inician las preocupaciones por armonizar los dispersos beneficios sociales y por crear instituciones de seguros sociales que son ya conocidas en el mundo a partir de la creación del Seguro Social Alemán.

5.2. Período de organización del Sistema: Desde 1945 hasta 1967, se desarrolla un período muy fecundo en definición y puesta en marcha de políticas de prestaciones patronales y seguros sociales diversificados, donde se organiza en el país un régimen que ha incidido hasta nuestros días.

El primer estatuto jurídico que establece de manera formal y uniforme la legislación del trabajo fue el Decreto-ley 2350 de 1944, expedido por la administración de López Pumarejo, con el cual se organizó la legislación laboral y dio origen a la Ley 6ª de 1945, la más notable en el campo laboral colombiano.

³ Arenas Monsalve, Gerardo. El Derecho Colombiano de la Seguridad Social, Legis, Colombia, 2011, p. 16.

⁴ Almanza Pastor, José Manuel. Derecho de la Seguridad Social. Vol. 1. 4 Edición. Tecnos, Madrid, 1984 pp. 33-34

⁵ Arenas Monsalve, Gerardo. El Derecho Colombiano de la Seguridad Social. Legis, Colombia, 2011, p. 19.

⁶ Arenas Monsalve, Gerardo. El Derecho Colombiano de la Seguridad Social. Legis, Colombia, 2011, p.

⁷ Rengifo. La Seguridad Social en Colombia, ob. cit., pp. 41-101.

Para el sector privado, las prestaciones sociales se establecen con una característica básica: La transitoriedad de las mismas en cabeza de los empleadores, hasta que se creara una entidad estatal de seguridad social. Con la Ley 90 de 1946 se cristaliza la creación del Instituto Colombiano de los Seguros Sociales como una entidad técnicamente diseñada para administrar un régimen de seguros sociales obligatorios que remplazaría a los empleadores en el reconocimiento y pago de las principales prestaciones sociales.

Con respecto al sector público, la normatividad de 1945 tomó varias decisiones de trascendencia: creó las prestaciones sociales, creó la Caja Nacional de Previsión y autorizó la creación de otras cajas oficiales. Los efectos de estas decisiones marcaron el rumbo de la seguridad social oficial hasta la expedición de la Ley 100 de 1993.

5.3. Período de expansión: Cubre la década de 1967 a 1977. Se caracteriza por la ampliación de beneficios del Sistema de Seguridad Social, ya que a partir de 1967, entra en marcha el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM), con el consecuente reglamento de requisitos de edad y períodos de cotización. Adicionalmente, la política gubernamental tuvo como eje la ampliación de la cobertura del Seguro Social, para lo cual, el Instituto abrió oficina en varios departamentos del país, incrementándose el número de afiliados en 322.371, con lo cual la cobertura pasó a ser de 37.5% de la población⁸.

Esta etapa de grandes avances y cobertura del Sistema General de Seguridad Social, marca también el preámbulo de la crisis que se evidenciará en el siguiente período. La normatividad más significativa, relacionada con cada uno de los períodos, se especifica en el cuadro de fundamentos legales de este proyecto de ley.

5.4. Período de cambio y crisis: Durante 1977 hasta 1990, se introducen cambios de gran importancia al Sistema General de Seguridad Social, pero también, es un periodo donde los estudios económicos y sociales señalan la magnitud de la crisis del Sistema y se proponen diversos mecanismos estructurales de solución, como los originados de importantes diagnósticos, entre ellos el “Informe Chenery”, donde se identifica la urgente necesidad de integración entre los diversos regímenes y la búsqueda de mayores niveles de eficiencia, exhortando esfuerzos en cuanto a la ampliación de la cobertura, particularmente respecto a los trabajadores independientes.

5.5. Período de reformas estructurales: A partir de 1990 surgen cambios radicales en la estructura económica del país, que determinaron la creación de un nuevo modelo de seguridad social.

En el contexto mundial, se consolida la globalización de la economía, el desmonte del sistema político socialista, con la consecuente finalización de la Guerra Fría, entrando a predominar la economía capitalista globalizada, logrando que estas transformaciones tengan un efecto importante en la seguridad social.

Los sistemas de seguridad social tuvieron su mayor fortalecimiento en la “edad de oro” de la economía del siglo XX. A partir de la crisis de finales del siglo, se ha buscado preservar los sistemas de protección social, con base en una disminución del gasto público y con el traslado de su gestión al sector privado. En este sentido, las economías desarrolladas emprenden ajustes a sus amplios sistemas de seguridad social y los países periféricos se enfrentan a la necesidad de efectuar reformas estructurales al respecto.

En Colombia, se produce en esta etapa un cambio institucional significativo: la convocatoria de una Asamblea Nacional constituyente cuya actividad finalizó con la expedición de la nueva Constitución Política de 1991. En ella se registra una nueva visión de los derechos laborales y también un nuevo modelo de seguridad social para el país.

En el artículo 48 de la Carta Magna, se establece frente a la seguridad social, la superación del modelo asistencialista, al enunciarla como un derecho, el cual, para garantizar su efectividad, se debe basar en principios de eficiencia, solidaridad y universalidad, correspondiéndole al Estado, la dirección, coordinación y control del Sistema de Seguridad Social. El debate de la seguridad social culminó el 23 de diciembre de 1993, con la expedición de la Ley 100, por la cual se crea el “Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones”.

La Ley 100 de 1993 define el Sistema de Seguridad Social Integral como el conjunto de instituciones, normas y procedimientos, de que disponen la persona y la comunidad para gozar de una calidad de vida, mediante el cumplimiento progresivo de los planes y programas que el Estado y la sociedad desarrollen para proporcionar la cobertura integral de las contingencias, especialmente las que menoscaban la salud y la capacidad económica de los habitantes del territorio nacional, con el fin de lograr el bienestar individual y la integración de la comunidad.

Con la denominación de “Sistema Integral”, se cubren tres grandes aspectos: pensiones, salud y riesgos profesionales. Adicionalmente, se crearon, los servicios sociales complementarios.

El Sistema General de Pensiones se establece en el Libro I de la Ley 100 de 1993 (artículo 10-151), cuyo objeto se centra en garantizar a la población, el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones que se determinan en la dicha ley, así como propender por la ampliación progresiva de cobertura a los segmentos de población no cubiertos con un sistema de pensiones.

Está compuesto por dos regímenes solidarios excluyentes pero que coexisten: Régimen solidario de Prima Media con Prestación Definida y Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (artículo 12).

El Régimen de Prima Media con Prestación Definida es aquel mediante el cual los afiliados o sus beneficiarios obtienen una pensión de vejez, de invalidez o de sobrevivientes, o una indemnización, previamente definida, de acuerdo con lo previsto en el Título I del Libro I de la Ley 100. Serán aplicables a este régimen las disposiciones vigentes para

⁸ Rodríguez, ob. cit., pp. 156-162.

los seguros de invalidez, vejez y muerte a cargo del Instituto de Seguros Sociales, con las adiciones, modificaciones y excepciones contenidas en la ley (artículo 31).

El Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad es el conjunto de entidades, normas y procedimientos, mediante los cuales se administran los recursos privados y públicos destinados a pagar las pensiones y prestaciones que deban reconocerse a sus afiliados. Este régimen está basado en el ahorro proveniente de las cotizaciones y sus respectivos rendimientos financieros (artículo 59).

Los dos sistemas aportan al cumplimiento del objeto de la Ley 100 donde se garantizan los derechos irrenunciables de la persona y la comunidad para obtener una calidad de vida acorde con la dignidad humana, mediante la protección de las contingencias que la afecten (artículo 1°), con base en principios de eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad y participación (artículo 2°).

Aunque el nuevo Sistema Pensional es unificador de regímenes antes dispersos, quedaron exceptuados del mismo algunos grupos de población como las Fuerzas Militares y de Policía, los educadores oficiales y los trabajadores de Ecopetrol. Además, la Ley 100 creó un “Régimen de Transición Pensional” que permite a un amplio grupo de afiliados obtener su pensión conforme al régimen que antes de la Ley 100 les era aplicable.

En la actualidad, de acuerdo con el artículo 3° de la Ley 797 de 2003, que modifica el artículo 15 de la Ley 100 de 1993, la afiliación al Sistema General de Pensiones se determina en forma obligatoria para todas aquellas personas vinculadas mediante contrato de trabajo o como servidores públicos. Así mismo, las personas naturales que presten directamente servicios al Estado o a empresas del sector privado, bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios, o cualquier otra que adopten los trabajadores independientes y los grupos de población que por sus características o condiciones socioeconómicas sean elegidos para ser beneficiarios de subsidios a través del Fondo de Solidaridad Pensional, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales.

Adicionalmente, se pueden afiliar de forma voluntaria los trabajadores independientes y en general todas las personas naturales residentes en el país y los colombianos domiciliados en el exterior, que no tengan la calidad de afiliados obligatorios y que no se encuentren expresamente excluidos por la Ley 100, así como los extranjeros que en virtud de un contrato de trabajo permanezcan en el país y no estén cubiertos por algún régimen de su país de origen o de cualquier otro. (Artículo 15 Ley 100).

De acuerdo con la modificación en el artículo 2° de la Ley 797 de 2003, cuando los grupos de población que, por sus características y condiciones socioeconómicas, no tengan acceso a los sistemas de seguridad social, tales como trabajadores independientes o desempleados, artistas, deportistas, madres comunitarias y discapacitados, se creó una subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, destinado a la protección de las personas en estado de indigencia o de extrema pobreza, mediante un subsidio económico.

En pro de la ampliación de la cobertura, así como se cuenta con la iniciativa de subsidio por parte del Fondo de Solidaridad Pensional, en este proyecto de ley se presenta otra alternativa para el aumento del número de cotizantes y por consiguiente un mayor flujo de recursos al Sistema, donde la población activa pueda subsidiar a la pasiva, basándose en el principio de la solidaridad.

6. La sostenibilidad en el sistema pensional colombiano

A lo largo de la historia del Sistema General de Seguridad Social de Pensiones se han tramitado múltiples reformas, encaminadas a mejorar los problemas que subyacen en el mismo, como son: baja cobertura, inequidad y en especial la insostenibilidad financiera.

Con la expedición de la Ley 90 de 1946 que en su artículo 8 crea el Instituto Colombiano de Seguros Sociales y con el inicio de la cobertura por el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte en 1967, surge el actual Sistema Pensional en Colombia.

Desde el nacimiento del Sistema Pensional en Colombia, la fórmula que se estableció para su financiación, generó un déficit para el mismo Sistema, ya que la carga prestacional que debía asumir la nación se hizo insostenible, en donde los gastos que generaban el Régimen de Prima Media pasaron de 0.7% en 1990 a 4.4% para el año 2005 del PIB⁹.

Ya en el año de 1992, el Sistema General de Seguridad Social de Pensiones se hizo insostenible dado al cambio demográfico de la población colombiana que implicó una disminución sustancial de la población cotizante y una mayor demanda frente a los gastos generados por el mismo Sistema, ello aunado al incumplimiento por parte del empleador de su carga prestacional frente al Sistema y del mismo Estado, quien estaba obligado a erogar parte de la cotización pensional.

Como el Estado debía aportar al Sistema, para el año de 1993 el gasto público social se disparó notablemente, llegando a pagar la nación por concepto de pensiones el 0.8% del PIB, ya que durante las décadas anteriores no se habían recaudado los fondos suficientes para cubrir con estas obligaciones amparadas por la ley.

Con la expedición de la Ley 100 de 1993 se introdujeron reformas estructurales al Sistema Pensional colombiano, con la finalidad de reducir la dependencia fiscal y hacer sostenible el pago futuro de jubilaciones.

Una de esas reformas estructurales consistió en que la Ley 100 de 1993 acabó con el monopolio del Régimen de Prima Media que venía siendo administrado por el Instituto de Seguro Social (ISS), al permitir la existencia, de manera paralela, de otro régimen denominado Régimen de Ahorro Individual o de Contribución Definida, el que en adelante iba a ser administrado por Fondos Privados de Pensiones, cuyo control y vigilancia está actualmente a cargo de la Superintendencia Financiera de Colombia.

⁹ Artículo de Salud y Pensiones: Los grandes retos de la política de seguridad social. Revista Económica Supuestos de la Facultad de Medicina de la Universidad de los Andes, publicado el día 16 de octubre de 2009.

