



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

I S S N O 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO IX - Nº 232

Santa Fe de Bogotá, D. C., jueves 22 de junio de 2000

EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES:

MANUEL ENRIQUEZ ROSERO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

GUSTAVO BUSTAMANTE MORATTO
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 57 DE 1999 CAMARA

por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los primeros diez años de los nuevos departamentos.

Honorables Representantes:

Cordialmente y en cumplimiento de lo dispuesto por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Cuarta de la honorable Cámara de Representantes, me permito rendir ponencia favorable, para el primer debate del Proyecto de ley número 57 de 1999 Cámara, "por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los primeros diez años de los nuevos departamentos".

I. Compendio del proyecto

Persigue este proyecto, hacer realidad, la presencia del Gobierno en los nuevos departamentos, tradicionalmente marginados por el Estado o en los que su presencia ha resultado insuficiente, así mismo, para rendir homenaje a las mujeres y hombres residentes en estas regiones de la patria, como también a quienes han contribuido en el desarrollo de estas regiones.

Se asocia la Nación a la conmemoración de los diez primeros años de la creación de los nuevos departamentos.

Se relacionan y prevén una inversión estatal en infraestructura social de los nuevos departamentos, para ser incluidas, planificadas y cofinanciadas, en la cuantía y porcentajes establecidos en el presente proyecto.

II. Consideraciones de la ponencia

El propósito de este proyecto es el de hacer realidad la presencia del Gobierno en los nuevos departamentos, de tal suerte que permitan generar condiciones de equidad social y de atención oportuna del Estado, acordes con sus demandas, particularidades de zonas de altos potenciales en diversidad biótica, abiótica y antrópica y en su mayoría ser departamentos de frontera.

Los nuevos departamentos, según proyecciones del DANE, albergan el 4.6 de la población total del país y el 0.6% de la población desplazada por diferentes razones: son escenario de conflicto armado con una tradición de presencia guerrillera de las FARC y recientemente de paramilitares, fumigación de cultivos ilícitos, marchas campesinas, entre otras. El NBI para estas entidades territoriales es del orden del 58%, presentándose para el área rural mayor población con NBI (70%). De igual manera, los nuevos departamentos tienen los mayores porcentajes

de déficit de vivienda del país, vivienda sin servicios (53.2%), baja cobertura en salud y altos niveles de desnutrición, enfermedades infecto-contagiosas y una deficiente red vial que le permita una sinergia con otras macrorregiones.

En cuanto a los potenciales de estas nuevas entidades territoriales, poseen el 70% de los bosques del país, el más alto porcentaje en biodiversidad de la Nación y del mundo, además de contar con potenciales mineros e hídricos de gran significado para el desarrollo económico y social de las regiones en donde se localizan y de gran importancia ecoestratégica para el país.

En atención a estas particularidades de potencialidades y demandas sociales y de infraestructura es que el presente proyecto de ley, busca una intervención del Estado efectiva en el marco de la celebración de los diez años de su constitución, formulada en términos de inversión y no de compensación. Es decir, más allá de los ajustes marginales, lo que se busca con esta propuesta legislativa son cambios profundos en el orden ético, político, social, ambiental que contemplen: el rescate de lo público y de una institucionalidad acorde a las exigencias de las transformaciones que se requieren, para que se legitimen las acciones del Estado, y un cambio en las bases de las reglas de negociación del proceso económico. Estos elementos permitirán mayores oportunidades mediante un proceso que garantice la reasignación de activos productivos, acceso al capital, tecnología y tierra, en un tiempo limitado.

De igual manera, considera esta ponencia, la legalidad del proyecto de ley y la relación del mismo con las normas constitucionales, las leyes invocadas y analizadas en este proyecto; que establecen que el Gobierno Nacional, en ejercicio de su potestad soberana, solidaria y procurando obrar con justicia y equidad, al establecer la prioridad de políticas macroeconómicas en zonas marginadas, como es el caso de estos nuevos departamentos, cumplirán sabiamente con sus obligaciones y deberes constitucionales, al sancionar este proyecto de ley y realizar las inversiones señaladas, por las consideraciones descritas, a saber:

1. Tratarse de obras de interés social, que pretendan satisfacer las necesidades básicas de los nuevos departamentos.

2. Se trata de los nuevos departamentos, donde la inversión ha sido nula, donde la ausencia del Estado ha incidido en la mala calidad de vida de sus ciudadanos, en la falta de trabajo, vías de comunicación, de empresa privada y la insatisfacción de las necesidades básicas de sus habitantes.

3. Departamentos, con uno de los déficit más grandes de vivienda, e insuficiencia de los servicios públicos.

6. Departamentos, que cuentan con sistemas de salud quebrado y en crisis inminente, por ausencia de inversión en este orden.

7. Departamentos, que demandan del Estado políticas acordes a sus particularidades, que permitan generar una mayor credibilidad en las instituciones del Estado y por ende una mayor coordinación de los esfuerzos institucionales dirigidos a estas nuevas entidades, que permitan optimizar los recursos financieros, técnicos y humanos y contribuyan a su desarrollo y bienestar.

III. Fundamentos legales de la ponencia

Primero. El artículo 2º de la Constitución Nacional nos dice: "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 afecta 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".

Segundo. El artículo 283 de la Ley 5ª de 1992 en sus numerales 6, 7, y 8, facultan a los Congresistas para acudir ante el Gobierno Central, en procura de conseguir que se satisfagan, las necesidades básicas de los habitantes de sus departamentos.

Tercero. El artículo 334 de la Constitución Política, establece la obligación del Estado, para "asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos.

Cuarto. El artículo 366 de la Constitución Política, consagra "El bienestar general y el mejoramiento de calidad de vida de la población, son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable".

Existiendo una omisión del Ejecutivo en el cumplimiento de los derechos consagrados en la Constitución, es deber fundamental e inherente a nuestra condición de Congresista, propugnar porque exista un equilibrio con justicia social de las inversiones y una participación de todos sus habitantes en el desarrollo del país en todas sus regiones.

IV. Conclusiones de la ponencia

Analizado el contenido del proyecto; su conveniencia; su actualidad nacional; los fundamentos legales y jurídicos que lo rigen; es nuestro deber rendir ponencia favorable para realizar el primer debate del Proyecto de ley número 57 de 1999 Cámara, "por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los primeros diez años de los nuevos departamentos", y solicitar su trámite legislativo; por ser Constitucional, conveniente y necesario para la Paz Nacional, necesario para el desarrollo económico de cada uno de los nuevos departamentos y estar acorde con las prioridades actuales y programas del Gobierno Nacional; acorde con las políticas de Paz y Desarrollo con Justicia Social de sus habitantes; acorde con los derechos ciudadanos consagrados en la Constitución, las normas, la doctrina y la jurisprudencia.

Cordialmente,

Diego Turbay Cote,

Representante Cámara departamento del Caquetá.

PONENCIA PARA EL PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 221 DE 1999 SENADO Y 97 DE 1999 CAMARA

por la cual se autoriza la emisión de la estampilla Casas de Cabildos Indígenas Juan Tama 300 años y se dictan otras disposiciones.

Autor: honorable Senador *Jesús Enrique Piñacué*.

El propósito de este proyecto es captar recursos para adelantar obras de diseño, infraestructura física y dotación en las Casas de Cabildo de las Comunidades Indígenas ubicadas en los departamentos de Cauca, Nariño, Valle, Tolima, Caldas, Antioquia, Huila y Putumayo.

El Cabildo Indígena ha sido un ente cohesionador de las comunidades indígenas desde los tiempos de la colonia y ha jugado un papel importante en la implementación y ejecución de programas y proyectos en dichas comunidades. Con el desarrollo legislativo generado a partir del proceso de descentralización y la nueva Constitución Política, los cabildos han

comenzado a asumir compromisos y funciones administrativas que necesariamente conllevan a la realización de inversiones adicionales en infraestructura física y dotación.

Consideramos que la iniciativa del honorable Senador *Jesús Enrique Piñacué* cuenta con un buen fundamento descriptivo y su propósito es positivo para las comunidades indígenas, muchas de ellas marginadas por parte del Gobierno. No obstante, de acuerdo con el pronunciamiento número 3325 del 7 de octubre de 1999 del Ministerio del Interior, las estampillas, como contribuciones parafiscales, deben considerarse tributos y, por lo tanto, iniciar su trámite en la Cámara de Representantes, según lo dispuesto en el inciso final del artículo 154 de la Carta Política.

Por lo anteriormente expuesto, se propone por razones de inconstitucionalidad no aprobar el Proyecto de ley número 221-S-99 y 97-C-99, "por la cual se autoriza la emisión de la estampilla Casas de Cabildos Indígenas Juan Tama 300 años y se dictan otras disposiciones".

De los honorables Representantes,

Luis Felipe Villegas, César Augusto Mejía, Raúl Rueda, Fernando Tamayo Tamayo, Zulema Jattin, William Cubides, Gustavo Petro, Representantes a la Cámara, con aclaración del voto.

CAMARA DE REPRESENTANTES

COMISION TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

(Asuntos Económicos)

Sana Fe de Bogotá, 19 de junio de 2000

En la fecha se recibió en esta Secretaría en dos (2) folios útiles la ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 221-S-99 y 97-C-99, "por la cual se autoriza la emisión de la estampilla Casas de Cabildos Indígenas Juan Tama 300 años y se dictan otras disposiciones", y pasa a la Secretaría General de la Cámara para su respectiva publicación en la *Gaceta del Congreso*.

El Secretario General,

José Ruperto Ríos Viasús.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 284 DE 2000 CAMARA

por medio de la cual se crea el Fondo para el Fomento de la Ciencia y la Tecnología de las universidades estatales u oficiales, privadas y demás instituciones de Educación Superior y se modifica el artículo 126 de la Ley 30 de 1992.

Honorables Representantes

Comisión Sexta Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Santa Fe de Bogotá, D. C.

Por designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente, conforme lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992, presentamos ponencia para primer debate del Proyecto de ley 284/2000 Cámara, "por medio de la cual se crea el Fondo para el Fomento de la Ciencia y la Tecnología de las universidades estatales u oficiales, privadas y demás instituciones de Educación Superior y se modifica el artículo 126 de la Ley 30 de 1992.

Antecedentes

Este proyecto de ley fue presentado por el honorable Representante *Hernando Carvalho Quigua*, quien expone que la preparación de la próxima generación de colombianos exige la creación de nuevos sistemas educativos, que la inversión a largo plazo y el mejoramiento de los sistemas formales de educación han demostrado ser factores importantes para el perfeccionamiento de la capacidad competitiva de los países, del crecimiento económico y del desarrollo social en general, siendo la alta calidad de la educación determinante en la preparación de ciudadanos responsables y en la formación académica integral. Manifiesta que se requiere educación en ciencia y tecnología y elevar al máximo los niveles de excelencia académica en primaria y secundaria y en educación superior, Señala que sólo el 1% de los científicos del mundo son latinoamericanos, y sólo un 0,01 % son colombianos, contando nuestro país con 5.000 científicos y sólo la mitad de ellos han realizado estudios de maestría o doctorado, calificando sólo el 10% de la suma total estimada, es decir, 18 por millón. Nuestro país debería tener al menos 36.000 científicos e ingenieros. Realiza comparaciones con cifras de países industrializados, competitividad en lo que se resalta que Colombia ocupa el lugar 54 entre 59 países estudiados y frente a la tecnología

científica expresa que ha de desarrollarse por las necesidades del país para generar productos comerciales de alta calidad y para promover el bienestar de su gente, condicionada por los estándares internacionales y por los sectores industriales competitivos más avanzados, siendo nuestra supervivencia dependiente de la producción primaria de los recursos naturales como en el caso del petróleo.

“Para que seamos competitivos y lograr un mayor desarrollo se requiere entre otras cosas importantes sistemas de producción, distribución y consumo de bienes, servicio e información y, ante todo, una radical transformación de la articulación de investigación científica y tecnológica para el desarrollo”

La inversión principal debe ser la educación, estando en juego la promoción de la Ciencia y la Tecnología, el crecimiento económico, la calidad educativa y el bienestar socio-político y económico.

Contenido del Proyecto

El Proyecto contiene dos (2) artículos.

El primero que es materia de análisis en las consideraciones generales de esta ponencia y el segundo que señala la entrada en vigencia de la ley.

Consideraciones generales

El artículo 126 de la Ley 30 del 28 de diciembre de 1992 “Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior”, sólo contiene un párrafo en el que se señala:

“El Gobierno Nacional destinará recursos presupuestales para la promoción de la investigación científica y tecnológica de las universidades estatales u oficiales, privadas y demás instituciones de Educación Superior, los cuales serán asignados con criterios de prioridad social y excelencia académica”.

El proyecto en estudio pretende adicionarlo en lo correspondiente a la creación del Fondo para el Fomento de la Ciencia y la Tecnología, determinando que los recursos para tal creación serán provenientes de los Derechos de Matrícula como derecho pecuniario que por razones académicas pueden exigir las instituciones de Educación Superior, se señala que los rendimientos financieros generados por el Fondo que nos ocupa.

Se propondrá, por lo tanto, la modificación del título y de la redacción del primer artículo.

Proposición

Atendiendo lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992, se propone a los honorables Representantes dar primer debate al Proyecto de Ley *por medio de la cual se adiciona el artículo 126 de la Ley 30 de 1992, creándose el Fondo para el Fomento de la Ciencia y la Tecnología de las Universidades Estatales u Oficiales, Privadas y demás Instituciones de Educación Superior*, conforme el pliego de modificaciones propuesto.

Queda así presentada la ponencia para primer debate.

Cordialmente,

Jorge Humberto Mantilla Serrano, Armando Amaya Alvarez,
Representantes a la Cámara.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

Modificase el título

El título quedará así:

por medio de la cual se adiciona el artículo 126 de la Ley 30 de 1992, creándose el Fondo para el Fomento de la Ciencia y la Tecnología de las Universidades Estatales u Oficiales, Privadas y demás instituciones de Educación superior.

Modificase el artículo 1º

El artículo primero quedará así:

“Se adiciona el artículo 126 de la Ley 30 del 28 de diciembre de 1992 *por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior* el cual queda así:

El Gobierno Nacional destinará recursos presupuestales para la promoción de la investigación científica y tecnológica de las universidades estatales u oficiales, privadas y demás instituciones de Educación Superior, los cuales serán asignados con criterios de prioridad social y excelencia académica.

Sin detrimento de lo anterior, todas las universidades estatales u oficiales, privadas y demás instituciones de Educación Superior crearán el Fondo para el Fomento, de la Ciencia y la Tecnología con recursos provenientes de los ingresos de que trata el literal b) del artículo 122 de la presente ley, equivalente como mínimo al diez por ciento (10%) de dichos ingresos.

El Fondo para el Fomento de la Ciencia y la Tecnología será administrado en cuenta especial que para tal fin abrirán cada una de las universidades estatales u oficiales, privadas y demás instituciones de Educación Superior bajo vigilancia del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior ICFES o quien haga sus veces.

Los recursos del Fondo para el Fomento de la Ciencia y la Tecnología serán utilizados por estudiantes y profesores de todas las áreas del conocimiento para proyectos de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico, previo visto bueno del Comité Académico o de las autoridades académicas que hagan sus veces, en las respectivas instituciones de educación superior.

