



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XVI - N° 68

Bogotá, D. C., viernes 9 de marzo de 2007

EDICION DE 8 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

ANGELINO LIZCANO RIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

AL PROYECTO DE LEY NUMERO 147 DE 2006 SENADO

por medio de la cual se modifica el artículo 40 del Decreto 25 de 2002, donde se fija la reglamentación sobre portabilidad numérica y se dictan otras disposiciones.

EXPOSICION DE MOTIVOS

La Portabilidad Numérica en las Agendas Regulatorias

La Portabilidad Numérica, es decir, la posibilidad que tiene el usuario de conservar su número telefónico aún si decide cambiar su operador de servicios de comunicaciones, se ha convertido en un asunto sumamente discutido en los lugares desde los que se construyen las agendas regulatorias en telecomunicaciones los países del continente. Agendas que experimentan una transformación significativa desde hace más de una década, cuando comenzara un proceso gradual de liberalización y levantamiento progresivo de las restricciones a la competencia.

Los organismos encargados de la regulación en el continente asumieron una nueva serie de apuestas estratégicas consecuentes con el nuevo modelo de desarrollo. Los reguladores, combinando enfoques mandatarios (que privilegian el establecimiento de reglas y sanciones) con aquellos centrados en la generación de incentivos, asumieron la función de promover la existencia de mercados competitivos en las telecomunicaciones.

En Colombia, la Ley 142 de 1994 les encargó el asegurar la eliminación de barreras de entrada a los mercados de las telecomunicaciones, corregir sus fallas, supervisar y controlar el comportamiento de los operadores demasiado poderosos, velar por el respeto a los derechos de los usuarios, la generación de información relevante y el garantizar la calidad de los servicios, entre otras. En el marco de la prosecución de tales objetivos, las agendas han empezado a tramitar nuevos asuntos como la desagregación de redes, el otorgamiento de licencias para la prestación de servicios de valor agregado, la telefonía IP o la portabilidad numérica, que han venido a sumarse a las cuestiones usualmente tratadas por estas tales como la regulación de la interconexión o el establecimiento de regímenes tarifarios en los servicios de telefonía¹.

Tal y como acertadamente lo expone el autor de esta iniciativa, con la Portabilidad numérica se busca promover un mejor funcionamiento en los mercados de la telefonía fija y móvil, al estimular una mayor competencia entre los operadores que se espera se traduzca en mejorías en la calidad de la prestación de servicios. El usuario resultaría beneficiado al reducirse los costos asociados al cambio en el proveedor del servicio (costos relacionados con la imposibilidad de conservar un número cuyo valor agregado llega a ser especialmente importante para empresas y profesionales). Al hacerse más fácil para el usuario el buscar un mejor servicio, insiste el Proyecto, se estimula la competencia entre proveedores, lo que habría de ocasionar una mejoría en la calidad, los costos y la diversidad del servicio.

Tal fue el propósito que motivó la expedición del Decreto 25 de 2002 “*por el cual se adoptan los Planes Técnicos Básicos y se dictan otras disposiciones*”, que en su artículo 40 estableció la obligación a los proveedores de telecomunicaciones de “prestar el servicio de portabilidad numérica[...] en la numeración de telecomunicaciones personales universales (UPT) y de servicios”. Pese a la existencia de esta norma, es muy poco lo que el país ha avanzado en la implementación de lo allí dispuesto, pues sólo hasta el 2004 la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones encargó la realización de un estudio sobre la implementación de la Portabilidad, cuyas conclusiones habremos de analizar más adelante.

La Portabilidad Numérica también fue objeto de interesantes discusiones durante las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. Si bien la discusión se concentró en temas relacionados con el acceso no discriminatorio y el uso de redes y servicios públicos, la desagregación de redes, el suministro de información, la reventa de servicios, la solución de controversias o la presencia física de operadores de telecomunicaciones, el tema de la Portabilidad Numérica fue puesto en la mesa por las dos delegaciones.

Colombia manifestó desde las audiencias preparatorias su interés por establecer exclusiones a algunas disciplinas en materia de telecomunicaciones, en atención a limitantes técnicas o al comportamiento de los mercados. Estados Unidos, a su vez, se mostró partidario de excluir a los operadores móviles de las obligaciones pactadas, por ejemplo, en materia de portabilidad². En el compromiso pactado, ambas partes manifestaron su interés por estimular la competencia y la libertad de elección de los usuarios a través de la Portabilidad Numérica. Colombia, sin embargo, logró incluir una cláusula que le permite reservarse el derecho a implementarla “Sólo cuando sea factible técnicamente”³.