De otra parte, en la actualidad el Sistema General de Seguridad Social de Pensiones atraviesa por una serie de deficiencias financieras que hacen inviable el pago de las futuras pensiones a aquellos ciudadanos que han adquirido el derecho a pensionarse, previo cumplimiento de los requisitos señalados en la normatividad vigente.

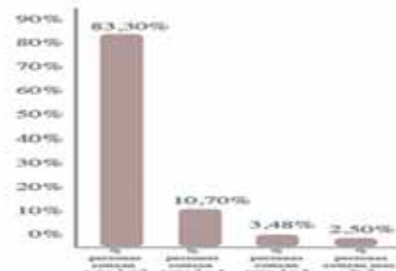
Como muestra de ello, tenemos que el Régimen de Prima Media con Prestación Definida llegó a niveles insostenibles, teniendo en cuenta que desde su creación se reguló para su funcionamiento la regla del equilibrio actuarial en la que se busca la igualdad entre los ingresos y pagos, principio básico que nunca se aplicó a este régimen en Colombia, lo que generó desequilibrios no solo para el Instituto de Seguro Social quien venía administrando el Régimen de Prima Media, sino también para el sector público, y en un mayor énfasis en los regímenes especiales de maestros, Congresistas y altas Cortes, que con el transcurso de los años han conllevado a la acumulación de un enorme pasivo pensional que debe ser asumido por la nación, a tal punto que el Ministerio de Hacienda recientemente manifestó que el pasivo pensional, corresponde al ciento setenta por ciento (170%) del PIB¹⁰.

Es así como el Departamento de Planeación Nacional respecto al desfinanciamiento del Régimen de Prima Media que venía siendo administrado por el Instituto de Seguro Social hasta el año de 2007, manifestó:

“(...) El Instituto de Seguros Sociales, se ha mantenido vivo desde un punto de vista fiscal y técnico, con la idea de aliviar el flujo de caja en el corto plazo, sin considerar que cada nuevo afiliado nace con una deuda implícita que alimenta el déficit fiscal; esta situación se agrava debido a que dicha entidad sólo beneficia al 10% de la población económicamente activa (...)”¹¹.

De otra parte, el Régimen de Ahorro Individual ha empezado a mostrar serias deficiencias, que ponen en entredicho su autofinanciamiento, ello se debe a la estructura propia de ingresos que tiene respecto de los afiliados al Sistema General de Seguridad Social de Pensiones, ya que más del 80% de los mismos, tienen ingresos que varían entre uno o dos salarios mínimos legales, además estas personas en su mayoría estarían recibiendo una tasa de retorno del 100% del salario en calidad de mesada pensional, para aquellos que cotizan un salario mínimo, y si en dado caso el ahorro es insuficiente para sufragar la pensión, los recursos faltantes serán asumidos por la nación en virtud de la obligación conferida por la Constitución, al ser un servicio público esencial, aumentando ello el pasivo pensional a cargo del Estado. (Ver Gráfico 1)¹².

Gráfico 1 Régimen de Ahorro Individual: Composición salarial base de cotización (2008)



Fuente: Elaboración propia, Base de datos de la Superfinanciera.

Para profundizar más la problemática financiera que hace insostenible al Sistema Pensional en Colombia, la revista económica *Supuestos* de la Facultad de Medicina de la Universidad de los Andes, en artículo denominado **Salud y Pensiones: Los grandes retos de la política de seguridad social** expresó:

“La rentabilidad real del sistema ha tenido una tendencia hacia la baja desde el año 2005; con un nivel promedio de 10,87% anual; hecho que dificulta aún más el cumplimiento de la GPM para aquellas personas que cotizan con una base no mayor a dos salarios mínimos”. (Ver Gráfico N° 3)¹³ (FIAP - Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones) (GPM – Garantía de Pensión Mínima).

Gráfico 2 Rentabilidad real de los fondos de pensiones privados en Colombia 1997-2007



Fuente: Elaboración propia., base de datos de la FIAP.

Con este proyecto de ley se habilitará a las personas que están en calidad de beneficiarios en el Régimen Contributivo y los afiliados al Régimen Subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud, para que coticen a pensión, situación que ampliará la cobertura como tal del Sistema, y por ende habrá un aumento considerable de los recursos para el financiamiento de las pensiones en Colombia.

En el evento en que la totalidad de los 10.103.977¹⁴ de beneficiarios del Sistema General de Seguridad Social en Salud cotizaran a pensiones, se tendría que mensualmente podrían ingresar al Sistema Pensional la suma de \$916.147.802.544 y anualmente

¹⁰ Artículo de Salud y Pensiones: Los grandes retos de la política de seguridad social. Revista Económica *Supuestos* de la Facultad de Medicina de la Universidad de los Andes, publicado el día 16 de octubre de 2009.

¹¹ Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (MERPD), Departamento Nacional de Planeación, 2007, Op. Cit. Pág. 35.

¹² Artículo de Salud y Pensiones: Los grandes retos de la política de seguridad social. Revista Económica *Supuestos* de la Facultad de Medicina de la Universidad de los Andes, publicado el día 16 de octubre de 2009.

¹³ Artículo de Salud y pensiones: Los grandes retos de la política de seguridad social. Revista Económica *Supuestos* de la Facultad de Medicina de la Universidad de los Andes, publicado el día 16 de octubre de 2009.

¹⁴ Informe Gerencial – Régimen Contributivo en Salud: Período de Procesamiento – Mayo de 2011, del Ministerio de hacienda y Crédito Público.

\$10.993.773.630.528, tan solo del Régimen Contributivo del Sistema de Salud Colombiano.

Ahora bien, el Régimen Subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud tiene un total de afiliados con corte al año 2010 de 21.606.512¹⁵ personas, y si estas personas cotizaran al Sistema Pensional con un salario mínimo como IBC, mensualmente ingresaría al Sistema Pensional Colombiano la suma de \$1.959.105.656.064 para un total anual de \$23.509.267.872.768.

7. Necesidad de ampliación de la cobertura en el Sistema General de Seguridad Social de Pensiones

Como se denota del análisis histórico del Sistema General de Seguridad Social de Pensiones, realizado en los acápite anteriores, no se ha tenido una única estructura legal sobre el tema, si no que por el contrario la misma ha variado a lo largo de los años. Con la expedición de la Ley 100 de 1993, se crea un Sistema dual, coexistente pero excluyente, integrado por Regímenes de Prima Media con Prestación Definida y Ahorro Individual con Solidaridad, buscando, entre otros, lograr una ampliación de la cobertura.

Las reformas en materia de seguridad social en pensiones han tenido como enfoque primordial el costo pensional que deberá ser asumido por las generaciones futuras, centrándose los estudios en los cálculos actuariales del pasivo pensional, sin embargo el problema de las pensiones en Colombia no está limitado únicamente a un tema fiscal, sino que tiene un serio compromiso en la falta de cobertura.

En el Sistema actual, pese a tener una dependencia directa de los aportes de los cotizantes (flujo de fondos de pensiones), no se ha estimulado eficazmente el aumento de número de afiliados. Así pues, al presentarse insuficiencias de aportes de los cotizantes, entonces el Sistema tiende a fallar por falta de recursos, perdiendo su sostenibilidad, lo que conlleva a la necesidad de permitir que nuevos cotizantes ingresen al Sistema para inyectar flujo de recursos. Es decir, que la financiación del Sistema está dependiendo, entre otros factores, del crecimiento de la base de cotizantes.

La cobertura del Sistema sigue siendo muy baja, por lo que se hace indispensable incluir nuevas variables determinantes para el incremento de la cobertura, planteándose en este proyecto de ley un impacto positivo al Sistema al señalar la posibilidad de afiliación voluntaria de quienes tienen la calidad de beneficiarios en el Régimen Contributivo y de afiliados al Régimen Subsidiado en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, como una opción real de generar mayores recursos al permitir el ingreso de nuevos cotizantes al Sistema.

De acuerdo con los resultados generales de población ocupada afiliada a Seguridad Social en Salud y Pensión, total nacional, trimestre octubre-diciembre 2011, del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE):

“Para el cuarto trimestre de 2011, 21.127 miles de personas reportó estar ocupada, en tanto que 18.936 miles de personas estaban afiliados al Sistema de Se-

guridad Social en Salud y 7.581 miles de personas eran aportantes.

En términos porcentuales, 89,6% de los ocupados reportó estar afiliado a seguridad social en salud, en tanto que 45,1% de los ocupados pertenecía al régimen contributivo.

Los ocupados afiliados a pensiones representaron 28,6 % del total de ocupados.

En el período de análisis, el 35,9% del total de ocupados realizaba aportes al sistema de salud, mientras que el 11,3% reportó ser beneficiario.

TOTAL TRECE CIUDADES Y ÁREAS METROPOLITANAS

Para el período de estudio, 89,8% de los ocupados estaba afiliado a seguridad social en salud y 63,6% de los ocupados pertenecía al régimen contributivo.

Los afiliados a pensiones representaron 41,6% de los ocupados”¹⁶.

Como se denota, el porcentaje de personas afiliadas a pensión es mucho menor que el de afiliados a salud, “la proporción de la población afiliada a Seguridad Social en Salud aumentó 0,6 puntos porcentuales, pasando de 89,0% en el trimestre octubre-diciembre de 2010 a 89,6% en el mismo período de 2011. En tanto que el porcentaje de ocupados afiliados a pensiones se redujo en 0,6 puntos porcentuales”¹⁷.

En el informe anual de la Comisión de Regulación en Salud (CRES) al Congreso de la República, enero 1° a diciembre 31 de 2011¹⁸, se señaló: “La población que se encontraba afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud en la BDUA, con corte a diciembre del año 2011 ascendía a 41.9 millones de personas, lo que equivale a un incremento de 5,0% con respecto al mes de enero de 2011, en el que se reportó un total de 39,9 millones de personas afiliadas activas a los regímenes Contributivo y Subsidiado¹⁹. Este nivel de afiliación significa que, comparativamente, con las proyecciones de población que publica el DANE, a diciembre de 2011 el 91,83% de los colombianos que se estima viven en el país, están afiliados al S.G.S.S.S. Si adicionalmente se incluyen 2.222.126 personas que reciben atención en salud en los regímenes especiales (Informe al Congreso 2010-2011, Ministerio de Salud y Protección Social), se genera un 96.63 % de afiliación total.

Del total de población activa afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud, tomando como referencia el mes de diciembre, en promedio el 53.19% se encuentra en el Régimen Subsidiado (22.1 millones de personas) y en el Régimen Contributivo el restante 45.99% (19.6 millones de personas). Esto

¹⁶ Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística: www.dane.gov.co. Boletín de prensa, Bogotá, D. C., febrero 8 de 2012.

¹⁷ Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística: www.dane.gov.co. Boletín de Prensa, Bogotá, D. C., febrero 8 de 2012. I. Población ocupada afiliada a Seguridad Social en Salud y Pensión. Total Nacional, Trimestre octubre-diciembre de 2011.

¹⁸ Informe Anual de la Comisión de Regulación en Salud (CRES) al Congreso de la República, enero 1° a diciembre 31 de 2011. Junio de 2012.

¹⁹ En el dato descrito se encuentra la población afiliada activa al Sistema General de Seguridad Social en Salud de los Regímenes Contributivo y Subsidiado. No se incluye aquella población afiliada a los Regímenes Especiales y a los de Excepción.

¹⁵ Informe Anual de la Comisión de Regulación en Salud (CRES) al Congreso de la República, enero 1° a diciembre 31 de 2011. Junio de 2012.

es equivalente a una relación de afiliación entre los regímenes de 1,17; lo cual quiere decir que por cada afiliación existente en el Régimen Contributivo, hay 17% más de afiliaciones en el Régimen Subsidiado”.

En el Informe Gerencial del Régimen Contributivo de Salud, período de procesamiento: mayo de 2011, del Registro Único de Aportantes (RUA), se señala un total de afiliados cotizantes de: 9.304.989 y un total de beneficiarios de: 10.103.977²⁰.

A la misma fecha, el Registro Único de Aportantes (RUA) en el Informe Gerencia – Subsistema de Pensiones²¹ reporta un total de afiliados cotizantes a Administradoras de Fondos de Pensiones de: 5.865.881.