Los derechos de autor a los que hubiere lugar, serán de propiedad de los autores del proyecto en un cincuenta por ciento (50%) y de la Institución de Educación Superior en el otro cincuenta por ciento (50%).

Los rendimientos financieros que genere el Fondo para el Fomento de la Ciencia y la Tecnología serán de propiedad del mismo Fondo y los ingresos que reciban las instituciones de Educación Superior por concepto de derechos de autor se reinvertirán en el mismo Fondo para el Fomento de la Ciencia y la Tecnología”.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN COMISIONES ECONOMICAS CONJUNTAS AL PROYECTO DE LEY NUMERO 287 DE 2000 CAMARA, 86 DE 2000 SENADO

por la cual se efectúan unas modificaciones en el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y en la ley de apropiaciones para la vigencia fiscal de 2000

Para dar cumplimiento al mandato constitucional y a lo dispuesto por el Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional, presentamos a consideración de las Comisiones Económicas conjuntas del honorable Senado y de la honorable Cámara de Representantes, ponencia para primer debate al proyecto de ley 287/00 Cámara y 286/00 Senado *por la cual se efectúan unas modificaciones en el presupuesto de rentas y recursos de capital y en la ley de apropiaciones para la vigencia fiscal de 2000.*

De conformidad con lo previsto en la Constitución Política y en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, el gobierno nacional puso a consideración del Congreso de la República el presente proyecto de ley por la cual se modifica el presupuesto general de la Nación para la vigencia fiscal de 2000.

El proyecto contempla diversas operaciones que combinan adiciones y traslados presupuestales. En conjunto, el valor neto de las modificaciones es de \$3.100.1 mil millones, de los cuales \$2.928.7 mil millones provienen de aportes de la Nación y \$171.4 mil millones, de recursos propios de los establecimientos públicos nacionales. Los traslados presupuestales, por su parte, ascienden a \$102.6 mil millones.

El Gobierno ha expresado que las operaciones propuestas están en línea con las proyecciones de pagos de la tesorería para la presente vigencia y su efecto ha sido considerado en el Plan Financiero de este año. Por lo tanto, el proyecto de adición es consistente con el nivel de déficit consolidado de 3.6% del PIB acordado para el 2000 con el Fondo Monetario Internacional, FMI.

Las operaciones presupuestales incluidas en el proyecto de ley, con recursos de la Nación, ascienden a \$2.928.7 mil millones y se destinan sobre todo a planes y proyectos de inversión prioritarios para la reactivación económica y a prestar apoyo a sectores desprotegidos de la población; a dar cumplimiento a leyes que han generado nuevos gastos y a cubrir algunos faltantes en los gastos de funcionamiento, como se detalla a continuación.

1. **Gastos de Personal.** Se destinan recursos adicionales por \$76.2 mil millones: Entre estos sobresalen las siguientes asignaciones: Al Ministerio de Defensa, \$34 mil millones para financiar el programa de sustitución de soldados bachilleres por soldados voluntarios; a la Registraduría, \$23.2 mil millones para cubrir costos asociados al referendo y al Congreso de la República, \$18.8 mil millones para atender faltantes.

2. **Gastos Generales.** Se asignan recursos por \$168.0 mil millones, sobresaliendo los siguientes: Al Ministerio de Defensa y a la Policía Nacional, \$105.7 mil millones destinados a la adquisición de bienes para el control del orden público (compra de combustible, municiones y raciones de campaña, entre otros). Esta cifra incluye el mencionado programa de sustitución y el pago de servicios públicos. A dicho monto se le debe añadir el reaforo de Fondos Especiales por \$36.8 mil millones,

para adquisición de bienes y servicios por parte de las Unidades de Salud del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional y para compra de material de guerra. Por otra parte, a la Registraduría se le asignan \$19.8 mil millones para gastos relacionados con el referendo y al Congreso \$4.2 mil millones para cubrir faltantes en gastos generales, cifra ésta, que se complementa con un traslado por \$11.4 mil millones.

3. Transferencias. El total de la adición neta asciende a \$401.0 mil millones, así:

- \$210 mil millones se destinan a la capitalización del Fondo de Reserva para la Estabilización de Cartera Hipotecaria, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley Marco de Vivienda, la cual se financiará así: \$150 mil millones con utilidades del Banco de la República del año 1999 y \$60 mil millones con el impuesto al encaje bancario establecido en la misma ley.

- \$110 mil millones para cubrir parte del faltante existente en gastos de educación financiados con el situado fiscal. Además, se asignan otros \$70 mil millones con traslados originados en contracréditos al rubro de pensiones,

- \$50 mil millones para pensiones de los docentes, a través del Fondo Nacional del Magisterio,

- \$14 mil millones para financiar los Certificados de Desarrollo Turístico previstos en el artículo 102 de la Ley 488 de 1998, y

- \$17.0 mil millones, así: \$6 mil millones para procesos conciliatorios derivados de la construcción de la obra principal del proyecto URRÁ; \$4.5 mil millones para alimentación de presos; \$4 mil millones para atención de personas desplazadas por la violencia y \$2.5 mil millones para cubrir sentencias y procesos a favor de la ETMVA.

4. Servicio de la deuda

El total del servicio de la deuda se adiciona en \$907.1 mil millones, así:

- \$373.9 millones para el pago de Unidades de Valor Real -UVR- para los abonos a las deudas hipotecarias de que trata la Ley de Vivienda.

- \$302.3 mil millones, que combina el efecto neto de las mayores emisiones de TES B en 1999 que sustituyeron el 100% del programa de privatizaciones y de las menores tasas de interés estimadas para el 2000.

- \$119.6 mil millones para atender intereses de la deuda de la Caja Agraria.

- \$101.0 mil millones para el servicio de la deuda externa, por mayor colocación de bonos externos debido al cambio en el programa de privatizaciones.

- \$9.3 mil millones para el IPSE, correspondiente a deuda del antiguo ICEL con Isagen.

- \$1 mil millones para atender deuda pendiente con la Universidad Industrial de Santander.

5. Inversión. La adición prevista para estos gastos asciende a \$1.376.4 mil millones y atenderá proyectos prioritarios, según el siguiente detalle:

- \$400 mil millones para Fogafin, corresponden a los US\$200 millones del crédito autorizado por el Conpes para atender planes diseñados para la recuperación del sistema financiero.

- \$205 mil millones para la Red de Apoyo Social, RAS, que forma parte del Plan Colombia. Financia programas y proyectos diseñados para mitigar el impacto que la crisis económica ha tenido sobre la población más pobre.

- \$173.2 mil millones destinados a la adquisición de 14 helicópteros para reforzar la capacidad operativa de las fuerzas militares, con un costo de US\$163.5 millones. Se considera conveniente adelantar directamente la compra de los helicópteros utilizando créditos de la banca comercial con garantía del Eximbank. Esta operación deberá completarse en el curso de ésta y la próxima vigencia fiscal, para lo cual se ha previsto que las apropiaciones para tal fin se distribuyan así: US\$80 millones en la actual vigencia y los restantes US\$83.5 millones en la próxima.

- \$130 mil millones para el Programa de Subsidio Familiar de Vivienda, en cumplimiento del artículo 29 de la Ley 546 de 1999. Se estima que se podrán otorgar cerca de 25.000 subsidios en el 2000, apalancando la construcción de 70.000 vivienda VIS y movilizand recursos por \$650 mil millones. En materia de empleo, las viviendas subsidiadas permitirán generar 91.000 empleos directos y 109.000 empleos indirectos durante el periodo de construcción.

- \$100 mil millones para financiar los subsidios eléctricos de los estratos I, II y III. El objeto de la adición es proporcionar una señal clara

a los agentes que evite un incremento en las tarifas a los estratos mencionados.

- \$100 mil millones para dar cumplimiento al artículo 51 de la Ley 550 de 1999 donde se establece que el Gobierno Nacional capitalizará al Fondo Nacional de Garantías S.A., en esa suma, para que pueda suministrar garantías a favor de los acreedores de las pequeñas y medianas empresas reestructuradas y se facilite su acceso al crédito institucional y a las diferentes líneas de redescuento y capitalización empresarial disponibles en los bancos de segundo piso.

- \$70 mil millones para la estrategia de Fortalecimiento Institucional y Desarrollo Social del Plan Colombia. Se financiará con bonos de paz y fortalecerá las inversiones en desarrollo productivo, infraestructura, medio ambiente y programas de atención humanitaria, fortalecimiento y reconstrucción del capital humano y capacidad institucional.

- \$60 mil millones para el Programa de Oferta Agropecuaria, Proagro, para incrementar la producción agropecuaria, forestal y pesquera y mejorar la competitividad de una serie de bienes y cadenas productivas del sector agropecuario, que poseen un significativo impacto en el desempeño sectorial y en el nivel de vida de los habitantes rurales, generando, además, un número importante de nuevos empleos en ese sector.

- \$39.3 mil millones para el Ministerio de Comercio Exterior. Se destinarán al Fondo Nacional de Competitividad y Productividad, de acuerdo con las recomendaciones del Conpes. Los recursos provienen de las utilidades obtenidas por Bancoldex en 1998.

- \$18.5 mil millones para el proyecto URRÁ S.A. E.S.P. que registra un déficit en la actual vigencia. Según la proyección de ingresos del Comité de Seguimiento al proyecto, estos serían insuficientes para cubrir los compromisos del área técnica, socioeconómica y ambiental y los acuerdos con las comunidades indígenas.

- \$11.8 mil millones para el Ministerio de Educación con el fin de mantener y garantizar la financiación sobre la cohorte subsidiada desde 1996 a través del programa Subsidio a la Permanencia y Asistencia en Educación Básica. La imposibilidad de las familias de escasos recursos para sufragar costos adicionales (materiales y uniformes), ha sido una causa primordial para la inasistencia o abandono de los niños y jóvenes del sistema educativo.

- \$10 mil millones para el Departamento de La Guajira en cumplimiento de la Ley 547 de 1999, que establece que el 10% del valor de la venta de Carbocol se invertirá en obras de desarrollo social en la región. El valor restante a favor del departamento, por \$33 mil millones, se incorporará en el presupuesto de 2001 mediante el mecanismo de vigencias futuras, para lo cual el Ministerio de Hacienda aprobará el cupo correspondiente.

- \$10 mil millones para créditos educativos a los padres de familia, en mora con entidades privadas de educación secundaria.

- \$9 mil millones para el Departamento de Córdoba, en cumplimiento de la Ley 547 de 1999, donde se establece un traslado al presupuesto de gastos de inversión del año 2000, por obligaciones legales derivadas de la venta de Cerromatoso.

- \$7 mil millones para municipios afectados por tomas guerrilleras y desastres naturales, programas que ejecutará la Red de Solidaridad Social.

- \$5 mil millones para dar cumplimiento al artículo 122 de la Ley 418 de 1997, prorrogada y adicionada por la Ley 548 de 1999, que establece que los recursos que recaude la Nación por concepto de la contribución especial del 5%, sobre contratos de obra pública para la construcción y mantenimiento de vías con entidades de derecho público o contratos de adición al valor de los existentes, serán administrados por el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Parte de estos recursos deberán ejecutarse en inversiones de desarrollo comunitario y en todas aquellas inversiones sociales que permitan garantizar la convivencia ciudadana.

- \$5 mil millones para el programa Colombia Joven que, junto con los recursos disponibles

en el Fondo Nacional de Garantías por \$5 mil millones, apalancarán créditos universitarios con el sector financiero en una suma cercana a los \$200 mil millones. Estos recursos permitirán atender cerca del 30% de la demanda actual.

- \$4 mil millones a la Contraloría General de la República para el desarrollo de proyectos estratégicos de modernización tecnológica en

informática y telemática y de un programa de participación ciudadana en el ejercicio del control fiscal.

- \$4 mil millones para financiar la atención inmediata a personas desplazadas por la violencia, a través del Fondo Nacional de Calamidades del Ministerio del Interior, para la atención integral de la población desplazada por la violencia, que incluye asistencia médica, alojamiento y alimentación y pago de transporte, entre otros.

- \$3 mil millones para programas de Asistencia, Apoyo y Mejoramiento del Deporte, la Recreación y la Educación Física en Colombia, de Coldeportes, a fin de terminar obras prioritarias y garantizar la continuidad del programa.

- \$2.9 mil millones para la Corporación Nasakiwe. Estos recursos corresponden al saldo del compromiso correspondiente a la vigencia de 2000 para la reconstrucción y rehabilitación de la cuenca del río Páez y zonas aledañas, el cual se estableció en diciembre de 1999 en reunión de concertación con miembros de las diferentes comunidades.

- \$2 mil millones, como contrapartida a un crédito externo, para garantizar que la producción agropecuaria cumpla con los requisitos sanitarios y de calidad establecidos por la Organización Mundial del Comercio y pueda acceder a los mercados internacionales. Se necesita que el ICA adquiera la capacidad técnica para actuar como ente rector del Sistema Nacional de Protección y Calidad Agropecuaria, Sinpagro, lo cual requiere laboratorios especializados de referencia y personal altamente capacitado.

- \$1 mil millones para la reconstrucción y adecuación de cuarteles de la Policía Nacional.

- \$1 mil millones para el programa de Retorno Voluntario para Familias Residentes Legales Habitantes de San Andrés y Providencia (documento Conpes número 3058). Se busca la recuperación económica y social de la isla y propiciar las condiciones para establecer 1.000 familias de estratos 1 y 2 en el continente, contrarrestando la alta densidad poblacional registrada en la isla, que cuenta con una deficiente oferta de infraestructura de servicios públicos domiciliarios y sociales.

- \$1 mil millones para reforzar el programa de sustitución de cultivos ilícitos a través del programa Plante.

- \$1 mil millones a la financiación de planes y programas para la atención de personas discapacitadas.

- \$1 mil millones, como asignación inicial, en cumplimiento del artículo 64 de la Ley número 547 de 1999, que establece que el Gobierno Nacional adicionará recursos equivalentes al 10% de la venta de las acciones de propiedad de la Nación en Isagen para financiar programas de electrificación rural y de las Zonas No Interconectadas (ZNI) y de

frontera, a cargo del Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas, IPSE. El resto de las apropiaciones se incorporará al presupuesto de 2001.

- \$1 mil millones para el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio. Se busca garantizar la continuidad institucional del programa de desarrollo regional, en el cual se está diseñando una estrategia de construcción de región y consolidando un proceso de paz con la participación de los diversos actores sociales, políticos y económicos presentes en el Magdalena Medio.

- \$600 millones para la financiación del programa de corredores de transporte - componente ferrocarriles. Corresponde al saldo del crédito BID 706.OC-CO pendiente de incorporar al presupuesto de Ferrovías, con el fin de concluir el proyecto de rehabilitación de la línea férrea del sector Grecia - San Rafael de Lebrija.

- \$160 millones para el proyecto de Implantación y Administración del Registro Único de Aportantes al Sistema Integral de Seguridad Social. Se busca asegurar la continuidad del sistema de información de afiliados para detectar los casos de multifiliación y evasión de aportes a los sistemas de salud, pensiones y riesgos profesionales.