No olvidemos además, que las obligaciones del capítulo de servicios de telecomunicaciones no aplican para la telefonía móvil, lo que a juicio de algunos autores sólo demuestra las limitaciones del Tratado como herramienta desde la cual avanzar en la introducción de la Portabilidad Numérica en este sector.

Ahora bien, existen al menos 3 tipos de Portabilidad Numérica. Existe **Portabilidad del Operador** cuando el usuario puede cambiar su proveedor de servicio sin cambiar de número, bien sea en las redes fijas, móviles o los números no geográficos. La **Portabilidad Geográfica**, supone que el usuario puede conservar su número aun cuando cambie de dirección. En este caso, el regulador debe decidir si la portabilidad se aplicaría sólo dentro de áreas de facturación o incluso aplicaría para los desplazamientos entre áreas de facturación. Finalmente, la **Portabilidad de Servicios**, en la que el usuario tiene la posibilidad de cambiar de servicio (de prepago a pospago o de fijo a móvil) y conservar su número.

Para los ponentes es claro que el proyecto tan sólo establece la obligación de hacer disponible al usuario la Portabilidad Numérica en los servicios de telefonía fija y

¹ COMISION DE REGULACION DE TELECOMUNICACIONES. *Agenda Regulatoria 2006*. Comisión de Regulación de Telecomunicaciones. República de Colombia. [Documento en Línea] Disponible en: <http://www.crt.gov.co/Documentos/ActividadRegulatoria/AgendaRegulatoria/FINAL.pdf> [Consulta Realizada el 22 de enero de 2007].

² Véase, por ejemplo, MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR, Acta de la Reunión. Taller Creación de Opciones. Servicios de Telecomunicaciones. Reunión con el sector privado junio 3 y 4 de 2004. Club Militar. [Documento en Línea] Disponible en: [90.21.14.108/.../negociaciones/TL_C/11difusion/mesastematicas/SFronterizos-definición Principios.pdf](http://www.mercosur.gov.co/negociaciones/TL_C/11difusion/mesastematicas/SFronterizos-definición Principios.pdf) [Consulta realizada el 18 de diciembre de 2006].

³ Esta disposición también fue incorporada al texto del tratado que Estados Unidos negoció con varios países de Centroamérica y con República Dominicana (CAFTA-DR, por sus siglas en inglés).

móvil, dejando en manos del regulador la decisión sobre los alcances del modelo que habría de adoptarse. A lo sumo se definen algunos principios y criterios operativos que el regulador deberá tomar en consideración para cumplir con lo dispuesto en la presente ley.

Para el legislador es claro que una valoración del impacto que puede tener la introducción de la Portabilidad Numérica en el país, exige sopesar técnicamente sus beneficios y costos. Sólo así será posible determinar el efecto sobre el bienestar de las disposiciones contenidas en el articulado del proyecto. Afortunadamente, la experiencia internacional y los estudios recientes realizados en varios países del continente permiten sopesar las opciones disponibles. Así mismo, cabe destacar la madurez y experiencia de las autoridades encargadas de regular el sector y el desarrollo de una industria cuyo crecimiento en los últimos años da cuenta de su importancia.

La Portabilidad Numérica. Lecciones Aprendidas

La experiencia aprendida sugiere eventuales escenarios. No olvidemos que Singapur fue el pionero en la introducción de la Portabilidad Numérica en 1997. Poco después, lo seguirían el Reino Unido, Hong Kong y Holanda en (1999); España y Suiza (2000); Australia, Noruega y Dinamarca (2001); Bélgica, Portugal, Italia y Alemania (2002), Irlanda, Francia, Luxemburgo, Finlandia y Estados Unidos (2003); Austria, Grecia y Hungría (2004) y Canadá, Nueva Zelanda, Japón, Corea del Sur y Taiwán (2005-2006).

Pese a estar siendo implementada hace tan sólo una década y a que no existen aún suficientes estudios sobre el comportamiento de los consumidores, las investigaciones realizadas a la fecha⁴ arrojan importantes conclusiones. Estas no sólo dan cuenta de la utilidad de este instrumento, sino que además permiten apreciar cuáles son algunas de las dificultades asociadas a su puesta en funcionamiento, cuáles son los costos que generan y cuáles los correctivos que deberán implementar los reguladores.

Por supuesto, se trata de una evaluación difícil, pues obliga a sopesar costos privados y claramente identificables con beneficios públicos y difusos. Aún así, creemos poder agrupar el amplísimo universo de costos reseñados por la literatura especializada en cuatro grandes grupos. En primer lugar, los costos asociados al uso del recurso numérico. En segundo lugar, los costos asociados a la implementación del Sistema. En tercer lugar, los costos asociados a la operación del sistema. Y en cuarto lugar, los costos asociados a la arquitectura de las redes.