Tenemos entonces, por un lado, que el total de los beneficiarios en salud es mayor a la de los cotizantes al Sistema y por el otro, que a mayo de 2011 aportaban como afiliados cotizantes a salud un total de: 9.304.989, mientras que aportaban como afiliados cotizantes a pensión un total de: 5.865.881. Estas cifras nos demuestran que hay 3.439.108 cotizantes a salud que no están cotizando a pensión.

Estas cifras nos demuestra que se hace indispensable el establecimiento de medidas legislativas que permitan la afiliación de nuevos cotizantes, para que así el Sistema General de Seguridad Social de Pensiones reciba un mayor ingreso por concepto de aportes que garanticen su sostenibilidad, objeto que en este proyecto de ley se desarrolla al permitir la cotización a pensiones, de manera voluntaria, a aquellas personas que se encuentren vinculadas en calidad de beneficiarios en el Régimen Contributivo y como afiliados al Régimen Subsidiado en el Sistema de Seguridad Social en Salud.

8. Fundamentos constitucionales

El presente proyecto de ley encuentra sustento constitucional en el siguiente articulado:

“Artículo 1°. Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

“Artículo 2°. Son fines esenciales del Estado. Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias,

y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

“Artículo 5°. El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad”.

“Artículo 48. La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley.

Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social.

El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la ley.

La Seguridad Social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley.

No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella.

La ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante.

<Inciso adicionado por el artículo 1° del Acto Legislativo número 1 de 2005. El nuevo texto es el siguiente:> El Estado garantizará los derechos, la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional, respetará los derechos adquiridos con arreglo a la ley y asumirá el pago de la deuda pensional que de acuerdo con la ley esté a su cargo. Las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo, deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas.

<Inciso adicionado por el artículo 1° del Acto Legislativo número 1 de 2005. El nuevo texto es el siguiente:> Sin perjuicio de los descuentos, deducciones y embargos a pensiones ordenados de acuerdo con la ley, por ningún motivo podrá dejarse de pagar, congelarse o reducirse el valor de la mesada de las pensiones reconocidas conforme a derecho.

<Inciso adicionado por el artículo 1° del Acto Legislativo número 1 de 2005. El nuevo texto es el siguiente:> Para adquirir el derecho a la pensión será necesario cumplir con la edad, el tiempo de servicio, las semanas de cotización o el capital necesario, así como las demás condiciones que señala la ley, sin perjuicio de lo dispuesto para las pensiones de invalidez y sobrevivencia. Los requisitos y beneficios para adquirir el derecho a una pensión de invalidez o de sobrevivencia serán los establecidos por las leyes del Sistema General de Pensiones.

<Inciso adicionado por el artículo 1° del Acto Legislativo número 1 de 2005. El nuevo texto es el siguiente:> En materia pensional se respetarán todos los derechos adquiridos.

<Inciso adicionado por el artículo 1° del Acto Legislativo número 1 de 2005. El nuevo texto es el siguiente:> Los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas, incluidos los de pensión de vejez por actividades de alto riesgo, serán los

²⁰ http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/MinHacienda/haciendapublica/regulacionfinancieraYSocial/RegistroUnicoAportantes/estadisticas2/EPS_MAYO_2011.pdf

²¹ http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/MinHacienda/haciendapublica/regulacionfinancieraYSocial/RegistroUnicoAportantes/estadisticas2/AFP_MAYO_2011.pdf

establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones. No podrá dictarse disposición o invocarse acuerdo alguno para apartarse de lo allí establecido.

<Inciso adicionado por el artículo 1° del Acto Legislativo número 1 de 2005. El nuevo texto es el siguiente:> Para la liquidación de las pensiones solo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones. Ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente. Sin embargo, la ley podrá determinar los casos en que se puedan conceder beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo, a personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión.

<Inciso adicionado por el artículo 1° del Acto Legislativo número 1 de 2005. El nuevo texto es el siguiente:> A partir de la vigencia del presente acto legislativo, no habrá regímenes especiales ni exceptuados, sin perjuicio del aplicable a la Fuerza Pública, al Presidente de la República y a lo establecido en los parágrafos del presente artículo.

<Inciso adicionado por el artículo 1° del Acto Legislativo número 1 de 2005. El nuevo texto es el siguiente:> Las personas cuyo derecho a la pensión se cause a partir de la vigencia del presente Acto Legislativo no podrán recibir más de trece (13) mesadas pensionales al año. Se entiende que la pensión se causa cuando se cumplen todos los requisitos para acceder a ella, aun cuando no se hubiese efectuado el reconocimiento.

<Inciso adicionado por el artículo 1° del Acto Legislativo número 1 de 2005. El nuevo texto es el siguiente:> La ley establecerá un procedimiento breve para la revisión de las pensiones reconocidas con abuso del derecho o sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley o en las convenciones y laudos arbitrales válidamente celebrados.

Parágrafo 1°. <Parágrafo adicionado por el artículo 1° del Acto Legislativo número 1 de 2005. El nuevo texto es el siguiente:> A partir del 31 de julio de 2010, no podrán causarse pensiones superiores a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, con cargo a recursos de naturaleza pública.

Parágrafo 2°. <Parágrafo adicionado por el artículo 1° del Acto Legislativo número 1 de 2005. El nuevo texto es el siguiente:> A partir de la vigencia del presente Acto Legislativo no podrán establecerse en pactos, convenciones colectivas de trabajo, laudos o acto jurídico alguno, condiciones pensionales diferentes a las establecidas en las leyes del Sistema General de Pensiones.

Parágrafo transitorio 1°. <Parágrafo adicionado por el artículo 1° del Acto Legislativo número 1 de 2005. El nuevo texto es el siguiente:> El régimen pensional de los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales, vinculados al servicio público educativo oficial es el establecido para el Magisterio en las disposiciones legales vigentes con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003, y lo preceptuado en el artículo 81 de esta. Los docentes que se hayan vinculado o se vinculen a partir de la vigencia de la citada ley, tendrán los derechos de prima media establecidos en las leyes del Sistema

General de Pensiones, en los términos del artículo 81 de la Ley 812 de 2003.

Parágrafo transitorio 3°. <Parágrafo adicionado por el artículo 1° del Acto Legislativo número 1 de 2005. El nuevo texto es el siguiente:> Las reglas de carácter pensional que rigen a la fecha de vigencia de este Acto Legislativo contenidas en pactos, convenciones colectivas de trabajo, laudos o acuerdos válidamente celebrados, se mantendrán por el término inicialmente estipulado. En los pactos, convenciones o laudos que se suscriban entre la vigencia de este Acto Legislativo y el 31 de julio de 2010, no podrán estipularse condiciones pensionales más favorables que las que se encuentren actualmente vigentes. En todo caso perderán vigencia el 31 de julio de 2010.

Parágrafo transitorio 4°. <Parágrafo adicionado por el artículo 1° del Acto Legislativo número 1 de 2005. El nuevo texto es el siguiente:> El Régimen de Transición establecido en la Ley 100 de 1993 y demás normas que desarrollen dicho régimen, no podrá extenderse más allá del 31 de julio de 2010; excepto para los trabajadores que estando en dicho régimen, además, tengan cotizadas al menos 750 semanas o su equivalente en tiempo de servicios a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo, a los cuales se les mantendrá dicho régimen hasta el año 2014.

Los requisitos y beneficios pensionales para las personas cobijadas por este régimen serán los exigidos por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y demás normas que desarrollen dicho régimen.

Parágrafo transitorio 5°. <Parágrafo adicionado por el artículo 1° del Acto Legislativo número 1 de 2005. El nuevo texto es el siguiente:> De conformidad con lo dispuesto por el artículo 140 de la Ley 100 de 1993 y el Decreto número 2090 de 2003, a partir de la entrada en vigencia de este último decreto, a los miembros del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carceraria Nacional se les aplicará el Régimen de Alto Riesgo contemplado en el mismo. A quienes ingresaron con anterioridad a dicha fecha se aplicará el régimen hasta ese entonces vigente para dichas personas por razón de los riesgos de su labor, este es el dispuesto para el efecto por la Ley 32 de 1986, para lo cual deben haberse cubierto las cotizaciones correspondientes.

Parágrafo transitorio 6°. <Parágrafo adicionado por el artículo 1° del Acto Legislativo número 1 de 2005. El nuevo texto es el siguiente:> Se exceptúan de lo establecido por el inciso 8° del presente artículo, aquellas personas que perciban una pensión igual o inferior a tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes, si la misma se causa antes del 31 de julio de 2011, quienes recibirán catorce (14) mesadas pensionales al año”.

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

Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía

o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra Cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita”.

9. Fundamentos legales

El Sistema General de Seguridad Social de Pensiones en nuestro país ha tenido un largo desarrollo legal en su historia, con la expedición de la Ley 50 de 1886 “Que fija reglas sobre concesión de pensiones y jubilación”, donde se señaló que “Toda pensión del Tesoro nacional es por su naturaleza la recompensa de grandes o largos servicios hechos a la Patria”²², como dato curioso esta ley disponía que las pensiones, así civiles, como militares, tenían el carácter de exclusivamente personales, y en ningún caso podían ser hereditarias, así cuando fallecía algún pensionado su pensión quedaba cancelada.

En aras de realizar un recorrido sobre la normatividad que en materia de pensiones ha regido a Colombia, se presenta a continuación un cuadro indicativo de las correspondientes leyes desde el año 1827:

NÚMERO DE LA NORMA	TÍTULO DE LA NORMA	GENERALIDADES
Año 1827 Ley 9ª de 1843	Año 1827 Sobre Fondos.	En 1827, se da inicio a la protección de la vejez con los Montepíos Militares, los cuales fueron adoptados en Colombia en la época de la independencia. Se buscaba el amparo a la tercera edad y a sus familias durante las guerras y campañas libertadoras. Con la Ley 9 de 1843 se establece un Fondo que se integraba con los descuentos de los sueldos y pensiones de los Generales, Jefes y Oficiales del Ejército y de la Marina. Los bienes de cualquier individuo del Ejército o la Marina que fallecieran sin dejar herederos, eran destinados a fundaciones piadosas en favor del Montepío.
Ley 50 de 1886	Que fija reglas sobre concesión de pensiones y jubilación	Determina las reglas generales que regían en esa época para la concesión de pensiones y jubilación. Fue el inicio del Régimen de Previsión Social en nuestro país. Esta norma se derogó con la expedición de la Ley 49 de 1909.
Ley 96 de 1890	Montepío Militar	En nuestra legislación el Régimen de Pensiones de Retiro de las Fuerzas Militares, ha tenido un amplio desarrollo legal: la Ley 11 de 1850, la Ley 30 de 1855 y la Ley 96 de 1890, entre otras, con las cuales se determinaba la organización de los Montepíos Militares.

NÚMERO DE LA NORMA	TÍTULO DE LA NORMA	GENERALIDADES
Ley 120 de 1892	Por la cual se reforma la Ley 96 de 1890 sobre creación del Montepío Militar	Esta ley reformó aspectos administrativos de los Montepíos Militares y facultó al Gobierno para la revisión, en cualquier tiempo, de las pensiones por no estar sujetas a la ley, porque la viuda haya contraído matrimonio o cuando no haya educado a los hijos. Solo hasta el año 2004, con la Ley 923 de 2004, se derogó esta ley.
Ley 153 de 1896	Montepío Militar	Con esta ley se define la naturaleza del Montepío Militar como una institución de carácter público nacional cuyo representante legal es el Presidente de la Junta Directiva. El Montepío Militar ha sido considerado como una institución clasista, sin embargo esta demuestra la preocupación del Gobierno de la época de establecer un régimen de protección a favor de las viudas y de los huérfanos de los militares fallecidos en servicio activo, que por no reunir los requisitos de las leyes especiales, no tenían derecho a recibir otros beneficios.
Ley 37 de 1904	Que contiene algunas disposiciones relativas a pensiones, recompensas y otros créditos	Por medio de esta ley se ordenó computar los sueldos de los soldados en oro y reducirlos en un 60 por 100. De esta manera el sueldo de los soldados fue reducido sustancialmente. El artículo 3º de esta ley fue derogado de manera expresa por la Ley 29 de 1905 en su artículo 11. El articulado restante no tiene derogatoria expresa.
Ley 29 de 1905	Sobre pensiones y jubilación	La Ley 29 de 1905 dispuso que para tener derecho a pensión jubilatoria era necesario que el empleado al servicio del Estado hubiera servido treinta años y tuviera una edad de 60 años. Así mismo, crea el Régimen de Pensiones para los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. El artículo 11 declara sin valor el artículo 3º de la Ley 37 de 1904. Fue modificada por el artículo 6º de la Ley 12 de 1907 y derogada por la Ley 80 de 1916.
Ley 12 de 1907	Por la cual se conceden varias pensiones de jubilación y se reforma la ley 29 de 1905	Esta ley fue derogada por la Ley 80 de 1916.