Por otra parte, con recursos propios de los establecimientos públicos nacionales se contemplan adiciones por \$171.4 mil millones, de las cuales \$19.5 mil millones se destinan a inversión de las entidades, \$62.7 mil millones a cubrir faltantes en el funcionamiento de las mismas y el resto, \$89.2 mil millones, corresponde a excedentes financieros que tales establecimientos deben trasladar a la Nación, de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, operación ésta, que no tiene efectos sobre el gasto.

Por lo expuesto arriba y por cumplir el proyecto de ley con los requisitos constitucionales y las normas orgánicas del presupuesto, nos permitimos proponer:

Dése primer debate al proyecto de Ley 287/00 Cámara y 286/00 Senado, *por la cual se efectúan unas modificaciones en el presupuesto de rentas y recursos de capital y en la ley de apropiaciones para la vigencia fiscal de 2000*, por un monto de tres billones cien mil ciento treinta y cuatro millones novecientos cincuenta y cinco mil novecientos treinta y un pesos moneda legal (\$3.100.134.955.931).

Coordinadores ponentes:

Oscar Darío Pérez, Rubén Darío Quintero, Carlos Barragán, Gabriel Camargo, Isabel Célis, Carlos Albornoz L.,

Comisión Tercera Senado.

Los demás ponentes al Proyecto de ley 287 de 2000 Cámara y 286 de 2000 Senado *por la cual se efectúan unas modificaciones en el presupuesto de rentas y recursos de capital y en la ley de apropiaciones para la vigencia fiscal de 2000.*

Víctor Manuel Buitrago Gómez, Luis Fernando Londoño, Luis Jairo Ibarra. Siguen firmas ilegibles.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 299 DE 2000 CAMARA

por la cual se establece el régimen de los servicios postales y se dictan otras disposiciones.

Honorables Representantes, nos ha correspondido presentar ponencia al citado proyecto de ley. El Proyecto de ley número 299 de 2000 es de iniciativa gubernamental. Este fue presentado en el Senado de la República en la actual legislatura por la señora Ministra de Comunicaciones.

El proyecto de ley tiene como propósitos fundamentales los siguientes:

Primero, garantizar el derecho a la comunicación y la inviolabilidad de la correspondencia.

Segundo, asegurar la prestación eficaz y oportuna de los servicios postales.

Tercero, garantizar el acceso de la población al servicio universal de correo.

Cuarto, garantizar la calidad de los servicios postales y hacer efectiva la responsabilidad de los operadores cuando incurran en alguna falla en el servicio.

Quinto, establecer reglas que promuevan la libre y leal competencia en los servicios postales e impidan el abuso de la posición dominante.

Sexto, propender para que los servicios postales contribuyan al desarrollo del país y que los operadores aprovechen los desarrollos tecnológicos para garantizar la prestación eficaz de los servicios postales y finalmente, definir y modificar el régimen de tarifas de los servicios postales, como instrumento para lograr los fines anteriores.

Antecedentes

Antecedentes legales.

Desde la promulgación de la Ley 142 de 1913, el Estado colombiano ha tenido el monopolio de la titularidad de los servicios postales. La Ley 76 de 1914, además, dispuso que la prestación de los servicios postales correspondía exclusivamente al Gobierno Nacional. Las condiciones en las cuales debían ser prestados los servicios postales por parte del Gobierno Nacional fueron objeto de normas reglamentarias posteriores, como el Decreto 1418 de 1945 y el Decreto 75 de 1984.

El ejercicio del monopolio postal, que originalmente le había correspondido al Gobierno Nacional, fue atribuido al Ministerio de Comunicaciones por medio del Decreto Ley 1635 de 1960. Más adelante, mediante el Decreto-ley 3267 de 1963, expedido en virtud de las facultades extraordinarias concedidas mediante la Ley 21 de 1963, se creó como establecimiento público la Administración Postal Nacional ("Adpostal"), y se le encargó de la prestación de los servicios postales como entidad descentralizada del orden nacional. El Decreto-ley 222 de 1983, que contenía el estatuto de contratación de la Nación y de sus entidades descentralizadas, autorizó expresamente a Adpostal para celebrar contratos de conducción de correos con personas naturales o jurídicas, de modo que estas últimas pudieran recibir, recolectar y distribuir los envíos de correspondencia y otros objetos postales comprendidos en el monopolio postal.

Posteriormente, la Ley 72 de 1989 dispuso que correspondía al Ministerio de Comunicaciones ejercer la regulación, control y vigilancia

sobre los servicios postales. En el mismo sentido, el Decreto 2122 de 1992, expedido en virtud del artículo transitorio 20 de la Constitución Política, dispuso que el Ministerio de Comunicaciones ejercería, a nombre de la Nación, la titularidad de los servicios postales; y que, en consecuencia, le correspondían las funciones de otorgar las concesiones y licencias para la prestación de tales servicios y el ejercicio de las facultades de vigilancia, inspección y control de los mismos.

El Decreto 2124 de 1994 transformó Adpostal de establecimiento público en una empresa industrial y comercial del Estado, sometiéndolo, en consecuencia, a un régimen de igualdad jurídica con los otros operadores de los servicios postales. Como consecuencia de esta transformación, además, Adpostal fue puesto en la necesidad de obtener ingresos suficientes para cubrir los costos de su operación, a pesar de lo cual no se introdujo ningún cambio en la legislación que le permitiera compensar el costo social que implica la prestación del servicio de correo.

La Ley 80 de 1993, en su artículo 37, definió los servicios postales, estableciendo que comprenden dos clases que son el servicio de correo y el de mensajería especializada. El primero fue definido como aquel que comprende la prestación de los servicios de giros postales y telegráficos, así como el recibo, clasificación y entrega de envíos de correspondencia y otros objetos postales, transportados vía superficie y aérea dentro del territorio nacional. La Ley 80 de 1993 señaló que el servicio de correo internacional debe prestarse de acuerdo con los convenios y acuerdos internacionales suscritos con la Unión Postal Universal y los países miembros. De otro lado, el mismo artículo definió el servicio de mensajería especializada como la clase de servicio postal prestado con independencia a las redes oficiales del correo nacional e internacional, que exige la aplicación y adopción de características especiales para la recepción, recolección y entrega personalizada de los objetos transportados, vía superficie o aérea, en el ámbito nacional y en conexión con el exterior.

El artículo 37 de la Ley 80 de 1993 también dispone que la prestación del servicio de correo se otorga mediante concesión: previó el trámite de una licitación pública, mientras que la prestación del servicio de mensajería especializada se otorga directamente mediante licencia. La Ley 80 de 1993 facultó expresamente al Gobierno Nacional para reglamentar las calidades, condiciones y requisitos que deben reunir las personas naturales y jurídicas para la prestación de los servicios postales, y le atribuyó la función de fijar los derechos, tasas y tarifas que regulan las concesiones y licencias para la prestación de tales servicios.

En desarrollo de lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 80 de 1993, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1697 de 1994, por medio del cual reglamentó el servicio postal. El Decreto 1697 de 1994 estableció las condiciones que debían reunir los prestadores de los servicios de correo y de mensajería especializada, señaló los requisitos y características que debería tener la actividad de cada uno de ellos, determinó el régimen aplicable a las tarifas de los servicios postales y fijó la remuneración que los operadores de los servicios postales debían pagar al Gobierno Nacional por el otorgamiento y explotación de las concesiones y licencias. Adicionalmente, señaló las reglas aplicables a la responsabilidad de los operadores de los servicios postales, dispuso los derechos de los usuarios y estableció sanciones por la prestación de los servicios postales sin título habilitante, así como por las fallas cometidas por los operadores regulares en su actividad. El Decreto 1697 de 1994 fue modificado y aclarado en algunos de sus aspectos por el Decreto 2622 de 1994.

Antes de que las disposiciones de los anteriores decretos fueran efectivamente aplicadas al marco regulatorio de los servicios postales definido en la Ley 80 de 1993, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 229 de 1995. Este último reprodujo una buena parte de las disposiciones contenidas en los Decretos 1697 y 2622 de 1994, pero eliminó las tarifas diferenciales establecidas en tales decretos entre el servicio de correo y el de mensajería especializada.

Con fundamento en el Decreto 229 de 1995, el Ministerio de Comunicaciones celebró un contrato de concesión para la prestación del servicio de correo con Adpostal, y ha otorgado, hasta la fecha de la presente exposición de motivos, 300 licencias para la prestación de servicios de mensajería especializada. El operador del servicio de correos y los licenciarios de mensajería especializada compiten en igualdad de condiciones en el mercado de los servicios postales, pues no existe ninguna restricción relacionada con los tipos de servicios que cada uno de ellos puede ofrecer, o con el monto de las tarifas que pueden cobrar.

Esta situación, sin embargo, no es equitativa para el prestador de los servicios de correo. En los términos del Decreto 229 de 1995, el concesionario del servicio de correo está obligado a garantizar la prestación del servicio en todo el territorio nacional, tanto en las zonas en las que es financieramente viable el servicio como en aquellas en que no lo es. A pesar de que el Decreto 229 de 1995 define el servicio de correo social como aquel que debe prestarse en las zonas del país en las que el desarrollo de tal actividad no sea económicamente viable, y dispone que dicho servicio debe entregarse mediante un contrato especial a un operador que debe recibir un subsidio por el desarrollo de dicha actividad, lo que ha sucedido es que la prestación del correo social está incluida en el contrato de concesión celebrado con Adpostal, y que esta última recibe el subsidio que le corresponde a destiempo y de manera insuficiente.

De otro lado, el Decreto 229 de 1995 dispone expresamente que los concesionarios de los servicios postales deben observar las franquicias postales establecidas en las leyes. El Gobierno Nacional ha identificado más de treinta franquicias postales, dentro de las cuales está, por ejemplo, toda la correspondencia enviada por la Rama Judicial del Estado, incluyendo a las Altas Cortes, los tribunales, los juzgados, la Fiscalía, los cuerpos de investigación, y además la Procuraduría General de la República. Ninguna de las franquicias es pagada por el Gobierno Nacional a Adpostal, salvo la establecida por la Ley 130 de 1994 en favor de los partidos políticos registrados ante el Consejo Nacional Electoral. La abundancia de franquicias postales en Colombia contrasta con los sistemas adoptados en otros países, los cuales se refieren exclusivamente a aquellas consagradas en el Manual de la Convención de la Unión Postal Universal, que comprenden, genéricamente, apenas tres casos. Las franquicias postales implican para Adpostal un costo de cinco mil millones de pesos (\$5.000.000.000) anuales.

Los prestadores de los servicios de mensajería especializada, por el contrario, no están obligados a garantizar la prestación de su servicio en todas las zonas del país. El Decreto 229 de 1995 les reconoce la posibilidad de señalar el ámbito territorial de prestación del servicio en la solicitud que deben presentar para obtener la licencia, con lo cual pueden elegir aquellas zonas que resulten más rentables sin tener que asumir ningún deber social respecto de aquellas zonas en las cuales la actividad no económicamente viable. Igualmente, no están obligados a observar las franquicias postales, y por ende, no tienen que soportar el costo adicional que representa el admitir y entregar envíos de correspondencia u otros objetos postales sin recibir una remuneración a cambio.

Además, la falta de una política clara en materia de servicios postales, así como la ausencia de una autoridad que se haga cargo de vigilar y controlar el sector, han provocado una situación en la cual existen innumerables operadores clandestinos de servicios postales, quienes no tienen título habilitante, ni pagan los cánones por explotación del servicio, ni cumplen las normas mínimas de calidad y eficiencia requeridas por las normas aplicables. La competencia desleal de los operadores clandestinos afecta por igual al concesionario del servicio de correo y a los licenciarios del servicio de mensajería especializada, pero desde el punto de vista social suscita mayor preocupación el primer caso, pues dicha competencia desleal es otro de los factores que impide la prestación del servicio de correo en las condiciones de universalidad, oportunidad y eficiencia que serían deseables. Por esta razón, el Gobierno Nacional ha tomado la iniciativa de modificar la estructura del Ministerio de Comunicaciones para agrupar en una dirección general todas las funciones que le competen frente a la regulación, la vigilancia y el control de los servicios postales, incluyendo la facultad de otorgar títulos habilitantes para su prestación.

Las experiencias en el campo internacional y la Estrategia Postal de Beijing

Vale la pena anotar, además, que el régimen de los servicios postales en Colombia presenta una estructura atípica frente a las legislaciones extranjeras que el Gobierno Nacional ha estudiado en desarrollo de la iniciativa de mejoramiento de los servicios postales. En la mayoría de los casos analizados, el monopolio postal es ejercido mediante la creación de un área reservada para el prestador del servicio de correos, que garantice la viabilidad financiera de su operación y, por ende, permita la prestación de un servicio universal, con los niveles de cubrimiento y frecuencia establecidos en la regulación. En los demás servicios se permite la libre competencia de operadores privados, los cuales no están obligados a

prestar el servicio universal, y por lo tanto, pueden operar únicamente en aquellas zonas y ramos que consideren más rentables. Este es el caso de países que han tenido una experiencia exitosa en la prestación de servicios de correos, como son Nueva Zelanda y España. También es el caso de la mayoría de los países latinoamericanos que fueron estudiados, como Brasil y Chile, en los cuales la prestación del servicio de correo es asumida directamente por el Estado a través de una empresa descentralizada. En el caso de Argentina, por el contrario, donde existe un régimen de competencia abierta y sin ninguna intervención del Estado entre el operador del servicio universal y los prestadores de otros servicios postales, la experiencia ha sido calificada como negativa y no alcanzó los objetivos que se pretendían con la reforma introducida en el sector postal. En el caso de Argentina, sin embargo, vale la pena aclarar que la legislación claramente establece un subsidio en favor del prestador del servicio de correo, para compensarlo por el desarrollo de su actividad en las zonas del país en las que no es económicamente rentable.

Las anteriores observaciones son abonadas por los objetivos trazados en la Estrategia Postal de Beijing, la cual fue aprobada en el marco del Vigésimo Segundo Congreso Postal Universal, que tuvo lugar en Beijing en 1999 auspiciada por la Unión Postal Universal. Los seis objetivos incluidos en la Estrategia Postal de Beijing son el servicio postal universal, la calidad del servicio en la red postal internacional, la viabilidad económica de la red postal internacional, el desarrollo de productos y mercados postales, la reforma y el desarrollo del sector postal, y la cooperación entre los participantes en el sector postal.

El servicio postal universal, que es el objetivo más importante de la Estrategia Postal de Beijing, consiste en asegurar la prestación de un servicio universal que permita a los usuarios enviar y recibir bienes y mensajes desde cualquier lugar del mundo. Este objetivo ha sido establecido en consideración a que las Naciones Unidas han reconocido el derecho a la comunicación como un derecho fundamental, y al hecho de que la prestación del servicio universal es un factor esencial para la promoción del desarrollo económico y social. En este sentido, corresponde a los gobiernos la responsabilidad de establecer y vigilar los parámetros de acceso al servicio, seguridad, calidad, atención al usuario, eficiencia y tarifa que deben caracterizar al servicio universal. Dentro de las acciones que los gobiernos deben realizar de conformidad con la Estrategia Postal de Beijing están las de definir el servicio postal universal y la de establecer la forma en que dicho servicio puede ser económicamente viable, bien sea estableciendo un área reservada, un fondo para el servicio universal, o a través de alguna forma de subsidio. Este es, precisamente, el objetivo más importante del presente proyecto de ley, en el cual se define el ámbito del servicio universal de correo, se atribuye al Ministerio de Comunicaciones la facultad de fijar los parámetros de cobertura, frecuencia y calidad que deben ser cumplidos en su prestación, y se define un nuevo régimen de tarifas que permitirá al Estado intervenir para garantizar la viabilidad financiera del servicio universal de correo.

El segundo objetivo consiste en incrementar la calidad de la red postal internacional, brindando a los usuarios con servicios postales confiables, seguros y eficientes. Para el cumplimiento de este objetivo, los gobiernos deben establecer parámetros de calidad que sean acordes con las expectativas de los usuarios remitentes y destinatarios, mejorar las condiciones de la red postal, y vigilar que los servicios postales sean prestados con la calidad esperada. En este sentido, el proyecto de ley crea una Dirección de Servicios Postales como dependencia del Ministerio de Comunicaciones la cual tendrá, entre otras funciones, la tarea de establecer los parámetros de calidad de todos los servicios postales, de vigilar su cumplimiento, y de sancionar a los operadores de servicios postales cuando incurran en fallas en la prestación de sus servicios.

El tercer objetivo consiste en asegurar la viabilidad financiera de los servicios postales, incrementando la efectividad de los costos de la red postal internacional. Aunque podría pensarse que este objetivo se alcanza mediante la apertura de los servicios postales a la libre competencia, la Estrategia Postal de Beijing reconoce que esta visión del mercado de los servicios postales es demasiado simple. Los Estados tienen la obligación de proveer el servicio postal universal, el cual, a su vez, constituye la razón de ser de la Unión Postal Universal. Por lo tanto, los gobiernos tienen la responsabilidad de encontrar esquemas regulatorios que garanticen la prestación del servicio universal en condiciones financieras adecuadas, a la vez que permitan la libre competencia en todos los demás

servicios postales. Dentro de las acciones que los gobiernos deben adoptar para lograr este objetivo, la Estrategia Postal de Beijing incluye la de establecer mecanismos de fijación de tarifas que reflejen las diferencias que existen entre los productos y servicios que deben ser prestados con carácter imperativo y los demás servicios cuyo valor y éxito son determinados por el mercado.

Por lo tanto, el papel fundamental de los gobiernos es el de establecer una clara distinción entre los servicios obligatorios y los servicios competitivos y garantizar que el operador postal que esté encargado de la prestación del servicio universal reciba una compensación apropiada por las cargas que soporta. Al igual que en los casos anteriores, uno de los fines esenciales del proyecto de ley es el de establecer una distinción clara y efectiva entre las diferentes clases de servicios postales. Esta distinción ante todo persigue señalar las características y obligaciones que deben cumplirse en la prestación del servicio universal de correo, disponiendo, de otra parte, un marco regulatorio que lo haga económicamente viable. Los demás servicios postales disfrutan de una mayor flexibilidad, lo cual igualmente justifica el hecho de que estén sujetos a ciertas y precisas restricciones que aseguren un adecuado equilibrio entre el acceso de toda la población al servicio universal de correo y el desarrollo de los demás servicios como actividades empresariales.

El cuarto objetivo consiste en responder efectivamente a las necesidades y expectativas de los usuarios de los servicios postales, incrementando el conocimiento del mercado y desarrollando nuevos productos. Teniendo en cuenta los rápidos cambios que el sector de las comunicaciones sufrirá en la próxima década, la Estrategia Postal de Beijing recomienda a los gobiernos establecer un marco regulatorio que promueva la eficiencia y la innovación tecnológica, asegurando la calidad de los servicios postales y su prestación a una tarifa asequible. Este objetivo, sin embargo, no puede ir en detrimento de las disposiciones que sean necesarias para garantizar la prestación del servicio universal, el cual debe ser considerado, en todo caso, como prioritario.

En el proyecto de ley, este objetivo se refleja en las funciones atribuidas al Gobierno Nacional para definir nuevos servicios postales, así como en las facultades regulatorias del Ministerio de Comunicaciones, que le permiten promover la eficiencia y la competencia en el sector postal. En el caso específico del servicio de correo, el proyecto de ley pretende crear un nuevo operador estatal, denominado Empresa de Correos de Colombia, la cual tendrá como objeto social principal no sólo las actividades propias de los servicios postales, sino además todas los servicios conexos o complementarios que le permitan desarrollar sinergias en el mercado. Igualmente, atendiendo a la acción recomendada en la Estrategia Postal de Beijing en el sentido de que los operadores postales deben usar asociaciones y alianzas con otras organizaciones para adquirir nuevo capital y experiencia en la prestación de sus servicios, el proyecto de ley prevé la posibilidad de que otras personas participen en el capital de la Empresa de Correos de Colombia, y que celebren con ella contratos y acuerdos que les permitan acceder a la administración y gestión de sus actividades.

El quinto objetivo es reformar el sector postal, de modo que los usuarios puedan obtener el máximo beneficio posible de los cambios tecnológicos, económicos y regulatorios de los servicios postales. En este sentido, la Estrategia Postal de Beijing recomienda a los gobiernos buscar un balance adecuado entre la aplicación de principios comerciales al sector postal y la noción de servicio público. Para tal efecto, se sugiere que el servicio postal deje de ser un departamento del gobierno para convertirse en una empresa dotada de autonomía administrativa y financiera. Dentro de las acciones indicadas para lograr este objetivo, está la de definir el sector postal como un área prioritaria para el desarrollo del país y establecer una clara distinción entre el regulador y los operadores de los servicios postales. Frente al proyecto de ley, es preciso anotar que una de sus características es la de reunir bajo un mismo esquema regulatorio el servicio de correo universal, definido como un servicio público en desarrollo del cual deben cumplirse ciertas obligaciones especiales, y los demás servicios postales, que son prestados en un ambiente de competencia. Igualmente, el proyecto de ley propone la creación de la Empresa de Correos de Colombia como una sociedad de economía mixta dotada de personalidad jurídica y autonomía técnica, administrativa y financiera, con un régimen legal especial, la cual podrá actuar en igualdad de condiciones con los demás operadores de los servicios postales. Por último, en el proyecto existe una clara distinción entre las funciones que

le corresponden al Ministerio de Comunicaciones para regular los servicios postales y la actividad que será desarrollada por la Empresa de Correos de Colombia mediante la prestación del servicio universal de correo y de otros servicios postales.

El sexto objetivo consiste en fortalecer y extender la cooperación e interacción entre los participantes del mercado postal. Para facilitar este objetivo, el proyecto de ley permite a los operadores de servicios postales celebrar acuerdos para el uso de redes postales, por medio de los cuales pueden lograr economías de escala en la inversión para el desarrollo de redes y optimizar el uso de las que ya han sido establecidas. En el ámbito internacional, el proyecto de ley establece que una de las funciones de la Dirección General de Servicios Postales será la de coordinar la representación del Gobierno Nacional ante los organismos internacionales relacionados con los servicios postales, en el seno de los cuales se pueden lograr avances significativos para la modernización de los servicios, así como para obtener la asistencia técnica requerida por los operadores nacionales.

En conclusión, el proyecto de ley persigue adaptar el régimen legal de los servicios postales en Colombia a la realidad internacional, así como incluir dentro de él aquellos aspectos que han sido previstos como más importantes para el futuro de los servicios postales por la Unión Postal Universal.

El proyecto de ley

A continuación se presenta el contenido del proyecto de ley sometido a la consideración del honorable Congreso de la República, siguiendo para el efecto el orden de los capítulos en que está dividido.

Principios generales

El primer capítulo del proyecto de ley define su ámbito de aplicación, que comprende los servicios postales de correo nacional e internacional y el servicio de mensajería especializada.

Este capítulo ordena la intervención del Estado en los servicios postales, en los términos del artículo 334 de la Constitución Política. Los fines que han sido señalados a la intervención del Estado en los servicios postales coinciden con las necesidades que el Gobierno Nacional ha identificado como más apremiantes luego de haber estudiado las condiciones en las que actualmente se presta el servicio. Tales fines, principalmente, son la necesidad de garantizar el acceso al servicio universal de correo, como un medio de comunicación que sirva a la mayor parte posible de la población colombiana en forma permanente y a un precio asequible, la importancia de velar por la calidad y eficacia de los servicios postales y la promoción de la libre y leal competencia entre los operadores. Con el fin de lograr tales fines, el Estado se reserva algunas facultades de intervención en las normas que componen el proyecto de ley, tales como la función de otorgar los títulos de habilitación, la regulación, inspección, vigilancia y control de la actividad de los operadores y la posibilidad de fijar el régimen aplicable a las tarifas de los servicios postales. Igualmente, el Gobierno Nacional reconoce la necesidad de que los servicios postales en Colombia supere los desafíos que actualmente enfrenta este sector en el mundo entero, como consecuencia del avance de las telecomunicaciones, por lo cual, el Estado deberá promover aquellos cambios que permitan a los servicios postales contribuir al desarrollo económico y social del país.

El proyecto de ley reitera que la Nación es titular de los servicios postales, tal como lo ha sido desde la Ley 147 de 1913. Es muy importante resaltar que el proyecto de ley no crea un monopolio estatal sobre la titularidad de los servicios postales, por lo cual no está sujeto al trámite especial dispuesto por el artículo 365 de la Constitución Política. El monopolio estatal sobre la titularidad de los servicios postales fue creado con anterioridad a la vigencia de la Constitución Política, y así ha sido reconocido tanto por la Corte Constitucional¹ como por el Consejo de Estado². De otro lado, el proyecto de ley no establece un régimen de monopolio estatal sobre la prestación de los servicios postales, sino que acorde con el artículo 365 de la Constitución Política, dispone que tanto el Estado, como los particulares, pueden prestar los servicios postales, siempre que obtengan un título habilitante conferido por el Ministerio de Comunicaciones.

El proyecto de ley define algunos de los términos que son de importancia para la correcta interpretación y entendimiento del resto de sus disposiciones. Entre las definiciones consideramos importante destacar la de servicios postales, que las define como las actividades de recepción,

clasificación, entrega, tratamiento, curso, transporte, y distribución de envíos de correspondencia y otros objetos postales de peso inferior a dos kilogramos, además de los servicios de giros postales y telegráficos y los otros de naturaleza análoga, similar o complementaria que defina la reglamentación del Ministerio de Comunicaciones.

Esta definición, en lo fundamental, coincide con la establecida en el Manual de la Convención de la Unión Postal Universal, que es el tratado internacional más importante sobre la materia, así como con lo dispuesto en algunos de los ordenamientos extranjeros que fueron estudiados para redactar el proyecto de ley. Es igualmente importante la definición del servicio universal de correo, como un servicio público que, como tal, debe reunir las características de continuidad, permanencia y cubrimiento que lo conviertan en un verdadero elemento de cohesión social para la población colombiana, y en un medio para promover el desarrollo económico del país. También debe destacarse la definición del concepto de tarifa como el importe que es pagado por los usuarios a los operadores de los servicios postales como remuneración por la prestación de sus servicios, evitando así las confusiones a que ha dado lugar la interpretación del actual artículo 37 de la Ley 80 de 1993, que aparentemente equipara el concepto de tarifa con la contraprestación que los operadores pagan a la Nación por el otorgamiento y explotación de los títulos habilitantes. Por último, el proyecto de ley define el concepto de tarifa postal reducida, en virtud del cual autoriza al Ministerio de Comunicaciones para fijar una tarifa especial para la prestación de servicios postales respecto de libros, catálogos y publicaciones periódicas, y respecto de facturas emitidas por empresas de servicios públicos domiciliarios en desarrollo del contrato de servicios públicos. La tarifa postal reducida ha sido considerada como una forma de fomentar el desarrollo de las actividades culturales y académicas en el país, y de permitir que el costo de las facturas de los servicios públicos domiciliarios no se convierta en un factor que incremente en forma desmedida las tarifas que deben pagar los usuarios de dichos servicios, en especial aquellos que pertenecen a estratos bajos. Cabe resaltar que estos envíos podrán ser transportados por cualquier operador de servicios postales a la tarifa postal reducida establecida por el Ministerio de Comunicaciones, permitiendo de ese modo que la población tenga acceso al cubrimiento total de todas las redes postales que operen en el país.

Tan importante como la definición de los servicios postales, es la identificación de aquellas actividades que no constituyen servicios postales. Como podrá comprenderse fácilmente, no en todos los casos en que un particular recibe, transporta y entrega envíos de correspondencia se está frente a una actividad que pueda ser considerada como un servicio postal sujeto al requisito de obtener un título habilitante y al cumplimiento de la regulación expedida por el Ministerio de Comunicaciones. En algunos casos, los particulares adelantan esta actividad de manera Privada y para su propio beneficio, por lo cual resultaría exagerado requerir para el efecto la obtención previa de un título habilitante. Tal actividad la pueden adelantar los particulares por sus propios medios, o usando dependientes o empleados.

Clasificación de los servicios postales

El problema más importante que pretende resolver el proyecto de ley es el de la clasificación de los servicios postales, cuya actual indefinición ha llevado a una situación en la que la prestación universal del servicio de correo se encuentra amenazada.

Por esta razón, el proyecto de ley clasifica los servicios postales en correo y mensajería especializada, de conformidad con el régimen que ha imperado en el país desde la expedición de la Ley 80 de 1993. Sin embargo, el proyecto de ley clasifica el servicio de correo en un servicio universal y los servicios especiales de correo, corrigiendo así el principal defecto del artículo 37 de la Ley 80 de 1993 que consistía en omitir la mención de que este servicio básico tiene carácter universal. El servicio universal de correo comprende los servicios postales prestados respecto de envíos de correspondencia y otros objetos postales cuyo peso es igual o inferior a 500 gramos, los servicios de giros postales y telegráficos y otros servicios que en futuro el Gobierno Nacional estime pertinente

¹ CORTE CONSTITUCIONAL, Sala Plena, Sentencia C-407 del 15 de septiembre de 1994. Magistrado ponente: Alejandro Martínez Caballero.

² CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de 16 de junio de 1995. Consejero ponente: Ernesto Rafael Ariza Muñoz.

incluir en la definición. El servicio universal de correo también incluye el correo certificado, por cuanto esta modalidad tiene un valor probatorio especial establecido en diversas leyes y reglamentos, lo cual convierte su uso en necesario para el ejercicio de ciertos derechos. Por esto se ha considerado que la prestación de este servicio debe estar sujeta a las obligaciones especiales que caracterizan al servicio universal de correo.

La definición del servicio universal de correo tiene la importancia de que permite delimitar el ámbito de las obligaciones especiales que debe soportar su operador. La más importante es que el servicio debe ser universal, es decir, que debe cubrir, en cuanto sea posible, la mayor parte del territorio nacional, de conformidad con los planes que para el efecto establezca el Ministerio de Comunicaciones. Esto implica que el operador debe asumir la carga de prestar el servicio en todas las regiones del país, incluso en aquellas en las que el desarrollo de esta actividad no es económicamente viable. La prestación del servicio universal, además, supone el cumplimiento de ciertos parámetros de calidad y regularidad que conviertan al servicio de correo en un medio de comunicación eficaz para los sectores más débiles de la población colombiana. Igualmente, el operador estará sujeto a las determinaciones que el Ministerio de Comunicaciones adopte en cuanto al régimen tarifario de los servicios postales, pues uno de los objetivos del nuevo régimen es que la tarifa del servicio universal de correo sea asequible para la mayoría de la población. Por último, dado que el operador del servicio de correo prestará un servicio público, se impone sobre él el deber de abstenerse de darle un trato discriminatorio a los usuarios, estando obligado a recibir y cursar cualquier envío que tenga como origen y destino algún punto del territorio nacional, siempre que el respectivo envío cumpla con las condiciones establecidas en la regulación aplicable.