²² Artículo 5º Ley 50 de 1886.

NÚMERO DE LA NORMA	TÍTULO DE LA NORMA	GENERALIDADES	NÚMERO DE LA NORMA	TÍTULO DE LA NORMA	GENERALIDADES
Ley 49 de 1909	Sobre pensiones, recompensas y jubilaciones	Con esta ley se regularon las pensiones de los hijos y nietos de los próceres de la independencia.	Ley 42 de 1933	Sobre pensiones de jubilación a determinados profesores de educación pública y privada.	Esta norma perdió vigencia con la creación del ISS. Por otra parte el Decreto número 081 de 1976 estableció que este tipo de pensiones las reconocería Cajanal.
Ley 29 de 1912	Que modifica disposiciones vigentes sobre pensiones del Tesoro público	El objeto de regulación fueron las pensiones de las viudas e hijas de los expresidentes, pensión de sobrevivencia y las pensiones de los nietos de los próceres de la independencia.	Ley 6ª de 1936	Por la cual se concede derecho a unas jubilaciones y se otorgan autorizaciones al Presidente de la República en el ramo de guerra	Derogatoria tácita de la Ley 923 de 2004.
Ley 71 de 1915	Sobre retiro, pensiones y recompensas para los miembros del Ejército	Esta ley se encuentra derogada por la Ley 80 de 1916, Ley 72 de 1917 y Ley 88 de 1935.	Ley 70 de 1937	Por la cual se modifica la Ley 2 de 1932 y se dicta otras disposiciones en los ramos de correos y telégrafos	Derogatoria tácita de la Ley 100 de 1993.
Ley 87 de 1915	Sobre rebaja de sueldos y pensiones	Era una ley en la que se determinaban descuentos a los salarios y pensiones de esa vigencia fiscal, hasta tanto se preparara un proyecto de ley sobre salarios civiles.	Ley 263 de 1938	Por la cual se modifican las Leyes 2ª y 21 de 1932, 92 de 1936 y 70 de 1937	Con esta norma se regula la incompatibilidad de salario y pensión, cesantías, rebajas a pensiones, topes de pensiones de los ramos postal y telegráfico, funciones de la Caja de Auxilios del Ramo Postal –hoy Caprecom–, y se dictan otras normas de carácter presupuestal.
Ley 68 de 1922	Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre pago de pensiones civiles y militares.	Se ordenó la suspensión de pensiones mientras el Consejo de Estado adelantaba los procesos de revisión y verificaba la pertinencia de las pensiones, esta norma exceptúa a los próceres de la guerra de Independencia.	Ley 49 de 1943	Por la cual se reforma la escala de pensiones de jubilación consagradas en la Ley 1ª de 1932 y se dictan otras disposiciones sobre trabajadores ferroviarios	Derogatoria tácita de la Ley 100 de 1993.
Ley 75 de 1925	Sobre sueldo de retiro para Oficiales del Ejército y por la cual se dictan algunas disposiciones sobre pensiones militares.	Con esta norma se buscó la unificación del Sistema de Protección Integral de los Militares y sus familias y se estructuraron las bases de la Caja de Sueldos de Retiro de las Fuerzas Militares.	Ley 78 de 1944	Por la cual se reconoce un derecho a los maestros jubilados	Derogatoria tácita de la Ley 4ª de 1992 que estableció la incompatibilidad entre salario y pensión.
Ley 78 de 1926	Sobre aumento y reconocimiento de pensiones	Regula los reajustes de pensiones para los descendientes de la Guerra Magna, próceres y personas en particular, cuyo reconocimiento estaba a cargo del Consejo de Estado.	Ley 6ª de 1945	Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre convenciones de trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial de trabajo.	Esta norma señaló obligaciones en materia pensional para las empresas cuyo capital exceda de un millón de pesos (\$1.000.000). Así mismo, dispuso prestaciones para los empleados y obreros nacionales, entre las que incluía la pensión vitalicia de jubilación, cuando el empleado u obrero haya llegado o llegue a cincuenta (50) años de edad, después de veinte (20) años de servicio continuo o discontinuo, equivalente a las dos terceras partes del promedio de sueldos o jornales devengados, sin bajar de treinta pesos (\$30) ni exceder de doscientos pesos (\$200) en cada mes.
Ley 102 de 1927	Sobre aumento y reconocimiento de pensiones	Se regulan los reajustes pensionales y se determina que la Corte Suprema conocerá de los procesos de pensiones de los miembros de la Rama Judicial.			
Ley 107 de 1928	Por la cual se aclaran las disposiciones vigentes sobre pensiones militares y se fijan unas asignaciones.	No tiene derogatoria expresa. Derogatoria tácita de la Ley 923 de 2004.			
Ley 2ª de 1932	Que reglamenta la Caja de Auxilios de los Ramos Postal y Telegráfico	Derogada por la Ley 314 de 1996 y la Ley 100 de 1993.			
Ley 37 de 1933	Por la cual se decreta el pago de una pensión a un servidor público y sobre jubilación de algunos empleados	Esta ley solo está vigente para aquellos docentes de enseñanza primaria y secundaria que acreditaron el cumplimiento de los requisitos establecidos para acceder a la pensión gracia, antes del 31 de diciembre de 1980. Para los demás docentes, está derogada.			

NÚMERO DE LA NORMA	TÍTULO DE LA NORMA	GENERALIDADES	NÚMERO DE LA NORMA	TÍTULO DE LA NORMA	GENERALIDADES
Ley 71 de 1945	Por la cual se adicionan y reforman las Leyes 22/42, 67/43 y 6/45, sobre prestaciones a funcionarios de la Rama Jurisdiccional, del Ministerio Público y Contencioso Administrativo	Con esta ley se buscaba mejorar la asignación denominada pensión vitalicia de jubilación. Derogatoria tácita de la Ley 100 1993.	Ley 4ª de 1966	Por la cual se provee de nuevos recursos a la Caja Nacional de Previsión Social, se reajustan las pensiones de jubilación e invalidez y se dictan otras disposiciones.	Derogatoria tácita de la Ley 100 de 1993.
Ley 6ª de 1946	Por la cual se aclara una disposición de la Ley 6ª de 1945 sobre las pensiones de jubilación de los trabajadores del ramo docente	No tiene derogatoria expresa.	Ley 33 de 1973	Por la cual se transforman en vitalicia las pensiones de las viudas.	Derogatoria tácita de la Ley 100 de 1993.
Ley 65 de 1946	Por la cual se modifican las disposiciones sobre cesantía y jubilación y se dictan otras.	Derogatoria tácita de la Ley 100 de 1993.	Ley 37 de 1973	Por la cual se establece el Régimen de Seguridad Social del Periodista Profesional.	Derogatoria tácita de la Ley 100 de 1993.
Ley 90 de 1946	Por la cual se establece el Seguro Social Obligatorio y se crea el Instituto Colombiano de Seguros Sociales	Los artículos que no fueron derogados ni modificados de manera expresa, fueron derogados tácitamente por normas posteriores, especialmente por el Decreto número 758 de 1990 y por la Ley 100 de 1993.	Ley 44 de 1977	Por la cual se restablece la sustitución pensional vitalicia para las personas que la disfrutaron de conformidad con la Ley 171 de 1961, Decreto-ley 3135 de 1968 y del Decreto-ley 434 de 1971.	Derogatoria tácita de la Ley 100 de 1993 y de la Ley 797 de 2003.
Ley 64 de 1947	Por la cual se aumentan las pensiones de jubilación de los maestros de escuela primaria oficial y se reforma el artículo 5º de la Ley 43 de 1945.	Señalaba el incremento de pensiones para mantener su poder adquisitivo, la pensión de sobrevivencia, el incremento de pensión por hijos y la pensión de invalidez.	Ley 44 de 1980	Por la cual se facilita el procedimiento de traspaso y pago oportuno de las sustituciones pensionales.	Esta norma está vigente sólo para quienes aún tienen Régimen de Sustitución Pensional.
Ley 84 de 1948	Por la cual se dictan disposiciones sobre prestaciones sociales a favor del personal científico que trabaja en servicios de lucha antituberculosa.	Se creó un régimen especial para quienes trabajaban en la Liga Antituberculosa.	Ley 15 de 1982	Por la cual se dictan normas sobre pensiones de jubilación, vejez, invalidez y muerte.	Derogatoria tácita de la Ley 100 de 1993.
Ley 172 de 1959	Sobre prestaciones sociales de los miembros del Congreso y de las Asambleas Departamentales	Derogatoria tácita de la Ley 100 de 1993.	Ley 33 de 1985	Por la cual se dictan algunas medidas en relación con las cajas de previsión y con las prestaciones sociales para el sector público.	Derogatoria expresa de la Ley 100 de 1993.
Ley 87 de 1961	Sobre pensión de jubilación e invalidez en el ramo de la educación pública oficial.	Esta ley establecía incrementos para personas que tuvieran 60 o más años de edad en el año 1960.	Ley 62 de 1985	Por la cual se modifica el artículo 3 de la Ley 33 del 29 de enero de 1985.	Esta ley se encuentra vigente solo para aquellos docentes excluidos de la Ley 100 de 1993 que no tengan régimen especial.
Ley 171 de 1961	Por la cual se reforma la Ley 77 de 1959 y se dictan otras disposiciones sobre pensiones.	Derogatoria tácita de la Ley 100 de 1993. Mediante Sentencia C-331/00, el artículo 4º fue declarado exequible y se encuentra vigente para los cargos de que trata el Decreto número 2400.	Ley 19 de 1987	Por la cual se modifica la Ley 33 de 1985.	El artículo 1º modifica la Ley 33 de 1985.
			Ley 71 de 1988	Por la cual se expiden normas sobre pensiones y se dictan otras disposiciones.	Derogatoria expresa y tácita de la Ley 100 de 1993. Vigencia parcial. Vigentes los artículos 5, 6 y 8.
			Ley 50 de 1990	Por la cual se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.	En esta ley solo el artículo 18 numerales 3 y 37, y el artículo 113 se refieren a pensiones. Tiene vigencia parcial.