Todas estas obligaciones justifican un tratamiento especial para el servicio universal de correo, cuyo objetivo principal es convertirlo en una actividad económicamente viable. Por esta razón, el proyecto de ley dispone que las tarifas de los servicios especiales de correo y de mensajería especializada deben ser por lo menos iguales o superiores a las del servicio universal de correo, de conformidad con el régimen de tarifas que defina el Ministerio de Comunicaciones. De esta manera, el operador que preste el servicio universal de correo podrá desarrollar actividad económicamente viable, logrando que aquellas zonas del país en las que la prestación del servicio es superavitaria contribuyan a financiar la prestación del servicio en aquellas zonas en las que la actividad es deficitaria. El proyecto de ley pretende modificar la situación actual, en la que los operadores que no tienen a su cargo la prestación del servicio universal compiten en las zonas del país en las que el servicio es rentable, desplazando al operador de correo y frustrando la Posibilidad de que éste tenga acceso a los recursos que son necesarios para cumplir con su obligación de prestar un servicio universal.

Es muy importante resaltar que este esquema no es excepcional, ni representa una novedad en el ámbito del derecho comparado. Por el contrario, en la mayoría de los países desarrollados en los que la prestación eficiente del servicio universal es un objetivo imperioso, los demás servicios postales están sujetos a tarifas especiales y más elevadas. En los Estados Unidos, por ejemplo, los operadores de servicios de courier deben admitir los envíos a una tarifa que sea por lo menos tres veces igual a la que cobra el servicio postal de correo de ese país por el mismo envío. El Libro Verde de los Servicios Postales de la Unión Europea, que persigue liberalizar la prestación de los servicios postales, reconoce la necesidad de garantizar la viabilidad económica del servicio universal, y señala que los demás servicios postales pueden ser prestados en un régimen de competencia a una tarifa que sea por lo menos cinco veces superior a la del servicio universal. España adoptó esta recomendación mediante la Ley 24 de 1998 en la cual se dispone que los servicios postales que no están comprendidos en el ámbito del servicio postal universal deberán ser prestados a una tarifa que sea por lo menos igual a cinco veces la tarifa pública correspondiente para los envíos ordinarios de objetos de la primera escala de peso de la categoría normalizada más rápida.

Otra clase de servicios postales son los llamados servicios especiales de correo. Estos comprenden los servicios postales prestados respecto de envíos de correspondencia y otros objetos postales cuyo peso excede de 500 gramos, así como los servicios de correo con valor declarado, asegurado, de entrega inmediata, expreso, con acuse de recibo, apartados

postales, lista de correos, respuesta comercial y cupón de respuesta internacional. Estas modalidades especiales del servicio de correo vienen de la legislación preexistente, y corresponden a las que están reguladas en el Manual de la Convención de la Unión Postal Universal. Como ha sido mencionado antes, los servicios especiales de correo, que serán prestados por el operador de dicho servicio, están sujetos a una tarifa que sea por lo menos igual o superior a la tarifa del servicio universal.

La mensajería especializada es una categoría completamente distinta de servicio postal. Reúne ciertas características esenciales que la convierten en un servicio de valor agregado, en virtud del cual el operador está obligado a brindar a los usuarios condiciones especiales para la recepción, registro y entrega de los envíos de correspondencia y demás objetos postales. Esta explica el hecho de que el proyecto de ley defina como uno de los elementos esenciales de la mensajería especializada el que su tarifa sea por lo menos igual o superior a la del servicio universal de correo. Tratándose de un servicio diferente, y que reúne características que implican un mayor esfuerzo por parte del operador, no tendría sentido técnico ni económico que su tarifa fuera inferior a la del servicio universal de correo.

Operadores de los servicios postales

El proyecto de ley se ocupa de definir las condiciones particulares que deben reunir los operadores de los servicios postales. A diferencia de la Ley 80 de 1993, el proyecto de ley requiere que los servicios postales sean prestados por personas jurídicas constituidas como sociedades comerciales, de modo que se facilite la comprobación de su idoneidad técnica y económica para la prestación del servicio. Por otro lado, la regla general en materia de prestación de servicios públicos es que la actividad debe ser desarrollada a través de una persona jurídica. Así, por ejemplo, el artículo 17 de la Ley 142 de 1994 establece que las empresas de servicios públicos deben tener la naturaleza de sociedades por acciones. Otro caso es el de la telefonía celular, para la cual, de conformidad con el artículo 3° de la Ley 37 de 1993, es necesario constituir una sociedad con domicilio en Colombia. En este sentido, por ende, el proyecto de ley armoniza el régimen de los servicios postales con las normas aplicables a los demás servicios públicos. La única excepción es Adpostal, la cual continuará siendo una empresa industrial y comercial del Estado.

En lo demás, las condiciones que deben reunir los operadores son las mínimas requeridas para garantizar la idoneidad y calidad de los servicios que presten. El proyecto de ley requiere que los operadores no estén incurso en las inhabilidades o incompatibilidades establecidas en la Ley 80 de 1993, que reúnan las condiciones administrativas, financieras y técnicas requeridas para la prestación de servicios Postales, que establezcan un manual de operaciones que garantice la calidad del servicio y que paguen a la Nación los derechos establecidos en la ley por el otorgamiento y explotación de los títulos habilitantes. Dado que Colombia enfrenta una situación muy especial frente a la necesidad de controlar el tráfico de drogas y sustancias estupefacientes, y que las redes postales han sido usadas por los delincuentes para cursar tal clase de tráfico ilícito, en el proyecto de ley se han incluido ciertas inhabilidades particulares, que tienden a impedir que personas involucradas en actividades ilícitas puedan ser titulares de licencias de mensajería especializada. Igualmente, como condición para el otorgamiento del título habilitante, se requiere que el respectivo interesado demuestre tener a su disposición procedimientos o equipos que ayuden a la prevención del uso de las redes postales para fines ilícitos, y en particular para el tráfico de estupefacientes. Por último, se establecieron inhabilidades especiales para las personas que han cometido delitos postales, que han incurrido en prácticas de contrabando, o que han sido sancionadas con la caducidad del contrato de concesión de correos o la revocatoria de la licencia de mensajería especializada.

En este capítulo del proyecto de ley se establecen algunas de las obligaciones que caracterizan la prestación del servicio universal de correo, las cuales, como antes señalamos, justifican un trato legal especial. El operador del servicio de correos debe tener a su disposición una red postal que tenga cobertura universal, está obligado a recibir todos los envíos de correo que sean impuestos por los usuarios del servicio, debe abstenerse de realizar cualquier tipo de discriminación entre los usuarios, no puede interrumpir ni suspender el servicio, salvo en circunstancias excepcionales, y está obligado a mantener a los usuarios informados acerca de la forma en la que pueden acceder al servicio.

Además, el operador del servicio universal de correo estará obligado a llevar contabilidad separada de este servicio y de los demás servicios postales que preste. Esta obligación permitirá al Ministerio de Comunicaciones disponer de la información muy valiosa acerca de las condiciones financieras en las que el operador está prestando el servicio universal de correo. De encontrar, por ejemplo, que estas condiciones amenazan la continuidad y calidad del servicio, el Ministerio de Comunicaciones podrá intervenir para adoptar las medidas que sean conducentes para corregir esa situación. De otro lado, la separación de cuentas impedirá que el operador del servicio universal de correo abuse de las tarifas de este servicio para aplicar subsidios cruzados con los demás servicios postales que preste, compitiendo deslealmente con los demás operadores de servicios postales. Por último, la separación de cuentas también servirá para determinar cuáles de los ingresos de los operadores del servicio universal de correo no forman parte de la base para calcular las contraprestaciones que debe pagar por la explotación del servicio, tal como se explica más adelante.

A continuación, el proyecto de ley se refiere a los títulos habilitantes para la prestación de los servicios postales. En primer lugar, dispone que el título habilitante de la Empresa de Correos de Colombia, entidad estatal cuya creación se autoriza en el proyecto de ley, será la ley. Además, la ley establece los procedimientos que debe seguir el Ministerio de Comunicaciones para otorgar títulos habilitantes a los demás operadores de servicios postales. En el caso del correo, el título habilitante será un contrato de concesión, de manera que si en el futuro el Ministerio de Comunicaciones considera conveniente otorgar la prestación de dicho servicio a algún particular, deberá seguir el procedimiento de licitación pública establecido en la Ley 80 de 1993. De otra parte, la prestación del servicio de mensajería especializada se concederá mediante licencia, de conformidad con el procedimiento que determine el Ministerio de Comunicaciones.

El proyecto de ley modifica el término de la concesión para la prestación del servicio de correo. El término actual de cinco años ha sido considerado inconveniente, pues no garantiza la estabilidad requerida para alcanzar los objetivos que el Gobierno Nacional se ha propuesto para mejorar el servicio de correo en el País. Para el operador es importante que la habilitación para la prestación del servicio tenga carácter estable, pues de lo contrario el tiempo no será suficiente para efectuar las cuantiosas inversiones y el profundo cambio que son necesarios para mejorar calidad y eficacia de la prestación del servicio universal de correo. Por esta razón, el término de la concesión ha sido extendido a diez años, con la posibilidad de prorrogarlo por un plazo igual al inicial, siempre que el concesionario cumpla con las condiciones establecidas para la prórroga.

El término de las licencias de mensajería especializada, de otra parte, no es modificado, aunque se establece la posibilidad de que las licencias sean prorrogadas indefinidamente, evitando el desgaste administrativo que implica tener que otorgarlas cada cinco o diez años. Este cambio, como es obvio, está acompañado por una regulación especial acerca de las condiciones que deben reunirse para que la prórroga sea procedente, de modo que no ocurra, como en la actualidad, que tal prórroga sea concedida de manera casi automática.

Además, el proyecto de ley se refiere a otros aspectos relevantes de los títulos habilitantes como la necesidad de inscribirlos en el registro de operadores postales para iniciar la prestación del servicio y la posibilidad de cederlos con autorización previa del Ministerio de Comunicaciones. En relación con la celebración de subcontratos, se ha considerado conveniente permitir a los operadores de servicios postales que subcontraten libremente la prestación de las actividades comprendidas dentro del servicio que presten, sin que por ese hecho queden exonerados de la responsabilidad que les corresponde frente al Ministerio de Comunicaciones y los usuarios del servicio. En los casos en que se celebren subcontratos, los operadores de servicios postales estarán obligados a notificar tal hecho al Ministerio de Comunicaciones, de modo que éste tenga la información que requiere para el ejercicio de sus funciones de inspección y vigilancia.

Por último, el proyecto de ley prevé expresamente la posibilidad de que los operadores de servicios postales celebren acuerdos de uso de redes postales, en virtud de los cuales uno de ellos pueda usar la red de otro para cursar los envíos de correspondencia y otros objetos postales que haya recibido. En esta forma, el proyecto de ley pretende que los operadores de servicios postales obtengan el máximo provecho posible

de sus redes, haciendo eficiente su uso y permitiendo que devenguen ingresos adicionales por la prestación de tal servicio a otros operadores. El artículo respectivo aclara, sin embargo, que los operadores de servicios postales no estarán relevados de la responsabilidad que les corresponde frente al Ministerio de Comunicaciones y los usuarios, sin perjuicio de las estipulaciones que puedan pactar en los respectivos acuerdos de uso de redes.

Contraprestación por los servicios postales

El proyecto de ley establece en detalle el régimen aplicable a las contraprestaciones que los operadores deben pagar a la Nación por el otorgamiento, prórroga y explotación de los títulos habilitantes.

El régimen aplicable a las contraprestaciones es diferente para cada clase de servicio postal. En el caso del correo, cuando el título habilitante es una concesión, el concesionario deberá pagar por el otorgamiento del contrato la suma que haya sido ofrecida en la propuesta presentada dentro de la respectiva licitación pública. El concesionario estará obligado a pagar la misma suma de dinero, ajustada de conformidad con el índice de precios, al consumidor cuando la concesión, al cabo de un término de diez (10) años, sea prorrogada por el Ministerio de Comunicaciones, siempre que el concesionario cumpla con las demás condiciones necesarias para la prórroga. En cuanto a la explotación del título habilitante, el concesionario deberá pagar como contraprestación una suma de dinero equivalente al porcentaje que determine el Gobierno Nacional aplicado sobre los ingresos brutos que reciba por la prestación de todos los servicios diferentes al servicio universal de correo.

Teniendo en cuenta que el objetivo principal del proyecto de ley es el de promover y garantizar el acceso de la población al servicio universal de correo, el Gobierno Nacional estima que el concesionario de este servicio soportará una carga económica y social mayor que los demás operadores de los servicios postales. Esta razón es la que justifica el establecimiento de un tratamiento legal especial para el servicio de correo universal, el cual, por la función que cumple, no estará sujeto al pago de una contraprestación por la explotación del título habilitante. Dado que esta consideración no puede predicarse en relación con los demás servicios, éstos sí estarán sujetos al pago de la contraprestación que establezca la reglamentación del Gobierno Nacional.

El título habilitante de la Empresa de Correos de Colombia, como ha sido mencionado antes, será la ley. Sin embargo, el Gobierno Nacional considera equitativo que la Empresa de Correos de Colombia asuma como pasivo interno el valor título habilitante, tal le costaría si hubiera sido adjudicado como resultado de una licitación pública. El valor del título habilitante legal de la Empresa de Correos de Colombia será estimado por el Ministerio de Comunicaciones, y será aportado por la Nación como un activo al capital de dicha entidad.

En relación con el servicio de mensajería especializada, el proyecto de ley establece que los licenciarios deben pagar una suma fija por el otorgamiento de la licencia. Esta suma también deberá ser pagada siempre que el Ministerio de Comunicaciones conceda una prórroga de dichas licencias de mensajería especializada, para lo cual, además, el licenciario deberá acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el proyecto de ley y en la regulación que lo desarrolle. Por la explotación del título habilitante, los licenciarios del servicio de mensajería especializada deberán pagar una contraprestación equivalente al porcentaje que determine el Gobierno Nacional aplicado sobre sus ingresos brutos.

En el sistema propuesto en el proyecto de ley, la contraprestación que deberá ser pagada por la explotación de servicios postales diferentes del servicio de correo universal será la misma, independientemente de que el operador sea un concesionario de correo o un licenciario de mensajería especializada. Dicha contraprestación será la que determine el Gobierno Nacional, fijando un porcentaje que deberá ser aplicado sobre los ingresos brutos derivados de la prestación de tales servicios. Para señalar el porcentaje, el Gobierno Nacional deberá tener en cuenta, entre otros criterios, las necesidades de financiación del servicio de regulación, inspección y vigilancia que presta la Dirección General de Servicios Postales y del servicio universal de correo. De otro lado, y para efectos de determinar las bases para el cálculo de la contraprestación, el proyecto de ley define el concepto de ingresos brutos.