NÚMERO DE LA NORMA	TÍTULO DE LA NORMA	GENERALIDADES	NÚMERO DE LA NORMA	TÍTULO DE LA NORMA	GENERALIDADES
Ley 100 de 1993	Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones.	Se introduce un profundo cambio en el Sistema General de Seguridad Social, pues este marco normativo permite la coexistencia de dos regímenes jurídicos diferentes, con efectos diversos, esto es, el Régimen de Prima Media con Prestación Definida y el Régimen de Capitalización Individual con Solidaridad. Esta ley señala que el Sistema General de Seguridad Social de Pensiones tiene por objeto garantizar a la población, el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones.			Esta norma dispone que la nación contribuirá en la financiación del pasivo pensional del Instituto de Seguros Sociales, ISS, así: a) La fecha de corte será el 23 de diciembre de 1993, fecha de entrada en vigencia de la Ley 100; b) El valor de la contribución estará definida por el valor a cargo del ISS por concepto de pensiones legalmente reconocidas en su condición de empleador, a la fecha de corte; c) Para hacer efectiva la contribución, la nación hará las apropiaciones correspondientes en sus presupuestos anuales y transferirá al ISS el valor de dicha contribución.
Ley 445 de 1998	Por la cual se establecen unos incrementos especiales a las mesadas y se dictan otras disposiciones.	Esta norma dispuso que las pensiones de jubilación, invalidez, vejez y sobrevivientes del sector público del orden nacional, financiadas con recursos del presupuesto nacional, del Instituto de Seguros Sociales, así como de los pensionados de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, conservando estos últimos su régimen especial, tendrán tres (3) incrementos, los cuales se realizarán el 1° de enero de los años 1999, 2000 y 2001. Se destaca que el inciso 1 del artículo 1 fue declarado executable condicionado mediante Sentencia C-067/99.	Ley 797 de 2003	Por la cual se reforman algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los regímenes pensionales exceptuados y especiales.	Con la expedición de esta ley se buscó ampliar la cobertura del Sistema General de Seguridad Social de Pensiones.
Ley 700 de 2001	Por medio de la cual se dictan medidas tendientes a mejorar las condiciones de vida de los pensionados y se dictan otras disposiciones.	Esta ley permite agilizar el pago de las mesadas a los pensionados de las entidades públicas y privadas en todos los regímenes vigentes, con el fin de facilitar a los beneficiarios el cobro de las mismas. Se obliga a todos los operadores públicos y privados del Sistema General de Seguridad Social de Pensiones a consignar la mesada correspondiente a cada pensionado en cuentas individuales, en la entidad financiera que el beneficiario elija.	Ley 860 de 2003	Por la cual se reforman algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se dictan otras disposiciones.	Modifica los requisitos para obtener la pensión de invalidez, así: – Invalidez causada por enfermedad: que haya cotizado cincuenta (50) semanas dentro de los últimos tres (3) años inmediatamente anteriores a la fecha de estructuración. – Invalidez causada por accidente: que haya cotizado cincuenta (50) semanas dentro de los últimos tres (3) años inmediatamente anteriores al hecho causante de la misma. Señala las condiciones y requisitos para tener derecho a la pensión de vejez por exposición a alto riesgo (DAS).
Ley 717 de 2001	Por la cual se establecen términos para el reconocimiento de las pensiones de sobrevivientes y se dictan otras disposiciones.	El reconocimiento del derecho a la pensión de sobrevivientes por parte de la entidad de previsión social correspondiente, deberá efectuarse a más tardar dos (2) meses después de radicada la solicitud por el peticionario, con la correspondiente documentación que acredite su derecho.	Ley 952 de 2005	Por medio de la cual se modifica el artículo 2° de la Ley 700 de 2001 y se dictan otras disposiciones.	Señala que solo procederán las consignaciones a los pensionados en entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria, eliminando la posibilidad de consignación en cooperativas de ahorro y crédito o las multiactivas.
Ley 758 de 2002	Por la cual la nación contribuye con la financiación parcial de las pensiones a cargo del Instituto de Seguros Sociales (ISS), en su condición de empleador.		Acto Legislativo número 01 de 2005	Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política.	Con esta disposición normativa se introducen algunas modificaciones de orden constitucional en materia pensional, las cuales tienen afectación sobre el Régimen de Transición de la Ley 100 de 1993. Se señala la prohibición de crear condiciones pensionales mediante pactos, convenciones colectivas de trabajo, laudos o acto jurídico alguno, diferentes a las establecidas en

NÚMERO DE LA NORMA	TÍTULO DE LA NORMA	GENERALIDADES
		las leyes del Sistema General de Pensiones. Así mismo, se eliminan los regímenes especiales de pensiones (exceptuando el de la Presidencia de la República y el de la Fuerza Pública).
Ley 1204 de 2008	Por la cual se modifican algunos artículos de la Ley 44 de 1980 y se impone una sanción por su incumplimiento.	Se dictan normas tendientes a simplificar el trámite de sustituciones pensionales.
Ley 1223 de 2008	Por la cual se adiciona el Régimen de Pensión de Vejez por Exposición a Alto Riesgo a que se refiere la Ley 860 de 2003, para algunos servidores públicos del Cuerpo Técnico de investigación de la Fiscalía General de la Nación.	Con esta norma se define el régimen de pensiones para el personal del Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) de la Fiscalía General de la Nación, que cumplen funciones permanentes de Policía Judicial, escoltas y conductores del CTI, teniendo en cuenta que conforme a estudios y criterios técnicos desarrollan actividades de alto riesgo que les generan disminución de expectativa de vida saludable por la labor que realizan.
Ley 1250 de 2008	Por la cual se adiciona un inciso al artículo 204 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007 y un parágrafo al artículo 19 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 6° de la Ley 797 de 2003.	Las personas cuyos ingresos mensuales sean inferiores o iguales a un (1) salario mínimo legal mensual, que registren dicho ingreso conforme al procedimiento que para el efecto determine el Gobierno nacional, no estarán obligadas a cotizar para el Sistema General de Pensiones durante los próximos 3 años a partir de la vigencia de esta ley, no obstante quienes voluntariamente decidan cotizar al Sistema General de Pensiones podrán hacerlo.
Ley 1371 de 2009	Por la cual se establece la concurrencia para el pago del pasivo pensional de las universidades estatales del nivel nacional y territorial y se dictan otras disposiciones.	La nación concurrirá en el pago del pasivo pensional de las universidades estatales del orden nacional que con anterioridad al 23 de diciembre de 1993 tenían a su cargo el reconocimiento y pago de pensiones directamente o a través de una Caja con o sin personería jurídica.

10. Antecedentes jurisprudenciales

Acerca del carácter de servicio público y derecho constitucional de la Seguridad Social, así como los principios a los cuales debe ceñirse, se ha pronunciado la Honorable Corte Constitucional²³:

“La seguridad social cumple con los tres postulados básicos para categorizar a una actividad como de servicio público, ya que está encaminada a la satisfacción de necesidades de carácter general, exigiendo el acceso continuo, permanente y obligatorio de toda la colectividad a su prestación, y además, siendo necesario e indispensable para preservar la

²³ Corte Constitucional Sentencia C-623 de 2004 Expediente D-4933 Magistrado Ponente: Doctor Rodrigo Escobar Gil. Veintinueve (29) de junio de dos mil cuatro (2004).

vigencia de las garantías fundamentales en el Estado Social de Derecho”.

“En este sentido, la Constitución Política establece unos principios y reglas generales, básicas y precisas a las cuales debe ceñirse el legislador para regular o limitar el alcance de dicho servicio público y derecho prestacional a la seguridad social, pero no impide su amplia intervención para configurar, coordinar y asegurar su prestación a través de las estructuras o sistemas que considere idóneos y eficaces. Se destacan dentro de ese catálogo de principios y reglas generales a los cuales debe someterse la libertad de configuración del legislador; entre otros, los siguientes: (i) el reconocimiento de la seguridad social como un derecho irrenunciable de todos los habitantes del territorio nacional y, a su vez, (ii) como un servicio público obligatorio cuya dirección, control y manejo se encuentra a cargo del Estado. Adicionalmente, (iii) se admite la posibilidad de autorizar su prestación bajo las reglas de la concurrencia entre entidades públicas y particulares; (iv) siempre y cuando se cumplan con las estrictas exigencias derivadas del contenido de los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad”.

En ese mismo sentido, la honorable Corte Constitucional en Sentencia C-111 del veintidós (22) de febrero de dos mil seis (2006), con ponencia del Magistrado, doctor Rodrigo Escobar Gil, Expediente D-5899, manifestó²⁴:

“Los artículos 48, 49, 50, 53 y 365 de la Constitución Política reconocen a la seguridad social como un servicio público y, a su vez, como un derecho constitucional. Inicialmente se ha entendido que una actividad económica se convierte en servicio público, cuando se dirige “a satisfacer una necesidad de carácter general, en forma continua y obligatoria, según las ordenaciones del derecho público, bien sea que su prestación esté a cargo del Estado directamente o de concesionarios o administradores delegados, o de simples personas privadas”.

Desde esta perspectiva, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que la seguridad social admite dicha categorización, por cuanto pretende la satisfacción de necesidades de carácter general, consistentes en amparar a toda la población colombiana, sin discriminación de ninguna naturaleza, durante todas las etapas de su vida, contra los riesgos o contingencias que menoscaben sus derechos a la integridad, salud, dignidad humana y mínimo vital, circunstancias frente a las cuales se requiere de una prestación o cobertura continua y obligatoria, en aras de hacer efectivos los mandatos superiores previstos en el Texto Constitucional (preámbulo y artículos 1, 2 y 5 de la Carta Fundamental).

Esto significa que la seguridad social cumple con los tres postulados básicos para categorizar a una actividad como de servicio público, pues está encaminada a la satisfacción de necesidades de carácter general, lo que exige el acceso continuo, permanente y obligatorio de toda la colectividad a su prestación, siendo además necesaria e indispensable para preservar la vigencia de algunos de los derechos fundamentales que sirven de soporte al Estado Social de

²⁴ Corte Constitucional Sentencia C-111 de 2006 Expediente D-5899 Magistrado Ponente: Doctor Rodrigo Escobar Gil. Veintidós (22) de febrero de dos mil seis (2006).

Derecho, como ocurre con los derechos a la vida, al mínimo vital y la dignidad humana”.

De otra parte, se ocupa la Corte Constitucional²⁵ también del principio de la universalidad en materia de seguridad social, en los siguientes términos:

“Según el principio de universalidad, la cobertura en la protección de los riesgos inherentes a la seguridad social debe amparar a todas las personas residentes en Colombia, en cualquiera de las etapas de su vida, sin discriminación alguna por razones de sexo, edad, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica, etc. El principio de solidaridad exige la ayuda mutua entre las personas afiliadas, vinculadas y beneficiarias, independientemente del sector económico al cual pertenezcan, y sin importar el estricto orden generacional en el cual se encuentren”.

El principio de solidaridad y regulación legal de la seguridad social ha sido objeto de análisis por parte de la Corte Constitucional en Sentencia C-126 de 2000²⁶, en los términos que a continuación se exponen:

“En materia de seguridad social, el principio de solidaridad implica que todos los partícipes de este sistema deben contribuir a su sostenibilidad, equidad y eficiencia, lo cual explica que sus miembros deban en general cotizar, no sólo para poder recibir los distintos beneficios, sino además para preservar el sistema en su conjunto.” (...)

“El artículo 48 de la Carta señala unos principios básicos que estructuran la seguridad social, pero confiere al Congreso una amplia posibilidad de regular de maneras distintas este servicio obligatorio, puesto que establece que este se presta, con base en los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, “en los términos que establezca la ley” (inciso 1°) y comprende “la prestación de los servicios en la forma que determine la ley” (inciso 3°). Por ende, el Legislador tiene la facultad de determinar los servicios que comprende la seguridad social y desarrollar el alcance del principio de solidaridad. Por ello, tal y como esta Corte lo ha señalado, “el legislador tiene una variedad de opciones para desarrollar el mandato del artículo 48, y naturalmente una amplia competencia para crear el sistema o los sistemas de seguridad social que más se adecuen a las finalidades del Estado Social de Derecho” (Sentencia C-538 de 1996, M. P. Antonio Barrera Carbonell. Consideración 2.2. f).

De otro lado, en múltiples ocasiones, esta Corte ha mostrado la importancia que tiene el principio de solidaridad, que constituye tanto un deber exigible a las personas, en ciertas situaciones (C. P. artículo 95 ord. 2°), como un principio que gobierna el funcionamiento de determinadas instituciones en el Estado social (C. P. artículos 1° y 48). Además, esta Corporación ha precisado que ese principio constituye un criterio hermenéutico útil para especificar el alcance y sentido de ciertas disposiciones y situaciones fácticas. Igualmente, esta Corte ha indicado que la solidaridad hace referencia al deber que tienen las

personas, por el solo hecho de hacer parte de una determinada comunidad humana, de contribuir con sus esfuerzos a tareas comunes, en beneficio o apoyo de los demás asociados o del interés colectivo. Por consiguiente, en materia de seguridad social, el principio de solidaridad implica que todos los partícipes de este sistema deben contribuir a su sostenibilidad, equidad y eficiencia, lo cual explica que sus miembros deban en general cotizar, no sólo para poder recibir los distintos beneficios, sino además para preservar el sistema en su conjunto”.

Con relación al principio de la progresividad, encontramos que la Corte Constitucional ha sostenido²⁷:

“Así, con fundamento en el principio de progresividad de los derechos sociales y de no regresividad de las normas sobre seguridad social, no se puede concluir que las regulaciones sobre regímenes pensionales sean absolutamente inmodificables. Excepcionalmente, cuando exigentes circunstancias lo ameriten y se encuentre plenamente justificado, puede procederse la revisión legislativa o constitucional de las normas pensionales en defensa del interés general, de la concreción de otros principios como la ampliación progresiva de la cobertura social o de la realización de políticas sociales y económicas para lograr la sostenibilidad financiera del sistema de seguridad social y asegurar el bienestar de futuras generaciones”.

En Sentencia C-671 de 2002²⁸, se cita textualmente:

“La Constitución y los Tratados de Derechos Humanos señalan que si bien los derechos sociales prestacionales no son de aplicación inmediata e integral, sin embargo los Estados tienen no sólo el deber de tomar todas las medidas posibles para lograr su realización progresiva integral sino que además deben asegurar el goce de estos derechos a todos los habitantes, sin ninguna discriminación”.

11. Cuadro comparativo del artículo 15 de la Ley 100 de 1993 propuesto para su modificación.

Ley 100 de 1993 por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones	Modificaciones propuestas en el presente proyecto de ley
Artículo 15. Afiliados. Serán afiliados al Sistema General de Pensiones: 1. En forma obligatoria: todas aquellas personas vinculadas mediante contrato de trabajo o como servidores públicos, salvo las excepciones previstas en esta ley. Así mismo, los grupos de población que por sus características o condiciones socioeconómicas sean elegibles para ser beneficiarios de subsidios a través del Fondo de Solidaridad Pensional, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales.	Artículo 2°. Cotización voluntaria para pensión. El numeral 2° del artículo 15 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 3° de la Ley 797 de 2003, quedará así: Artículo 15. Afiliados. Serán afiliados al Sistema General de Pensiones: 1. En forma obligatoria: todas aquellas personas vinculadas mediante contrato de trabajo o como servidores públicos, salvo las excepciones previstas en esta ley. Así mismo, los grupos de población que por sus características o condiciones socioeconómicas sean elegibles para ser beneficiarios de subsidios a través del Fondo de Solidaridad Pensional, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales.

²⁵ Corte Constitucional Sentencia C-623 de 2004 Expediente D-4933 Magistrado Ponente: Doctor Rodrigo Escobar Gil. Veintinueve (29) de junio de dos mil cuatro (2004).

²⁶ Corte Constitucional Sentencia C-126 de 2000 Expediente D-2456 Magistrado Ponente: Doctor Alejandro Martínez Caballero. Dieciséis (16) de febrero de dos mil (2000).

²⁷ Corte Constitucional Sentencia C-428 de 2009 Expediente D-7488 Magistrado Ponente: Doctor Mauricio González Cuervo. Primero (1) de dos mil nueve (2009).

²⁸ Corte Constitucional Sentencia C-671 de 2002 Expediente D-3912 Magistrado Ponente: Doctor Eduardo Montealegre Lynett. Veinte (20) de agosto de dos mil dos (2002).

<p>Ley 100 de 1993 <i>por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones</i></p>	<p>Modificaciones propuestas en el presente proyecto de ley</p>
<p>2. En forma voluntaria: los trabajadores independientes y en general todas las personas naturales residentes en el país y los colombianos domiciliados en el exterior, que no tengan la calidad de afiliados obligatorios y que no se encuentren expresamente excluidos por la presente ley.</p> <p>Los extranjeros que en virtud de un contrato de trabajo permanezcan en el país y no estén cubiertos por algún régimen de su país de origen o de cualquier otro.</p> <p>Parágrafo. Las personas a que se refiere el numeral 2 del presente artículo podrán afiliarse al régimen por intermedio de sus agremiaciones o asociaciones, de acuerdo con la reglamentación que para tal efecto se expida dentro de los 3 meses siguientes a la vigencia de esta ley.</p>	<p>2. En forma voluntaria: todas las personas naturales residentes en el país y los colombianos domiciliados en el exterior, que no tengan la calidad de afiliados obligatorios y que no se encuentren expresamente excluidos por la presente ley.</p> <p>Los extranjeros que en virtud de un contrato de trabajo permanezcan en el país y no estén cubiertos por algún régimen de su país de origen o de cualquier otro.</p> <p><u>Así mismo, podrán de manera voluntaria cotizar para pensión todos aquellos que tengan la calidad de beneficiarios en el Régimen Contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud.</u></p> <p><u>Quienes se encuentren vinculados al Sistema General de Seguridad Social en Salud en condición afiliados al Régimen Subsidiado, siempre y cuando no hayan sido seleccionados como beneficiarios del subsidio otorgado por el Fondo de Solidaridad Pensional, también podrán de forma voluntaria cotizar para pensión.</u></p> <p><u>Parágrafo 1°. En los casos señalados en los incisos 3° y 4° del numeral 2 del presente artículo, los aportes al Sistema General de Seguridad Social de Pensiones podrán ser realizados por terceros a favor del afiliado, sin que tal hecho implique por sí solo la existencia de una relación trabajo, legal o reglamentaria, o de prestación de servicios de carácter civil.</u></p> <p>Parágrafo 2°. Las personas a que se refiere el presente artículo podrán afiliarse al régimen por intermedio de sus agremiaciones o asociaciones, <u>o directamente</u>, de acuerdo con la reglamentación que para tal efecto se expida <u>el Gobierno nacional</u> dentro de los tres meses siguientes a la vigencia de esta ley.</p>

Teniendo en cuenta los argumentos precedentes, pongo en consideración del honorable Congreso de la República este proyecto de ley a objeto que sea estudiado y se sirvan darle el trámite legislativo correspondiente.

De los honorables Congresistas,

Luis Fernando Ochoa Zuluaga,

Representante a la Cámara,

Departamento del Putumayo.

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 17 del mes de septiembre del año 2013 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 096, con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante *Luis Fernando Ochoa Zuluaga*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 097 DE 2013
CÁMARA

por medio de la cual se reforma el Código de Comercio, se fijan normas para el fortalecimiento de la gobernabilidad y el funcionamiento de las Cámaras de Comercio y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

TÍTULO I

ADMINISTRACIÓN Y DIRECCIÓN
DE LAS CÁMARAS DE COMERCIO

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 79 del Código de Comercio, el cual quedará así:

“**Artículo 79.** *Administración y dirección de las Cámaras de Comercio.* Las Cámaras de Comercio estarán administradas y gobernadas por los comerciantes inscritos en el registro mercantil que tengan la calidad de afiliados.

El Gobierno nacional determinará la jurisdicción de cada Cámara, teniendo en cuenta la continuidad geográfica y los vínculos comerciales de los municipios que agrupare, dentro de la cual ejercerá sus funciones.”.

Artículo 2°. *Junta Directiva de las Cámaras de Comercio.* Cada Cámara de Comercio tendrá una Junta Directiva que será el máximo órgano de la entidad.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 80 del Código de Comercio, el cual quedará así:

“**Artículo 80.** *Integración de la Junta Directiva.* Las juntas directivas de las Cámaras de Comercio estarán conformadas por afiliados elegidos y por representantes designados por el Gobierno nacional. Los miembros serán principales y suplentes.

El Gobierno nacional fijará el número de miembros que conformarán la Junta Directiva de cada Cámara, teniendo en cuenta el número de afiliados en cada una y la importancia comercial de la correspondiente circunscripción.”.

Artículo 4°. *Calidad de los miembros de la Junta Directiva.* Para ser miembros de la Junta Directiva se requiere haber ostentado la calidad de afiliado durante los dos (2) últimos años calendario previos al treinta y uno (31) de marzo del año correspondiente a la respectiva elección.

Los miembros de la Junta Directiva deberán cumplir los requisitos establecidos para ser afiliados o para mantener esta condición.

En el caso de representantes legales de las personas jurídicas que llegasen a integrar la Junta Directiva, estos deberán acreditar los mismos requisitos exigidos para los afiliados, salvo el de ser comerciantes.

Los miembros designados por el Gobierno nacional deberán cumplir con los requisitos para ser afiliados o tener título profesional con experiencia, al menos de cinco (5) años, en actividades afines a la naturaleza y las funciones de las Cámaras de Comercio.

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 82 del Código de Comercio, el cual quedará así:

“**Artículo 82.** *Periodo.* Con excepción de los miembros designados por el Gobierno nacional, los miembros de la Junta Directiva serán elegidos para

un periodo institucional de cuatro (4) años, pudiendo ser reelegidos sucesivamente de manera indefinida.

Los miembros designados por el Gobierno nacional no tendrán periodo y serán designados y removidos en cualquier tiempo.

Las impugnaciones relativas a la forma como se hubiere preparado o efectuado la elección o el escrutinio serán conocidas y decididas, en única instancia, por la Superintendencia de Industria y Comercio. Contra la decisión no procede ningún recurso.”.

Artículo 6°. Modifíquese el artículo 83 del Código de Comercio, el cual quedará así:

“**Artículo 83. Quórum para deliberar y decidir.** Existirá quórum para deliberar y decidir válidamente en la Junta Directiva con la mayoría absoluta de sus miembros. La designación y remoción del representante legal, así como la aprobación de las reformas estatutarias, deberán contar con el voto favorable de por lo menos, las dos terceras partes de sus miembros.”.

Artículo 7°. *Deberes especiales de la Junta Directiva.* Teniendo en cuenta la especial naturaleza y funciones de las Cámaras de Comercio, sus directivos actuarán de buena fe, con lealtad, diligencia, confidencialidad y respeto.

La Junta Directiva en el desarrollo de sus funciones, será responsable de la planeación, adopción de políticas, el control y la evaluación de gestión de la respectiva Cámara de Comercio. Se abstendrá de co-administrar o intervenir en la gestión y en los asuntos particulares de su ordinaria administración, por fuera de sus competencias legales y estatutarias.

Parágrafo. El Gobierno nacional reglamentará la forma de convocatoria y las reuniones de la Junta Directiva de las Cámaras de Comercio.

Artículo 8°. *Responsabilidad de los miembros de la Junta Directiva.* Los miembros de la Junta Directiva responderán solidaria e ilimitadamente de los perjuicios que por dolo o culpa grave ocasionen a la respectiva Cámara, salvo cuando se trate de miembros ausentes o disidentes. Si el miembro de Junta Directiva es una persona jurídica, la responsabilidad será de ella y de su representante legal.

Artículo 9°. *Inhabilidades e incompatibilidades.* Los miembros de las Juntas Directivas de las Cámaras de Comercio y los representantes legales de las personas jurídicas que integran las Juntas Directivas, estarán sometidos a las inhabilidades e incompatibilidades aquí previstas, sin perjuicio de las inhabilidades especiales establecidas en la Ley 80 de 1993, Ley 734 de 2000, Ley 1150 de 2007, Ley 1474 de 2011 y demás normas que las adicionen o modifiquen.

No podrán ser miembros de las Juntas Directivas, las personas naturales o jurídicas que se encuentren en cualquiera de las siguientes circunstancias:

1. Ser parte del mismo grupo empresarial, declarado de acuerdo con las disposiciones legales vigentes, al cual pertenece otro miembro de la Junta Directiva.

2. Tener participación o ser administrador en sociedades que tengan la calidad de matriz, filial o subordinada, de otra sociedad miembro de la Junta Directiva de la Cámara.

3. Ser socio de otra sociedad miembro de la Junta Directiva de la Cámara de Comercio.

4. Ser socio o administrador de una sociedad en la cual tenga participación cualquier funcionario de la Cámara de Comercio, a excepción de las sociedades cuyas acciones se negocien en el mercado público de valores.

5. Haber sido sancionado con declaratoria de caducidad o caducidad por incumplimiento reiterado por una entidad estatal en los últimos cinco (5) o tres (3) años, respectivamente.

6. Ser cónyuge, compañero o compañera permanente o tener parentesco dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad o civil con cualquier otro miembro de la Junta Directiva.

7. Ser cónyuge, compañero o compañera permanente o tener parentesco dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad o civil con cualquier funcionario de la Cámara.

8. Ejercer cargo público o haberlo ejercido durante los dos (2) años anteriores al treinta y uno (31) de marzo del año correspondiente a la elección, dentro de la jurisdicción de la respectiva Cámara.

9. Haber pertenecido a órganos de decisión nacional o local, dentro de los partidos o asociaciones políticas legalmente reconocidas, durante los dos (2) años anteriores al treinta y uno (31) de marzo del año correspondiente a la elección.

10. Haber aspirado a cargos de elección popular durante los dos (2) años anteriores al treinta y uno (31) de marzo del año correspondiente a la elección, dentro de la jurisdicción de la respectiva Cámara.

11. Haber sido sancionado por faltas graves relativas al incumplimiento de los estatutos, normas éticas y de buen gobierno de cualquier Cámara de Comercio, durante el periodo anterior.