Regulación, control y vigilancia de los servicios postales

Uno de los mayores problemas que el Gobierno Nacional ha identificado para el desarrollo de los servicios postales en el país consiste en la ausencia de una autoridad que cumpla oportuna y eficazmente las funciones de regular la actividad de los operadores, de vigilar el cumplimiento de las normas aplicables a los servicios y de sancionar las infracciones que sean cometidas.

Aunque actualmente estas funciones competen al Ministerio de Comunicaciones, sucede que no están centralizadas en una sola dependencia, sino que su ejercicio corresponde a las diferentes direcciones que integran la estructura de dicha entidad, por lo cual, en muchos casos, falta la coordinación que sería deseable para alcanzar la efectividad de la regulación. Por esta razón, en el proyecto de ley se crea la Dirección General de Servicios Postales del Ministerio de Comunicaciones, como una dependencia a la cual corresponderá ejercer las facultades que actualmente tiene el Ministerio de Comunicaciones en relación con los servicios postales, además de otras funciones nuevas que han surgido del estudio de la realidad del sector.

La funciones de la Dirección General de Servicios Postales están clasificadas en cuatro grupos, las cuales corresponden a las funciones regulatorias, las funciones relacionadas con el otorgamiento de títulos habilitantes, las funciones de inspección y control y las facultades para investigar la comisión de infracciones al régimen de los servicios postales e imponer las sanciones que correspondan.

El proyecto de ley prevé, además, que la Dirección General de Servicios Postales deberá tener en cuenta la participación de los operadores y de los gremios o asociaciones que los representen en el ejercicio de sus funciones.

En relación con la regulación de la competencia en los servicios postales, el proyecto de ley le confiere al Ministerio de Comunicaciones facultades para establecer normas que permitan prevenir e impedir la comisión de prácticas desleales y abusivas de la competencia, o que constituyan abuso de la posición dominante. Es importante aclarar que las funciones del Ministerio de Comunicaciones son estrictamente de carácter regulatorio, pues siguiendo el principio que orientó la reciente reestructuración el Estado, el Gobierno Nacional pretende que las facultades de inspección, vigilancia y control sean ejercidas por la Superintendencia de Industria y Comercio.

Tarifas de los servicios postales

Uno de los principales propósitos del proyecto de ley es convertir la regulación de las tarifas en uno de los más efectivos instrumentos de intervención del estado en los servicios postales.

Para mantener la flexibilidad que debe orientar la regulación sobre las tarifas de cualquier servicio público, el proyecto de ley establece tres regímenes diferentes, los cuales serán aplicados según lo determine el Ministerio de Comunicaciones. El establecimiento de tres regímenes diferentes para la regulación de las tarifas tiene antecedentes importantes en la Ley 81 de 1988 y en la Ley 142 de 1994, por medio de las cuales se definió la forma en que el Estado debe intervenir en los precios de ciertos bienes y servicios y en las tarifas de los servicios públicos, respectivamente.

El primer régimen de tarifas es el de libertad vigilada, en el cual los operadores pueden fijar las tarifas que cobran por los servicios postales que presten a los usuarios de los servicios postales. En el régimen de libertad vigilada, sin embargo, el Ministerio de Comunicaciones conserva la facultad de ejercer la vigilancia sobre la actividad de los operadores de los servicios postales, con el objetivo de impedir que estos abusen de su libertad afectando la calidad del servicio o los derechos de los usuarios.

Otro régimen de tarifas es, el de libertad regulada. Bajo este régimen, el Ministerio de Comunicaciones podrá intervenir directamente en las tarifas de los servicios postales, definiendo parámetros y fórmulas de tarifas y señalando las tarifas máximas o mínimas que deben ser aplicadas por los operadores de servicios postales en el desarrollo de sus actividades. El régimen de libertad regulada también autoriza al Ministerio de Comunicaciones para establecer tarifas diferenciales para las distintas clases de servicios postales, teniendo en cuenta los criterios establecidos en la ley para orientar la intervención.

Por último, la ley crea un régimen de control de tarifas. Este régimen de carácter excepcional está concebido como una medida de intervención drástica que el Estado debe aplicar en los casos en que encuentre que un

operador de los servicios postales no cumple con las disposiciones del régimen de tarifas que, en general, haya sido definido por el Ministerio de Comunicaciones. Por lo tanto, el régimen de control de tarifas puede coexistir con cualquiera de los otros dos, pues por su naturaleza debe ser aplicado únicamente respecto de aquellos operadores que violen las disposiciones establecidas en la regulación aplicable, circunstancia que deberá ser determinada por el Ministerio de Comunicaciones luego de haber adelantado la correspondiente investigación. En virtud del régimen de control de tarifas, el Ministerio de Comunicaciones podrá fijar, con carácter obligatorio, las tarifas que el respectivo operador de servicios postales podrá cobrar en desarrollo de su actividad.

Debe tenerse en cuenta que, en cualquiera de los tres regímenes, la tarifa es uno de los elementos esenciales que diferencian el servicio universal de correo de las demás modalidades de servicios postales. Por lo tanto, sin importar cuál sea el régimen señalado por el Ministerio de Comunicaciones, la tarifa de los demás servicios postales nunca podrá ser inferior a la tarifa del servicio universal de correo. Para facilitar la transición hacia un régimen de libertad regulada, el proyecto de ley establece en una disposición transitoria cuáles serán las tarifas que deberán ser aplicadas por los operadores de los servicios postales, las cuales deberán ser aplicadas a partir del tercer mes después de que la ley sea promulgada y mientras el Ministerio de Comunicaciones no señale un nuevo régimen.

Para evitar el ejercicio arbitrario de la intervención en las tarifas de los servicios postales, el proyecto de ley señala los criterios que deben orientar la función del Ministerio de Comunicaciones en este campo.

Por último, el proyecto de ley dispone que la tarifa del servicio de correo universal debe ser aplicada en forma uniforme en todos los lugares del territorio nacional.

Derechos y responsabilidades de los usuarios de los servicios postales

Este capítulo contiene la mayoría de las normas que regulan la prestación de los servicios postales, así como las relaciones entre los operadores y los usuarios. Los principios más importantes del capítulo son el de libertad de tránsito, que ampara el derecho de los operadores para transportar libremente los envíos de correspondencia y otros objetos postales dentro del territorio nacional, y la inviolabilidad de la correspondencia, que corresponde a la garantía constitucional establecida en el artículo 15 de la Carta y que protege el derecho de los usuarios a que su correspondencia no sea registrada o interceptada, salvo en cuanto sea por orden de una autoridad competente.

Objetos y sustancias peligrosos y prohibidos

El proyecto de ley establece un régimen especial para las sustancias y objetos riesgosos y prohibidos. Respecto de los primeros, que deberán ser identificados por el Ministerio de Comunicaciones en la regulación que expida para el efecto, el proyecto de ley dispone que deberán tomarse medidas especiales que impidan que por su naturaleza o características puedan perjudicar al operador que los transporta, su personal o equipos, o a los demás envíos de correspondencia u objetos postales que sean transportados junto con ellos.

También corresponderá al Ministerio de Comunicaciones fijar la lista de objetos prohibidos, para lo cual deberá tener en cuenta las normas legales aplicables, así como los compromisos asumidos por Colombia en virtud de los tratados y convenciones internacionales sobre servicios postales.

Con el fin de cumplir las normas sobre sustancias riesgosas y peligrosas, la ley establece el derecho de los operadores de servicios postales para solicitar la exhibición de los envíos de correspondencia y otros objetos postales abiertos, antes de su admisión. Es entendido que este derecho de inspección únicamente habilita a los operadores de servicios postales para verificar el contenido del envío, pero no les da derecho de examinar la información o documentos que hayan sido incluidos en el envío por el usuario remitente.

Infracciones postales

Habida consideración de la limitada eficacia que hasta el momento han tenido las normas que regulen el mercado de los servicios postales, el Gobierno Nacional ha considerado conveniente establecer un conjunto de normas que regulen lo atinente a las infracciones postales y al procedimiento que debe ser aplicado para la imposición de las correspondientes sanciones.

La competencia para la investigación y sanción de las infracciones postales de carácter administrativo corresponde al Ministro de Comunicaciones, quien puede delegarla mediante resolución. De otro lado, la ley se ocupa de identificar a los sujetos de las infracciones postales, que pueden ser los operadores de los servicios postales, las personas que presten servicios postales sin título habilitante conferido por el Estado, y las demás que incurran en conductas que violen las normas legales o reglamentarias aplicables a los servicios postales. De esta forma, el proyecto de ley deja en claro que las infracciones tienen un carácter general, y que los operadores de los servicios postales no son sus sujetos exclusivos.

Disposiciones finales y transitorias

El proyecto de ley permite expresamente a Adpostal acudir a nuevos esquemas de gestión empresarial, con lo cual se pretende que el régimen de sus actos y contratos no se convierta en un obstáculo para buscar aliados estratégicos nacionales o extranjeros, incorporar nuevas tecnologías y extender sus redes y servicios mediante la celebración y asociación de contratos con terceros. En este sentido, el proyecto de ley autoriza a Adpostal para celebrar contratos de operación, concesión y asociación, en virtud de los cuales puede vincularse con aliados estratégicos que se encarguen de dirigir o administrar la prestación de los servicios a su cargo, adelanten tales actividades bajo su propio riesgo, o compartan con las empresas los riesgos y utilidades de la prestación de tales servicios, según se considere más conveniente en cada caso particular. Se ha comprobado que estos esquemas de asociación son particularmente efectivos, pues permiten que tanto el Estado como los aliados estratégicos compartan el esfuerzo de inversión y de gestión que implica la prestación del servicio en condiciones de calidad y eficiencia, y participen de los beneficios que se deriven de tal actividad.

Por las anteriores consideraciones proponemos a la honorable Comisión Sexta, dese primer debate al Proyecto de ley número 299 de 2000 Cámara, *por la cual se establece el régimen de los servicios postales y se dictan otras disposiciones*, con el pliego de modificaciones adjunto.

Armando Amaya Alvarez, Coordinador de Ponentes.

Jorge Humberto Mantilla Serrano, Plinio Edilberto Olano Becerra, Oscar Sánchez Franco, Carlos Arturo Ramos Maldonado, Luis Carlos Ordosgoitia Santana, Alonso Acosta Ossio, María Clemencia Vélez Gálvez, Gustavo López Cortez, Campo Elías Gómez Morón, Gustavo Adolfo Cabrera, Representantes a la Cámara.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 299 DE 2000 CAMARA

*por la cual se establece el régimen de los servicios postales
y se dictan otras disposiciones.*

Con el fin de dar mayor claridad al alcance de la ley, los suscritos ponentes proponemos los siguientes cambios al texto actual.

En el artículo 5° y algunos subsiguientes se ha modificado el orden de las actividades propias de los servicios postales, de tal manera que la entrega sea la última de la cadena. En este mismo artículo se hace claridad en cuanto los operadores del servicio universal de correo son los únicos autorizados para prestar el servicios de giros postales y telegráficos.

Se incluye también en la definición de envíos de correspondencia la posibilidad de que el operador de correos distribuya mensajes transmitidos por correo electrónico.

Se precisa igualmente en este artículo la definición del servicio universal de correo y se prevé que sólo un operador de correos puede prestarlo.

Se elimina la inclusión del concepto de interconexión de redes por considerarla inapropiada dentro de la ley. Se elimina también el concepto de tarifa postal reducida, dado que en un artículo subsiguiente se otorga al Ministerio de Comunicaciones la facultad de establecerla. Se mejora la redacción de la definición de franquicia.

Con estas aclaraciones, el texto del artículo 5° quedará así:

Artículo 5°. *Definiciones especiales.* Para efectos de la aplicación e interpretación de esta ley, los términos que aparecen a continuación serán entendidos en el significado que se asigna a cada uno de ellos:

1. *Servicios postales.* Son servicios postales el servicio de correo, que comprende el servicio universal de correo y los servicios especiales de correo, y el servicio de mensajería especializada, los cuales están sujetos a un tratamiento jurídico diferente establecido en la presente ley en consideración a que tienen distintas finalidades.

Los servicios postales comprenden las siguientes actividades:

a) Las de recepción, clasificación, tratamiento, curso, transporte, distribución y entrega de envíos de correspondencia y otros objetos postales;

b) Los giros postales y telegráficos mediante los cuales el operador del servicio universal de correo efectúa, en nombre y por cuenta de los usuarios, pagos ordenados en favor de otras personas naturales o jurídicas;

c) Cualesquiera otros servicios que, teniendo una naturaleza análoga, similar o complementaria a los anteriores, sean señalados como servicios postales, de conformidad con los reglamentos que expida el Gobierno Nacional.

2. *Envíos de correspondencia y otros objetos postales.* Los envíos de correspondencia y de otros objetos postales comprenden, entre otros, el transporte de cartas, tarjetas postales telegramas, mensajes de correo electrónico, aerogramas, facturas, extractos, recibos, impresos, periódicos, envíos publicitarios, cecogramas, muestras de mercaderías, pequeños paquetes y los demás objetos aptos para circular por las redes postales y cuyo peso no exceda de dos (2) kilogramos.

Los paquetes de correspondencia agrupada, cuyo peso puede exceder de dos (2) kilogramos, que reúnen varios envíos de correspondencia u otros objetos postales impuestos o no por el mismo usuario remitente, serán considerados como objetos postales.

El Ministerio de Comunicaciones clasificará los envíos de correspondencia y otros envíos postales según su velocidad de curso o su contenido, de acuerdo con lo establecido en el Manual de la Convención de la Unión Postal Universal, o las disposiciones que lo modifiquen, adicionen, o reemplacen.

3. *Operadores de los servicios postales.* Son operadores de los servicios postales las personas jurídicas que cuentan con un título habilitante otorgado por un contrato de concesión o una licencia, según sea el caso, para la prestación de servicios postales.

4. *Servicio universal de correo.* Es el servicio postal que debe ser garantizado por el Estado para permitir el ejercicio del derecho a la comunicación por parte de todos los habitantes del territorio nacional, el cual debe ser prestado en condiciones de buena calidad, acceso razonable y tarifas asequibles. El servicio universal de correo debe ser prestado únicamente por el (los) operadores de correo, comprende el conjunto de servicios postales indicados en el numeral 2 del artículo 7° de esta ley, los cuales deben ser prestados en forma permanente de acuerdo con los parámetros de acceso, cubrimiento geográfico y calidad establecidos en esta ley y en la regulación del Ministerio de Comunicaciones, y de acuerdo con el régimen de tarifas que determine el mismo Ministerio.

Corresponderá al Ministerio de Comunicaciones definir el conjunto de parámetros relativos al cubrimiento geográfico y frecuencia de recolección y entrega que deben ser cumplidos en la prestación del servicio universal de correo.

5. *Redes postales.* Es el conjunto de medios de todo orden que permiten la recepción, admisión, circulación, clasificación, tratamiento, curso, transporte, distribución y entrega de envíos de correspondencia u otros objetos para la prestación de los servicios postales.

6. *Usuario destinatario.* Es la persona a la cual van dirigidos los envíos de correspondencia u otros objetos postales que sean recibidos o admitidos por los operadores de los servicios postales.

7. *Usuario remitente.* Es la persona que entrega a un operador de servicios postales un envío de correspondencia u otro objeto postal para que sea cursado hasta el lugar por él señalado.

8. *Tarifa.* La tarifa es el importe pagado por los usuarios a los operadores de los servicios como contraprestación por los diferentes tipos de servicios postales. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Comunicaciones, intervendrá en las tarifas de los servicios postales en los términos de los artículos 32y 33 de la presente ley.

9. *Franquicias.* La franquicia postal es el beneficio en favor de ciertas personas respecto de los cuales el servicio universal de correo debe ser prestado en forma gratuita. Las franquicias postales son las establecidas en el artículo 59 de la presente ley.

En el artículo 7° se hace claridad en cuanto a la clasificación de los servicios postales, estableciendo una equivalencia entre los servicios espaciales que preste el operador de correos y los servicios de mensajería

especializada, con la una excepción relativa al servicio de apartados postales. Con estos cambios el texto será así:

Artículo 7°. Clases de servicios postales. Los servicios postales se clasifican en las siguientes categorías:

1. **Servicio de correo.** El servicio de correo comprende el servicio universal de correo y los servicios especiales de correo. Solamente el servicio de correo podrá identificarse con la expresión “correo” o cualquier expresión o combinación de palabras que haga referencia a tal expresión.

1.1 *Servicio universal de correo.* Las siguientes actividades están comprendidas en el servicio universal de correo:

a) Las de recepción, clasificación, entrega, tratamiento, curso, transporte, distribución y/o entrega de envíos de correspondencia y otros objetos postales, cuyo peso sea igual o inferior a quinientos (500) gramos, las cuales deben ser adelantadas en todo el territorio nacional para la prestación de los servicios postales en el ámbito urbano, nacional o internacional. Está comprendido en el servicio universal de correo el servicio de correo certificado;

b) Los servicios de giros postales y telegráficos.

1.2 *Servicios especiales de correo.* Las actividades comprendidas dentro de servicios especiales de correo son las definidas para el servicio de mensajería especializada y el de apartados postales, siempre que las primeras actividades sean realizadas por un operador de correo.

Para la prestación de estos servicios especiales de correo, exceptuando el de apartados postales, se requerirá obtener una licencia de mensajería especializada por parte de los operadores de correo.

La tarifa de los servicios espaciales de correo equivale a los de mensajería especializada y deberá ser de por lo menos tres (3) veces superior al servicio universal de correo

Parágrafo. La clasificación entre servicio universal de correo y servicios especiales de correo se entenderá sin perjuicio de las obligaciones que debe cumplir Colombia en cuanto a la prestación del servicio de correo internacional, el cual estará sujeto a las disposiciones de los tratados y convenciones aprobados y ratificados por Colombia.

1.3 *Servicio postal de mensajería especializada.* La mensajería especializada comprende los servicios postales que se prestan respecto de envíos de correspondencia y otros objetos postales, en el ámbito urbano, nacional e internacional, cumpliendo con las siguientes condiciones mínimas esenciales:

a) *Cubrimiento.* El servicio de mensajería especializada podrá ser concedido con cubrimiento local, nacional, o nacional e internacional de conformidad con la solicitud que presente el interesado al Ministerio de Comunicaciones para obtener la licencia;

b) *Identificación del servicio.* Los envíos de correspondencia y otros objetos postales que sean recibidos por los operadores del servicio de mensajería especializada deberán estar rotulados como de “mensajería especializada” de manera clara, expresa, visible y legible;

c) *Registro individual de cada envío.* Los operadores del servicio de mensajería especializada deben asignar un número de identificación individual a cada envío de correspondencia u otro objeto postal que reciban, el cual deberá estar impreso o adherido en el sobre o empaque que se utilice para remitir el envío de correspondencia u objeto postal, así como en el registro que para el efecto debe llevar el respectivo operador;

d) *Tarifa.* La tarifa aplicable a los servicios de mensajería especializada se determinará de conformidad con el régimen definido por el Ministerio de Comunicaciones. En todo caso, tal tarifa deberá ser (3) veces superior a la tarifa del servicio universal de correo;

e) *Velocidad.* Los operadores del servicio de mensajería especializada deberán cumplir con los tiempos máximos de entrega que fije el Ministerio de Comunicaciones, de conformidad con la modalidad del servicio y los diferentes tipos de envíos de correspondencia u objetos postales;

f) *Prueba de la entrega.* Al usuario remitente se le entregará un recibo en el cual conste la entrega personal del envío de correspondencia u objeto postal al usuario destinatario. El recibo deberá ser firmado por el usuario destinatario o por la persona que haya recibido el envío de correspondencia u objeto postal en la dirección señalada por el usuario remitente.

En el artículo 8° se mejora la redacción para declarar al servicio de correo un servicio público esencial. Con esta modificación el texto del artículo 8° quedará así:

Artículo 8°. Servicio público esencial. El servicio de correo es un servicio público esencial para los efectos del artículo 56 de la Constitución Política.

En el artículo 13 se elimina de la redacción el derecho de ocupar temporalmente inmuebles por parte de los operadores del servicio universal de correos, con el fin de evitar incurrir en una expropiación y en todo caso por considerarlo excesivo. El texto del artículo 13 quedará así:

Artículo 13. Prerrogativas especiales. Los operadores del servicio universal de correo tendrán derecho a instalar buzones en los bienes de uso público y en los espacios públicos, para lo cual deberán coordinar su actividad con las autoridades que sean propietarias o controlen dichos bienes o espacios.

En el artículo 16 se modifica el término de concesión para la prestación del servicio de correo, estableciéndolo en quince (15) años, de tal manera que sea igual al previsto para los tipos de asociación empresarial que se le permitirán a Adpostal. El texto del presente artículo, quedará así:

Artículo 16. Término y prórroga del contrato de concesión y de la licencia. El contrato de concesión para la prestación del servicio de correo tendrá un término de quince (15) años contados a partir de la fecha de perfeccionamiento del contrato, el cual podrá ser prorrogado hasta por un plazo igual al inicial, en las condiciones establecidas en la presente ley. Las licencias para la prestación de los servicios de mensajería especializada tendrán un término de cinco (5) años contados a partir de la fecha de notificación del respectivo acto administrativo. Las licencias podrán ser prorrogadas sucesivamente por el Ministerio de Comunicaciones hasta por un término igual al inicial.

Los contratos de concesión y las licencias podrán prorrogarse bajo las siguientes condiciones:

1. El operador deberá presentar a la Dirección General de Servicios Postales del Ministerio de Comunicaciones, una solicitud escrita, con una antelación de por lo menos tres (3) meses respecto de la fecha en que expira el término de la licencia.

2. El operador deberá acreditar el pago de la contraprestación por la prórroga del título habilitante, establecida en el artículo 29 de esta ley.

3. El operador deberá acreditar el cumplimiento de las normas que regulan el desarrollo de su actividad, así como de las calidades, condiciones y requisitos establecidos en la presente ley y en las normas que expida el Ministerio de Comunicaciones para la prestación de los servicios de correo o de mensajería especializada, según sea el caso.

4. El operador deberá renovar o extender las garantías de cumplimiento de las obligaciones, adquiridas en virtud del título habilitante, de conformidad con la regulación expedida por el Ministerio de Comunicaciones.

5. La Dirección General de Servicios Postales del Ministerio de Comunicaciones podrá verificar la información suministrada por el operador junto con la solicitud de prórroga, y tendrá la facultad de requerir toda la demás información que considere pertinente para determinar si el operador cumple con las condiciones legales, técnicas, financieras y administrativas necesarias para seguir prestando el servicio, de conformidad con las normas vigentes en el momento de solicitar la prórroga.

6. El hecho de que el título habilitante sea prorrogable no eximirá al operador de la obligación de observar los requisitos técnicos, financieros y administrativos, las tarifas y las demás condiciones que sean establecidas por la ley o por el Ministerio de Comunicaciones con posterioridad al otorgamiento del título habilitante o de sus respectivas prórrogas.

En el artículo 21, en consideración dada a las franquicias, se elimina la referencia a la Ley 130 del 1994 que prevé la franquicia electoral, dado que este no es un servicio gratuito sino pagado por la Nación-Ministerio de Hacienda. El texto del presente artículo, quedará así:

Artículo 21. Franquicias. Los operadores del servicio universal de correo deberán observar las franquicias postales establecidas en los tratados y convenios internacionales aprobados y ratificados por Colombia.

En el artículo 24 se deja claro que la Dirección General de Servicios Postales puede aplicar la tarifa del servicio universal, y no fijar el régimen tarifario de los servicios postales como se preveía inicialmente. El texto del presente artículo, quedará así:

Artículo 24. Funciones de la Dirección General de Servicios Postales. Las funciones principales de la Dirección General de Servi-

cios Postales son regular la prestación y fijar la tarifa aplicable al servicio de correo universal, así como velar por el cumplimiento de las normas que son aplicables a los operadores de los servicios postales, con el fin de promover el acceso universal de toda la población al servicio universal de correo, asegurar la oportunidad y calidad de los servicios postales, e impedir que los operadores incurran en conductas desleales o restrictivas de la competencia o que constituyan abusos de posición dominante.

En el artículo 25 se modifica el numeral 12 y se eliminan otros numerales por considerar que ellos son propios del operador del servicio de correo. El texto del presente artículo, quedará así:

Artículo 25. Funciones regulatorias especiales de la Dirección General de Servicios Postales. La Dirección General de Servicios Postales tendrá las siguientes funciones regulatorias especiales:

1. Estudiar y recomendar al Ministro de Comunicaciones la adopción de la regulación sobre la cobertura del servicio universal de correo, así como los demás parámetros de cobertura territorial y de servicios que deben cumplir los operadores de servicios postales respecto de cada uno de los servicios que presten.

2. Estudiar y recomendar al Ministro de Comunicaciones la adopción de las normas técnicas de calidad, oportunidad y eficiencia que deben ser cumplidas por los operadores de servicios postales.

Las normas técnicas de calidad, que podrán actualizarse y revisarse periódicamente, deberán referirse, como mínimo, a la extensión de las redes postales, las facilidades de acceso para los usuarios, las normas de distribución y entrega, los plazos para el curso de la correspondencia, y la regularidad y fiabilidad de los servicios postales.

3. Estudiar y recomendar al Ministro de Comunicaciones la adopción de las normas que sean necesarias para impedir que los operadores de los servicios postales incurran en conductas contrarias a la libre competencia o que constituyan abuso de la posición dominante.

4. Definir los criterios de eficiencia y desarrollar los indicadores y modelos para evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa de los operadores de servicios postales.

5. Definir cuándo debe ser aplicado el régimen de libertad regulada, el de libertad vigilada o el de control de tarifas, de conformidad con lo establecido en el artículo 33 de la presente ley.

6. Revisar y recomendar al Ministro de Comunicaciones y al Gobierno Nacional la modificación o actualización de los porcentajes aplicados para liquidar las contraprestaciones que se deben pagar por los títulos habilitantes para la prestación de servicios postales.

7. Elaborar el reglamento operativo que deberán observar los operadores de servicios postales para el control de contenido de paquetes o envíos tanto del servicio universal de correo como de mensajería especializada y exigir a los operadores de los servicios postales la presentación de los manuales operativos cuando lo estime conveniente. Este reglamento no podrá desconocer la garantía constitucional de la inviolabilidad de la correspondencia, y por lo tanto, deberá tener en cuenta la necesidad de la intervención de una autoridad competente cuando sea preciso abrir un envío de correspondencia u otro objeto postal en los casos establecidos en la ley.

8. Mantener directamente o por medio de las Misiones Diplomáticas y Consulados correspondientes y en concordancia con las necesidades e intereses del Ministerio de Comunicaciones y las políticas del Gobierno Nacional, relaciones con las entidades que en otros Estados tengan la responsabilidad de regulación de los servicios postales.

9. Elaborar los estudios sobre la prestación de servicios postales en otros países y recomendar las aplicaciones que se consideren pertinentes para el mejoramiento de la gestión del Ministerio de Comunicaciones y del servicio postal.

10. En el ejercicio de las funciones regulatorias que le atribuye la ley, la Dirección General de los Servicios Postales podrá consultar la opinión o pedir la participación de los operadores y de los gremios o asociaciones que los representan.

En el numeral 2 del artículo 30 se elimina el texto referido a la periodicidad con que los operadores deben pagar derechos por la explotación de los servicios por considerar este tema propio de la regulación que deberá dictar el Gobierno Nacional. El texto del presente artículo, quedará así:

Artículo 30. Contraprestación del servicio de mensajería especializada. Los licenciarios del servicio de mensajería especializada pagarán al Fondo de Comunicaciones por concepto de contraprestación de la licencia, las siguientes sumas de dinero:

1. Por el otorgamiento o prórroga de la licencia, la suma que sea definida por el Ministerio de comunicaciones en salarios mínimos legales mensuales vigentes en la fecha de otorgamiento.

2. Por la explotación de la licencia, la suma que resulte de aplicar el porcentaje definido por el Gobierno Nacional de conformidad con el artículo 31 de la presente ley.

El Ministerio de Comunicaciones podrá verificar la exactitud y corrección de la información suministrada por los licenciarios para calcular la contraprestación. En caso de encontrar diferencias o inexactitudes, podrá imponer multas y revocar la licencia, sin perjuicio de adelantar las demás acciones que resulten pertinentes de conformidad con la legislación vigente.

El artículo 31 se modifica para facultar al Gobierno Nacional a fijar el porcentaje que deberá ser aplicado para calcular el valor de la contraprestación. El texto del presente artículo quedará así:

Artículo 31. Cálculo del valor de la contraprestación. Corresponde al Gobierno Nacional fijar el porcentaje que deberá ser aplicado para calcular el valor de la contraprestación que deberá pagarse por la habilitación para la prestación de servicios postales diferentes al servicio universal de correo.

El numeral 1 del artículo 33 se modifica para dar mayor claridad a los efectos del régimen de libertad vigilada. El texto del presente artículo, quedará así:

Artículo 33. Regímenes tarifarios de los servicios postales. El Ministerio de Comunicaciones, en ejercicio de la facultad de intervención en las tarifas de los servicios postales, podrá aplicar cualquiera de los siguientes regímenes de tarifas:

1. **Régimen de libertad vigilada.** Bajo este régimen, los operadores de los servicios postales podrán fijar las tarifas que cobran a los usuarios por la prestación de sus servicios, estando sujetos a la vigilancia del Ministerio de Comunicaciones. En caso de verificar la existencia de irregularidades, el Ministerio de Comunicaciones podrá someter al respectivo operador al régimen de control en los términos del numeral 3 de este artículo, además de imponer las sanciones que sean aplicables.

2. **Régimen de libertad regulada.** Bajo este régimen, el Ministerio de Comunicaciones podrá fijar las tarifas máximas o mínimas que los operadores de los servicios postales deberán observar en desarrollo de su actividad, e igualmente podrá, si lo considera necesario, establecer las fórmulas de las tarifas o parámetros tarifarios que regirán los servicios postales y fijar tarifas postales reducidas en los casos previstos en la presente ley. En virtud del régimen de libertad regulada el Ministerio de Comunicaciones podrá fijar tarifas diferenciales para las distintas clases de servicios postales, teniendo en cuenta los criterios establecidos en el artículo 34 de esta ley. Los operadores de los servicios postales que no observen las disposiciones adoptadas en aplicación del régimen de libertad regulada podrán ser sometidos por el Ministerio de Comunicaciones al régimen de control, sin perjuicio de la imposición de las sanciones del caso.