Artículo 10. *Revocatoria de la elección de la Junta Directiva.* Cuando prospere la impugnación de la elección de Junta Directiva o cuando la Superintendencia de Industria y Comercio ordene su remoción y la decisión afecte a la totalidad de los elegidos, los representantes del Gobierno nacional deberán, en un plazo no superior a treinta (30) días hábiles, designar los nuevos miembros, personas naturales o jurídicas, para completar su integración. Vencido este plazo sin que se hubieren efectuado las nuevas designaciones, le corresponderá a la Superintendencia de Industria y Comercio efectuarlas. En los eventos antes señalados, los nuevos miembros deberán cumplir la totalidad de los requisitos exigidos para ser directivo de la Cámara de Comercio. Estos actuarán hasta cuando se elija y posea una nueva Junta.

Artículo 11. *Vacancia automática de la Junta Directiva.* La no asistencia a cinco (5) sesiones de Junta Directiva, en el periodo de un (1) año, con o sin justa causa, producirá automáticamente la vacancia del cargo de directivo. En el evento de la vacancia de un director principal, el suplente personal ocupará su lugar.

Adicionalmente, se producirá la vacancia automática del cargo de director, cuando durante el periodo para el cual ha sido elegido, se presente cualquier circunstancia que implique la pérdida de calidad de afiliado o cuando sobrevenga una causal de inhabilidad prevista en la ley.

La falta absoluta de un miembro principal y suplente, elegido por los afiliados, producirá la vacante del renglón correspondiente, caso en el cual será reemplazado por el renglón siguiente en el orden consignado en la lista respectiva. En el evento de que la lista no cuente con renglones adicionales, la vacante la ocupará un principal y un suplente designados por la Junta Directiva de la lista de candidatos que, en la elección correspondiente, al establecer el cociente electoral, haya obtenido el mayor residuo siguiente. Si se tratara de única lista, la vacante la ocupará un principal y un suplente elegidos por la Junta Directiva.

En caso de que la vacancia definitiva de principal o suplente corresponda a un directivo designado por el Gobierno nacional, el presidente de la Junta Directiva, informará al Gobierno nacional, dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a la fecha en que tenga conocimiento, a fin de que se inicien los trámites para su reemplazo en un término razonable.

Tratándose de la ausencia de uno de los miembros principales designados por el Gobierno nacional, el suplente lo reemplazará en sus faltas temporales y absolutas. En este último evento, el reemplazo será hasta tanto se realice una nueva designación por parte del Gobierno nacional.

TÍTULO II AFILIADOS

Artículo 12. Modifíquese el artículo 92 del Código de Comercio, el cual quedará así:

“**Artículo 92. Requisitos para ser afiliado.** Podrán ser afiliados a una Cámara de Comercio, las personas naturales o jurídicas que:

1. Así lo soliciten.
2. Tengan como mínimo tres (3) años consecutivos de matriculados en cualquier Cámara de Comercio.
3. Hayan ejercido durante este plazo la actividad mercantil, y
4. Hayan cumplido en forma permanente sus obligaciones derivadas de la calidad de comerciante, incluida la renovación oportuna de la matrícula mercantil en cada periodo.

El afiliado para mantener su condición deberá continuar cumpliendo los anteriores requisitos.

Quien ostente la calidad de representante legal de las personas jurídicas, deberá cumplir los mismos requisitos previstos para los afiliados, salvo el de ser comerciante.

Artículo 13. *Condiciones para ser afiliado.* Para ser afiliado o conservar esta calidad, las personas naturales o jurídicas, deberán acreditar que no se encuentran incursas en cualquiera de las siguientes circunstancias:

1. Haber sido sancionadas en procesos de responsabilidad disciplinaria con destitución o inhabilidad para el ejercicio de funciones públicas.
2. Haber sido condenadas penalmente por delitos dolosos.
3. Haber sido condenadas en procesos de responsabilidad fiscal.
4. Haber sido excluidas o suspendidas del ejercicio profesional del comercio o de su actividad profesional.

5. Estar incluidas en listas inhibitorias por lavado de activos o financiación del terrorismo.

Las Cámaras de Comercio deberán abstenerse de afiliarse o deberán cancelar la afiliación de la persona natural o jurídica, cuando conozcan que no cumple o ha dejado de cumplir alguno de los requisitos establecidos en el presente artículo.

En caso de que el representante legal del afiliado no cumpla o deje de cumplir los requisitos, la Cámara de Comercio lo requerirá para que subsane la causal, en un término no superior a dos (2) meses, so pena de proceder a la desafiliación.

Artículo 14. *Pérdida de la calidad de afiliado.* La calidad de afiliado se perderá por cualquiera de las siguientes causales:

1. Solicitud escrita del afiliado.
2. Por no pagar oportunamente la cuota de afiliación o su renovación.
3. Por la pérdida de la calidad de comerciante.
4. Por incumplimiento de cualquiera de los requisitos y deberes establecidos para conservar la calidad de afiliado.
5. Por encontrarse en proceso de liquidación.
6. Por cambio de domicilio principal a otra jurisdicción.
7. Por orden de autoridad competente.

La desafiliación no conlleva a la cancelación de la matrícula mercantil, ni a la devolución de la cuota de afiliación.

Artículo 15. *Derechos de los afiliados.* Los afiliados a las Cámaras de Comercio tendrán derecho a:

1. Elegir y ser elegidos miembros de la Junta Directiva de la Cámara de Comercio, bajo las condiciones y los requisitos que determinen la ley y las normas reglamentarias.
2. Dar como referencia a la correspondiente Cámara de Comercio.
3. Acceder gratuitamente a las publicaciones que determine la Cámara de Comercio.
4. Obtener gratuitamente las certificaciones derivadas de su registro mercantil, sin exceder del monto de su cuota de afiliación.

Artículo 16. *Deberes de los afiliados.* Los afiliados a las Cámaras de Comercio deberán:

1. Cumplir con el reglamento interno aprobado por la Cámara de Comercio.
2. Pagar oportunamente la cuota de afiliación o su renovación.
3. Actuar de conformidad con la moral y las buenas costumbres.
4. Denunciar cualquier hecho que afecte a la Cámara de Comercio o que atente contra sus procesos electorales.

Artículo 17. *Solicitud y trámite de afiliación.* Las personas naturales o jurídicas podrán solicitar a la Cámara de Comercio su afiliación, declarando que cumplen con la totalidad de los requisitos señalados en la ley y las demás normas correspondientes. El Comité de Afiliación aceptará o rechazará la solicitud de afiliación, previa verificación del cumplimiento de los requisitos.

La Cámara de Comercio deberá, dentro de los dos (2) meses siguientes a la presentación de la solici-

tud, verificar el cumplimiento de los requisitos para ser afiliado de conformidad con el procedimiento establecido en el respectivo reglamento de afiliados. Vencido el término anterior, sin que la Cámara de Comercio hubiese resuelto la solicitud de afiliación, esta se entenderá aprobada. Lo anterior, sin perjuicio de la impugnación que oportunamente presente cualquier tercero con interés legítimo concreto o del ejercicio de las funciones de desafiliación atribuidas a la respectiva Cámara de Comercio.

Artículo 18. Comité de Afiliación. El Comité de Afiliación de las Cámaras de Comercio estará integrado por el Presidente Ejecutivo o su delegado y como mínimo, dos (2) funcionarios del nivel directivo.

El Comité de Afiliación tendrá las siguientes funciones:

1. Decidir las solicitudes de afiliación.
2. Determinar el censo electoral y disponer su actualización y depuración, cuando a ello hubiere lugar a ello.
3. Desafiliar a quienes incurran en cualquier causal de desafiliación.
4. Cumplir o ejecutar las instrucciones, órdenes o decisiones de la Superintendencia de Industria y Comercio relacionadas con las funciones otorgadas al Comité en los numerales anteriores.

Artículo 19. Impugnación de la decisión de afiliación o desafiliación. Contra la decisión que resuelva la solicitud de afiliación o desafiliación procede impugnación ante la Superintendencia de Industria y Comercio.

La impugnación deberá presentarse ante la Superintendencia de Industria y Comercio dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la notificación de la decisión correspondiente.

La decisión de afiliación solo podrá ser impugnada por quien acredite un interés legítimo concreto. La decisión de desafiliación solo podrá ser impugnada por el desafiado. La impugnación se tramitará en el efecto devolutivo y en única instancia. La Superintendencia deberá resolver dentro del término establecido en el artículo 86 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, para decidir los recursos, so pena de que se produzca el efecto allí previsto. Contra la decisión de la Superintendencia no procede recurso alguno.

Artículo 20. Vigencia y renovación de la afiliación. La afiliación se deberá renovar anualmente dentro de los tres (3) primeros meses de cada año y el pago de la cuota de afiliación quedará establecido en el reglamento de afiliados de cada Cámara de Comercio. El reglamento no podrá establecer plazos superiores al treinta y uno (31) de diciembre del correspondiente año, para el pago de la totalidad de la cuota de afiliación.

A falta de estipulación en el reglamento, el pago total de la cuota de afiliación deberá hacerse dentro de los tres (3) primeros meses de cada año al momento de la renovación de la afiliación.

Artículo 21. Traslado de la afiliación. El comerciante que cambie su domicilio principal a otra jurisdicción, podrá solicitar su afiliación a la Cámara de Comercio de la jurisdicción de su nuevo domicilio, caso en el cual conservará su antigüedad, los

derechos y obligaciones que le otorga esta calidad. La solicitud deberá presentarse dentro de los tres (3) meses siguientes a la inscripción del cambio de domicilio.

El Comité de Afiliación de la correspondiente Cámara de Comercio, verificará el cumplimiento de los requisitos. Aceptado el traslado de la afiliación, deberá el solicitante pagar la cuota de afiliación a la que hubiera lugar.

Artículo 22. Incentivos para la afiliación. Las Cámaras de Comercio, para estimular la afiliación y la participación de los comerciantes, podrán establecer un tratamiento preferencial en los programas y servicios que ellas desarrollen.

Artículo 23. Cuota de afiliación. Corresponde a las Juntas Directivas de las Cámaras de Comercio, establecer, modificar o ajustar las cuotas de afiliación.

TÍTULO III

RÉGIMEN DE LAS ELECCIONES

Artículo 24. Periodo de las elecciones. Las elecciones para integrar las Juntas Directivas de las Cámaras de Comercio se llevarán a cabo cada cuatro (4) años, en las respectivas sedes, físicas o virtuales, o en los lugares de su jurisdicción, habilitados para tal efecto por la correspondiente Cámara de Comercio.

El Gobierno nacional reglamentará el procedimiento, las responsabilidades, la vigilancia y demás formalidades de las elecciones.

Las impugnaciones contra las elecciones serán tramitadas y resueltas por la Superintendencia de Industria y Comercio en única instancia quien ordenará los correctivos pertinentes. Contra estas decisiones no procede recurso alguno.

Parágrafo. El periodo previsto en el presente artículo, empezará a regir a partir de las elecciones del año 2014.

Artículo 25. Derecho a elegir y ser elegido. Para elegir y ser elegido miembro de Junta Directiva se requiere haber ostentado la calidad de afiliado durante los dos (2) últimos años calendario, previos al 31 de marzo del año correspondiente a la respectiva elección y que a la fecha de la elección conserven esta calidad.

Las sociedades que tengan sucursales matriculadas fuera de su domicilio principal, podrán elegir y ser elegidas para integrar la Junta Directiva de la Cámara de Comercio de la jurisdicción en que estas se encuentren matriculadas, cumpliendo los requisitos antes señalados.

Artículo 26. Inscripción de listas de candidatos. La inscripción de candidatos a miembros de Junta Directiva, deberá efectuarse por listas con fórmula de miembro principal y suplente.

Ningún candidato podrá aparecer inscrito más de una vez, ni como principal o suplente, so pena del rechazo de su inscripción.

Las listas de candidatos a miembros de Junta Directiva, deberán inscribirse ante la Secretaría General o la Oficina Jurídica de la respectiva Cámara de Comercio, durante la segunda quincena del mes de abril del mismo año de la elección. La inscripción no requerirá presentación personal de los candidatos.

En el momento de la inscripción de listas, se deberá acompañar escrito en el cual cada candidato acepta su postulación como principal o suplente, señalando bajo la gravedad del juramento, que cumple todos los requisitos exigidos y los demás establecidos en las normas correspondientes, indicando la condición en la que presentan su candidatura como persona natural o a nombre de una persona jurídica.

Artículo 27. *Censo electoral*. El censo electoral estará integrado por la totalidad de los afiliados con derecho a elegir y ser elegidos, que hayan renovado su afiliación al treinta y uno (31) de marzo del año de las elecciones y se encuentren a paz y salvo, de acuerdo con la forma de pago establecida en el reglamento de afiliados de la respectiva Cámara.