3. **Régimen de control.** En los casos en que algún operador de servicios postales viole las disposiciones del régimen de tarifas o incurra en prácticas desleales o restrictivas de la competencia o en abusos de posición dominante, el Ministerio de Comunicaciones podrá someterlo a un régimen de control en virtud del cual deberá aplicar obligatoriamente las tarifas que determine el Ministerio de Comunicaciones. La facultad de someter a dicho operador de servicios postales al régimen de control se entenderá sin perjuicio de la facultad que tiene el Ministerio de Comunicaciones de imponer otras sanciones, incluyendo la caducidad de la concesión o la revocación de la licencia.

El numeral seis del artículo 34 se modifica para ampliar los criterios de fijación de la tarifa postal reducida siempre que existe un ahorro objetivo y real para el operador de servicios postales, y se introduce un párrafo con el fin de limitar la fijación de tarifas máximas a eventos específicos debidamente predeterminados. El texto del presente artículo, quedará así:

Artículo 34. Criterios para la regulación de tarifas. El Ministerio de Comunicaciones deberá tener en cuenta los siguientes criterios cuando determine las tarifas mínimas de los servicios postales, cuando señale las fórmulas de las tarifas o cuando fije las tarifas postales reducidas:

1. La necesidad de garantizar el acceso de toda la población al servicio universal de correo.

2. Las diferencias que existen entre el servicio universal de correo, de una parte y los servicios de mensajería especializada, de la otra, y particularmente la necesidad de que el servicio universal de correo sea prestado en aquellas zonas del país en donde no es económicamente viable.

3. Las diferencias entre los envíos de correspondencia y otros objetos postales que pueden cursar por las redes postales, para lo cual tendrá en cuenta criterios como el peso, el contenido del envío y el empaque.

4. La necesidad de prevenir e impedir la comisión de prácticas desleales o restrictivas de la competencia y los abusos de posición dominante.

5. La importancia de mantener la igualdad de los usuarios de los servicios postales frente a las tarifas, impidiendo que aquellos usuarios que generan mayores volúmenes de envíos de correspondencia u objetos postales usen su posición para obtener ventajas que tengan por objeto o como efecto que los demás usuarios deban asumir los costos de la prestación de los servicios postales en favor de los primeros.

6. En la fijación de tarifas postales reducidas, el Ministerio de Comunicaciones tendrá en cuenta la particular función cultural y social que cumplen los servicios postales prestados respecto de envíos nacionales o internacionales de libros, catálogos y publicaciones periódicas y respecto de facturas emitidas por empresas de servicios públicos domiciliarios a los usuarios en desarrollo del contrato de servicios públicos, así como en toda determinación objetiva de ahorro real para el operador en cualquiera de las actividades de prestación de los servicios postales.

Parágrafo. La facultad del Ministerio de Comunicaciones para fijar tarifas máximas, previstas en este artículo, sólo será aplicable cuando un operador deba ser sometido al régimen de control tarifario o cuando todo el mercado se someta a dicho régimen.

En el artículo 35 se amplía el concepto de sistema de pago. El texto del presente artículo, quedará así:

Artículo 35. Sistemas de pago de las tarifas. El pago de las tarifas del servicio de correo universal deberá hacerse mediante franqueo, es decir, mediante la adquisición o imposición de estampillas o sellos postales, o cualquier otro que resulte del avance de la tecnología.

En el numeral cuarto del artículo 40 se exime de responsabilidad a los operadores del servicio universal de correo siempre que los envíos hayan sido hechos a través del servicio universal de correo. El texto del presente artículo, quedará así:

Artículo 40. Derechos de los usuarios remitentes. Sin perjuicio de lo establecido en las leyes civiles y comerciales y en otras normas que regulen la actividad de los operadores de servicios postales, los usuarios remitentes tendrán los siguientes derechos:

1. Exigir a los operadores de los servicios postales la devolución de los envíos de correspondencia y otros objetos postales que hayan sido enviados, siempre que dicha solicitud sea efectuada antes de la entrega del envío u objeto al usuario destinatario y que asuman el costo de la devolución.

2. Solicitar a los operadores de los servicios postales que los envíos de correspondencia y objetos postales que hayan enviado sean dirigidos a un destinatario diferente del inicial, previo el pago de la tarifa a la que haya lugar.

3. Recibir en devolución los envíos de correspondencia y otros objetos postales que no puedan ser entregados al usuario destinatario dentro del término establecido para tal efecto, según el tipo de servicio de que se trate, en el manual de operaciones del operador de los servicios postales. El operador de los servicios postales no estará obligado a devolver los envíos de correspondencia y demás objetos postales cuando el usuario remitente no haya proporcionado toda la información necesaria para tal efecto.

4. Exigir el pago de las indemnizaciones que señale el Gobierno Nacional, las cuales se entenderán sin perjuicio de la mayor responsabilidad que corresponda a los operadores de los servicios postales por el

incumplimiento de sus deberes legales o reglamentarios. Los operadores del servicio universal de correo no estarán obligados a pagar a los usuarios indemnizaciones por la avería, pérdida o expoliación de los envíos hechos a través del servicio universal de correo.

En el numeral sexto del artículo 42 se disminuye el tiempo de reclamación de un año a sesenta (60) días por considerar excesivo el original. El texto del presente artículo, quedará así:

Artículo 42. Exenciones de responsabilidad de los operadores de los servicios postales. Los operadores de los servicios postales no serán responsables por la pérdida, expoliación o avería de los envíos de correspondencia u otros objetos postales que reciban, transporte o entreguen en los siguientes casos:

1. Cuando la pérdida, expoliación o avería se deba a fuerza mayor o caso fortuito.

2. Cuando los registros del operador sobre el envío de correspondencia o el objeto postal hayan sido destruidos por la ocurrencia de un evento de fuerza mayor o caso fortuito, a menos que la prueba de su responsabilidad pueda ser obtenida por otro medio.

3. Cuando la pérdida o avería han ocurrido por culpa del usuario remitente, o son consecuencia de la naturaleza del contenido del envío de correspondencia u objeto postal.

4. Cuando el envío de correspondencia u objeto postal haya sido incautado o decomisado de conformidad con los procedimientos establecidos en la ley.

5. Cuando sea fraudulenta la declaración del valor de los giros postales y telegráficos o de los envíos de correspondencia u objetos postales enviados por correo asegurado o por mensajería especializada.

6. Cuando el usuario remitente o el usuario destinatario, según sea el caso, no hayan presentado ninguna reclamación dentro de un término de sesenta (60) días comunes contados a partir de la remisión del envío de correspondencia o el objeto postal.

Parágrafo. Se presumirá que el usuario destinatario ha recibido a satisfacción el envío de correspondencia u otro objeto postal desde el momento en que el respectivo operador de servicios postales haya hecho entrega del mismo en su domicilio. Esta presunción admitirá prueba en contrario.

En el literal c) del numeral 1 del artículo 51 se hace claridad en relación con cuándo se puede establecer tarifas máximas para hacerlo concordante con un artículo anterior. El texto del presente artículo, quedará así:

Artículo 51. Infracciones postales. Sin perjuicio de las demás disposiciones de esta ley, las siguientes conductas se consideran infracciones postales de carácter administrativo y estarán sancionadas en la forma indicada:

1. **Infracciones graves.** Son infracciones graves al régimen de los servicios postales las siguientes:

a) La prestación de servicios postales sin tener un título de habilitación conferido por el Ministerio de Comunicaciones;

b) La falta de aplicación de las tarifas mínimas definidas por el Ministerio de Comunicaciones para el servicio de correo o de mensajería especializada;

c) El cobro de tarifas en el servicio de correo o en el servicio de mensajería especializada por debajo de las tarifas mínimas o en exceso de las máximas, cuando estas últimas hayan sido establecidas o por fuera de los parámetros definidos por el Ministerio de Comunicaciones;

d) Negarse a suministrar la información que exija el Ministerio de Comunicaciones en ejercicio de sus facultades de inspección, vigilancia y control u obstruir las visitas e inspecciones que deba practicar para el desarrollo de las mismas;

e) La falta de pago oportuno de las contraprestaciones debidas a la Nación por concepto de otorgamiento y prórroga de los títulos habilitantes y de explotación de servicios postales;

f) La comisión de un número de infracciones de las que trata el numeral 2 de este artículo que sea igual o superior al cinco por ciento (5%) de los envíos de correspondencia u otros objetos postales cursados por el respectivo operador en el año calendario inmediatamente anterior.

2. **Infracciones ordinarias.** Son infracciones ordinarias al régimen de los servicios postales las siguientes:

a) Las fallas en la prestación de los servicios postales que causen daño a los usuarios, cuando sean responsabilidad de los operadores de confor-

midad con la investigación que para el efecto adelante el Ministerio de Comunicaciones;

b) El incumplimiento por parte de los operadores de servicios postales de las reglas relacionadas con los usuarios y de los procedimientos y disposiciones establecidos en el manual de operaciones.

En el numeral 2 del artículo 57 se hace equivalente el tipo penal de prestación ilegal de servicios postales con el de prestación ilegal de servicios de telecomunicaciones; todo con el objeto de no tipificar un nuevo delito y así evitar una eventual reforma del Código Penal. El texto del presente artículo, quedará así:

Artículo 57. Delitos postales. Créanse los siguientes delitos postales:

1. **Falsedad en documentos presentados a las autoridades del sector postal.** Los administradores y cualesquiera otros funcionarios de sociedades o las personas que con la intención de obtener de la autoridad competente la habilitación para la prestación de servicios postales, remitan, entreguen, aseveren o certifiquen a las autoridades del sector postal informaciones que no correspondan a la realidad, incurrirán en las sanciones previstas en el Código Penal para el delito de falsedad en documentos privados.

En igual pena incurrirán los administradores y cualesquiera otros funcionarios de sociedades dedicadas a la prestación de servicios postales que suministren a las autoridades postales informaciones contrarias a la realidad en provecho propio o ajeno, o con perjuicio de otro.

2. **De la prestación ilegal de los servicios postales.** El que de cualquier manera preste servicios postales a terceros sin que previamente hubiera obtenido de la autoridad competente el título habilitante correspondiente para la prestación de dichos servicios, incurrirá en las sanciones previstas para el delito de prestación ilegal de servicios de telecomunicaciones.

Al artículo 58 se adicionan dos párrafos.

El primero, con el objeto de prever un cobro de licencia a favor de la Nación si Adpostal decide hacer cualquier contrato de asociación con un tercero para operar los servicios de correo.

El segundo, establece una prioridad para que los empleados de Adpostal sean tenidos en cuenta para que en cualquier reestructuración derivada de la asociación, puedan mantener sus puestos de trabajo. El texto presente artículo quedará así:

Artículo 58. Contratos para la gestión de los servicios a cargo de la Administración Postal Nacional. La Administración Postal Nacional, Adpostal, estará autorizada para:

1. Celebrar contratos de concesión en virtud de los cuales otra persona jurídica nacional o extranjera asuma la prestación de todos o parte de los servicios que constituyen su objeto social. Los contratos de concesión deberán ser celebrados mediante una convocatoria pública que garantice la libre concurrencia y la igualdad entre los oferentes.

2. Constituir con otros operadores de servicios postales, o con otras personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, sociedades o asociaciones a riesgo compartido destinadas a prestar los servicios postales o desarrollar cualquiera de las actividades comprendidas en su objeto social.

El término de los contratos de concesión y de asociación a riesgo compartido será hasta de quince años, al vencimiento del cual se revisará y podrá ser renovado hasta por un período igual al inicial, siempre que el contratista no haya incurrido en incumplimiento o sanciones durante su ejecución.

Parágrafo 1°. Mientras la prestación del servicio de correo universal continúe ejerciéndose por parte de Adpostal como Empresa Industrial y Comercial del Estado, no habrá lugar al pago de la concesión prevista en el numeral 1 del artículo 29 de la presente ley. No obstante, si Adpostal

hiciera uso de las modalidades de asociación previstas en el presente artículo, el Gobierno Nacional definirá si el asociado deberá pagar una contraprestación por tal efecto así Como monto y forma de pago.

Parágrafo 2°. Decidida la vinculación de un socio estratégico o cualquier otra forma de asociación que implique que la administración de Adpostal sea ejercida por un tercero, los pliegos de condiciones mediante los cuales se convoque a la participación en dicho proceso licitatorio, incluirán la declaración de que los trabajadores que para aquella época se encuentren vinculados a Adpostal, serán tenidos en cuenta de manera prioritaria para continuar laborando en dicha empresa, dada su experiencia y conocimiento en el campo de la prestación de los servicios postales.

En el artículo 59 también se elimina la referencia a la ley que prevé la franquicia electoral. El texto del presente artículo, quedará así:

Artículo 59. Franquicias postales. A partir del primero de enero del año 2001, eliminarse todas las franquicias postales establecidas hasta la fecha de promulgación de esta ley, salvo las dispuestas por la convección de la Unión Postal Universal, y los actos que la complementen, modifiquen, adicionen o sustituyan.

Finalmente, en el artículo 2° transitorio se elimina la fijación explícita de la tarifa mínima del servicio universal de correo y mensajería especializada facultando al Gobierno Nacional para hacerlo por vía regulatoria y determinando los plazos en que ello debe ocurrir. El texto del presente artículo, quedará así:

Artículo transitorio 2. Los servicios postales, quedarán sujetos al régimen de libertad regulada y se aplicarán las tarifas mínimas que el Gobierno Nacional determine a través del Ministerio de Comunicaciones.

Las tarifas mínimas aquí previstas deberán ser establecidas por el Ministerio de Comunicaciones a más tardar dentro de los treinta (30) días siguientes a la publicación de esta ley en el *Diario Oficial* y, los operadores deberán aplicarlas a más tardar una vez pasados noventa (90) a partir de la publicación de esta ley en el *Diario Oficial*.

CONTENIDO

Gaceta número 232 - Jueves 22 de junio de 2000
CAMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

PONENCIAS

Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 57 de 1999 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los primeros diez años de los nuevos departamentos.	1
Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 221 de 1999 Senado y 97 de 1999 Cámara, por la cual se autoriza la emisión de la estampilla Casas de Cabildos Indígenas Juan Tama 300 años y se dictan otras disposiciones.	2
Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 284 de 2000 Cámara, por medio del cual se crea el Fondo para el Fomento de la Ciencia y la Tecnología de las universidades estatales u oficiales, privadas y demás instituciones de Educación Superior y se modifica el artículo 126 de la Ley 30 de 1992.	2
Ponencia para primer debate en Comisiones Económicas Conjuntas al proyecto de ley número 287 de 2000 Cámara, 86 de 2000 Senado, por la cual se efectúan unas modificaciones en el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y en la ley de apropiaciones para la vigencia fiscal de 2000.	3
Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 299 de 2000 Cámara, por la cual se establece el régimen de los servicios postales y se dictan otras disposiciones.	5