Artículo 28. *Depuración del censo electoral*. En cualquier momento, la Cámara de Comercio efectuará la revisión de la base de afiliados, con el fin de verificar que cumplen con los requisitos exigidos, de acuerdo con el procedimiento que disponga el reglamento de afiliados. En el evento que algún afiliado se encuentre en cualquier causal que justifique la pérdida de esta condición, el Comité procederá a su desafiliación.

En los casos de depuración, contra la decisión de desafiliación procede solicitud de revisión ante la Cámara de Comercio correspondiente, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la comunicación de la misma. La decisión de la Cámara de Comercio podrá ser impugnada ante la Superintendencia de Industria y Comercio, de acuerdo con lo previsto en el artículo 19 de esta ley.

Sin perjuicio de lo previsto en el inciso primero de este artículo, en el año de las elecciones y a más tardar al último día hábil del mes de abril, la Cámara de Comercio deberá efectuar, de ser necesario, una revisión del censo electoral. La revisión podrá hacerse con visitas, solicitud de explicaciones, requerimiento de información y cualquier otro mecanismo efectivo que se considere pertinente para verificar y ratificar la base electoral y desafiliar a quienes hayan dejado de cumplir los requisitos, según fuere el caso.

Una vez revisada la base de afiliados, la Cámara de Comercio publicará el censo electoral definitivo en su página *web* o en cualquier otro medio masivo de comunicación.

En condiciones excepcionales, la Superintendencia de Industria y Comercio podrá postergar la realización de las elecciones de cualquier Cámara de Comercio y ordenar la actualización y depuración del censo electoral.

Artículo 29. *Régimen de transición*. Para las elecciones de Junta Directiva del año 2014, podrán elegir y ser elegidos quienes hayan tenido la calidad de afiliados al treinta y uno (31) de diciembre de 2011, siempre y cuando a la fecha de la elección, hubiesen conservado ininterrumpidamente su condición de afiliado.

Excepcionalmente, la Superintendencia de Industria y Comercio, de oficio o a solicitud de la respectiva Cámara, podrá autorizar que las elecciones del año 2014 se realicen por comerciantes matriculados, cuando el censo electoral de afiliados no garantice adecuadas condiciones de representación de los comerciantes y participación democrática debido al número de afiliados.

TÍTULO IV

DISPOSICIONES FINALES, VIGENCIA Y DEROGATORIAS

Artículo 30. *Extemporaneidad en la renovación de la matrícula mercantil*. El comerciante que incumpla la obligación de renovar oportunamente su matrícula mercantil, estará sujeto al pago de una multa equivalente al cincuenta por ciento (50%) de los derechos de renovación, liquidada en el año inmediatamente anterior, por cada año de incumplimiento de la renovación, la cual será impuesta por la respectiva Cámara de Comercio al momento en que el comerciante renueve o cancele su matrícula.

Artículo 31. *Depuración del Registro Único Empresarial y Social (RUES)*. Las Cámaras de Comercio deberán depurar anualmente la base de datos del Registro Único Empresarial y Social (RUES), así:

1. Las sociedades comerciales y demás personas jurídicas que hayan incumplido la obligación de renovar la matrícula mercantil o el registro, según sea el caso, en los últimos cinco (5) años, quedarán disueltas y en estado de liquidación. Cualquier persona que demuestre interés legítimo podrá solicitar a la Superintendencia de Sociedades o la autoridad competente que designe un liquidador para tal efecto. Lo anterior, sin perjuicio de los derechos legalmente constituidos de terceros.

2. Cancelación de la matrícula mercantil de las personas naturales, los establecimientos de comercio, sucursales y agencias que hayan incumplido la obligación de renovar la matrícula mercantil en los últimos cinco (5) años.

Parágrafo 1°. Los comerciantes, personas naturales o jurídicas y demás personas jurídicas que no hayan renovado en los términos antes mencionados, tendrán plazo de un (1) año contado a partir de la vigencia de la presente ley para actualizar y renovar la matrícula mercantil. Vencido este plazo, las Cámaras de Comercio procederán a efectuar la depuración de los registros.

Parágrafo 2°. Las Cámaras de Comercio informarán, previamente, las condiciones previstas en el presente artículo a los interesados mediante carta o comunicación remitida vía correo electrónico a la última dirección registrada, si la tuviere. Así mismo, publicarán al menos un (1) aviso anual dentro de los tres (3) primeros meses, en un diario de circulación nacional en el que se informe a los inscritos del requerimiento para cumplir con la obligación y las consecuencias de no hacerlo.

Artículo 32. *Revisor Fiscal*. La Cámara de Comercio tendrá un revisor fiscal, principal y suplente, persona natural o jurídica, elegidos por la Junta Directiva para periodos de (2) dos años, previo proceso de convocatoria pública. El ejercicio de la función del revisor fiscal se regirá por las normas legales sobre revisores fiscales de las compañías comerciales y demás normas concordantes.

El periodo del revisor fiscal coincidirá con los años fiscales correspondientes.

Artículo 33. *Vigencia y derogatoria*. La presente ley regirá a partir del momento de su expedición y deroga las normas que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas con toda atención,

Sergio Diaz-Granados Guida,

Ministro de Comercio, Industria y Turismo.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Justificación para la modificación del Régimen Cameral en el país

De conformidad con el artículo 1° del Decreto número 898 de 2002, las Cámaras de Comercio son “*personas jurídicas, de derecho privado, de carácter corporativo, gremial y sin ánimo de lucro, integradas por los comerciantes matriculados en el respectivo registro mercantil. ...*”.

Pese a su régimen de derecho privado, las Cámaras de Comercio se crean en virtud de un acto administrativo del Gobierno nacional, previo el cumplimiento de los requisitos legales correspondientes.

En este orden de ideas, las Cámaras de Comercio cumplen una función pública regulada en diversos preceptos legales. En este contexto, estas entidades defienden y promueven los intereses de los empresarios del país, llevan el registro mercantil y el de las entidades sin ánimo de lucro. Recientemente les fueron adjudicadas otras funciones registrales en virtud del Decreto número 019 de 2012 y de la Ley 1676 de 2013.

De manera particular, se destaca el papel que tienen las Cámaras de Comercio en la promoción del desarrollo empresarial en todo el país y muy especialmente en las regiones. En este sentido, estas entidades son un medio de vital importancia para el Gobierno nacional, por cuanto complementan y coadyuvan a impulsar y hacer efectivas diversas iniciativas que buscan aumentar la competitividad de las empresas del país.

En este contexto, surge la necesidad de reformular el régimen de gobernabilidad y funcionamiento de las Cámaras de Comercio, por las diversas razones que se exponen a continuación.

En primer lugar, en los últimos años el país ha evidenciado reiterados eventos que han generado un debate en torno al régimen electoral de las Cámaras de Comercio, sobre todo en lo que tiene que ver con los requisitos mínimos que deben exigirse a los votantes y a los que son elegidos en los procesos democráticos de estas entidades. Justamente, en desarrollo de las elecciones de los miembros de los cuerpos directivos de las Cámaras de Comercio, se han advertido preocupantes casos de manipulación de la masa electoral y de inscripción de comerciantes que en realidad no tienen tal calidad y que ingresan oportunamente en el registro mercantil con la única finalidad de inclinar la balanza a favor de uno u otro candidato. En reconocimiento de esta problemática, el presente proyecto de ley plantea diversas alternativas, principalmente, como ya se indicó, en lo que tiene que ver con la determinación de requisitos mínimos que deben exigirse a aquellos que pueden votar y ser elegidos.

En segundo lugar, el presente proyecto de ley tiene como intención modernizar y actualizar el régimen de gobernabilidad de las Cámaras de Comercio, con el fin de actualizar disposiciones del Código de Comercio que tienen varios años. Esta revisión y adecuación se justifica en un país como Colombia que tiene la intención de promover el desarrollo empresarial regional en una economía que cada vez se expone más a la competencia local e internacional.

Adicional a la adecuación legal que se ha mencionado, estas reformas tienen por finalidad servir de fortalecimiento institucional, gracias a las modificaciones al régimen electoral, de gobierno y a la función de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Industria y Comercio.

Igualmente, de la mano de estos cambios y ajustes legales e institucionales, se espera, aunque de manera indirecta, reforzar la eficiencia de la función registral de las Cámaras de Comercio.

2. Explicación del articulado

El proyecto de ley cuenta con 33 artículos divididos en cuatro títulos. El primer título, modifica algunos artículos del Código de Comercio en relación con la composición de las Cámaras de Comercio. Particularmente, los artículos incluidos en este título establecen cómo se integran Las Juntas Directivas de las Cámaras de Comercio, la calidad de los miembros de las mismas así como sus responsabilidades e inhabilidades. Se resalta la inclusión en este título de las calidades que deben tener los aspirantes a miembros de Junta Directiva, trazando requisitos y perfiles que permitan elevar el perfil y calidades en dichos cuerpos colegiados. Igualmente, se modifica el periodo de los miembros de Junta Directiva, ampliándolo de 2 a 4 años y se establecen causales de inhabilidades claras y precisas. También se establecen mayorías calificadas para la toma de decisiones al interior de las Juntas Directivas.

Por su parte, el Título II, considerado de vital importancia, establece las calidades que se requieren para ser afiliado a la Cámara de Comercio, otorgándoles un status más exigente al actual, dándoles la posibilidad de acceder a los beneficios de las Cámaras de Comercio y particularmente, determinando tanto sus derechos como deberes y la posibilidad de participar en las elecciones de los miembros de Juntas Directivas, ya sea como candidatos o como electores. Específicamente, se determina un periodo de 3 años continuos para que un comerciante pueda convertirse en afiliado, durante el cual, debe cumplir con requisitos como el pago oportuno de la matrícula mercantil y su renovación, lo cual, de manera paralela, fortalece la formalización y el cumplimiento de las obligaciones como comerciantes. Es así como se pretende establecer una proporcionalidad entre las obligaciones y los derechos y se incentiva la continuidad con el fin de poder convertirse en afiliado y ejercer la plenitud de los derechos que le son inherentes según lo establecido en este proyecto de ley. Se espera entonces mejorar las calidades tanto de electores como de aquellos que son elegidos para así mejorar el manejo de las Cámaras de Comercio.

En cuanto al Título III, los artículos tienen como finalidad establecer un proceso de elecciones de miembros de Junta que garantice, entre otros aspectos, la transparencia de las mismas. Para ello, se determina:

- a) El procedimiento para la creación de las listas de los candidatos;
- b) Los requisitos para la inscripción, incluyendo los términos y fechas límites para ello;

- c) La integración del censo electoral;
- d) Régimen de impugnación y competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio;
- e) La depuración del censo electoral, y
- f) El régimen de transición previsto para las elecciones del año 2014.

Finalmente, en el Título IV, se pretenden establecer consecuencias e imponer medidas que permitan el cabal cumplimiento de las disposiciones previstas en la ley, se determinan sanciones respecto del incumplimiento de la renovación de la matrícula mercantil y la depuración del Registro Único Empresarial y Social (RUES).

De los honorables Congresistas con toda atención,
Sergio Diaz-Granados Guida,

Ministro de Comercio, Industria y Turismo.

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 18 del mes de septiembre del año 2013 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 097, con su correspondiente exposición de motivos. Por Ministro de Comercio, Industria y Turismo, doctor *Sergio Diaz-Granados Guida.*

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

CONTENIDO

Gaceta número 747 - Miércoles, 18 de septiembre de 2013

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Proyecto de ley número 094 de 2013 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia y rinde homenaje al municipio de La Sierra, del departamento de Cauca, con motivo de la celebración de los 100 años de fundación.....	1
Proyecto de ley número 095 de 2013 Cámara, por medio de la cual se profieren medidas para la protección de los derechos que les asisten a los consumidores de redes y servicios de telefonía móvil y se dictan otras disposiciones	3
Proyecto de ley número 096 de 2013 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 15 de la Ley 100 de 1993 y se dictan otras disposiciones sobre la cotización para pensión de los beneficiarios en el Régimen Contributivo y de los afiliados en el Régimen Subsidiado al Sistema General de Seguridad Social en Salud	18
Proyecto de ley número 097 de 2013 Cámara, por medio de la cual se reforma el Código de Comercio, se fijan normas para el fortalecimiento de la gobernabilidad y el funcionamiento de las Cámaras de Comercio y se dictan otras disposiciones.....	34