En cuanto al **primero** de los costos, es evidente recordar la importancia de la responsabilidad de la que se ha investido al regulador. Si bien países como Argentina han optado por considerar la numeración un recurso privado, en Colombia la numeración tiene un carácter público y es el Estado el que permite al operador utilizarlos.

Distintos estudios⁵ insisten en la importancia de sopesar adecuadamente los costos no deseados de la **implementación** de la Portabilidad numérica. Costos difíciles de cuantificar, sobre los que el legislador llama la atención de las agencias reguladoras, encargadas de la puesta en funcionamiento del servicio.

Así, por ejemplo, el estudio de Ovum en Irlanda llama la atención sobre los costos asociados a la falta de transparencia que la portabilidad numérica introduce, especialmente en la telefonía móvil, donde los tres primeros dígitos del número usualmente designan al operador que provee el servicio y permiten calcular el costo de la llamada. En tanto los dígitos ya no darán cuenta del operador, se hace más difícil valorar los costos de las llamadas.

Esto supone la necesidad de implementar un mecanismo complementario que garantice la transparencia tarifaria en el sistema. En países como Finlandia o Alemania, existen líneas gratuitas para que los consumidores consulten a qué proveedor se encuentra afiliado un número. En Portugal, a su vez, una señal acústica indica a los usuarios que su llamada va a ser redireccionada hacia la red de otro proveedor. Ambos mecanismos suponen costos y demoras difíciles de cuantificar, pero que habrán de ser valorados por el regulador. Es la voluntad del legislador el asegurar que si bien los costos sean compartidos por los agentes, la introducción de la Portabilidad no se traduzca en incrementos excesivos en los costos que pagan los usuarios.

La falta de transparencia, además, exige que se establezca una adecuada regulación en materia de tarifas, para evitar que se promueva un aumento desmedido en los costos de terminación de las llamadas. Esto es especialmente relevante en relación con las tarifas entre móviles y fijos, asunto que ha suscitado ya bastantes discusiones en el país.

El regulador además, debe basar sus decisiones en acertadas evaluaciones de las condiciones del mercado. Buehler y Haucap son sumamente persuasivos cuando recuerdan que “si la competencia entre operadores es intensa y estos son sustitutos cercanos (es decir, que las condiciones del servicio que prestan son muy similares), la introducción de la Portabilidad Numérica no afectará las decisiones de suscripción de los usuarios”. En este caso, la introducción de la Portabilidad Numérica podría resultar sumamente costosa y sólo beneficiaría a un número muy reducido de consu-

midores. Así, en países como Luxemburgo, Finlandia o Suecia, muy pocos números han sido portados.

La experiencia de países como Estados Unidos, España, Inglaterra o Japón, por su parte, si bien abundante en demoras en la introducción del servicio y fallas técnicas iniciales en el sistema, nos permite ser optimistas sobre las ventajas de la Portabilidad. En esos países, su introducción permitió reducciones en los precios y mejorías en la calidad, así como aumentos en los niveles de satisfacción de los usuarios.

Experiencias como la norteamericana nos recuerdan además que implementar la Portabilidad tan sólo como una estrategia para estimular la competencia puede ser cortoplazista y poco práctico. Al sopesar beneficios y costos también debemos valorar cómo esto aporta al desarrollo de las redes de telecomunicaciones y promueve la prestación de nuevos servicios. No olvidemos que en los Estados Unidos las secciones 251 y 271 (c) (2) (b) del Telecommunications Act de 1996 exigen la Portabilidad en redes fijas y móviles.

Ahora bien, distintos países en **América Latina** han hecho del tema de la Portabilidad una prioridad de sus agendas regulatorias en telecomunicaciones, dando pie a interesantes debates en torno a su conveniencia, eficiencia y eficacia. Países como Colombia, Perú, Brasil, Chile, México y Argentina han adelantado consultas e incluso estudios⁶ con miras a evaluar la conveniencia de implementar la Portabilidad Numérica. Sólo Puerto Rico y República Dominicana la han implementado, pero se trata de mercados atípicos, donde existe un gran número de proveedores.

Por lo general, las consultas supusieron encontrar una férrea oposición de parte de los operadores —especialmente en telefonía móvil—, preocupados, en países como Perú, Argentina o México, por la baja penetración del mercado, el reducido número de beneficiarios potenciales o los altos costos.

Como bien lo recuerda el Representante Gaviria, en Colombia el Decreto 25 de 2002 planteó la posibilidad de introducir este servicio al país. Es así como en su artículo 40 estableció “la obligación para los operadores de telecomunicaciones de prestar el servicio de portabilidad numérica, entendida esta como la posibilidad del usuario de conservar su número telefónico aún en el evento de que cambie de operador a otro que preste el mismo servicio de telecomunicaciones, todo esto en lo referente a la numeración de telecomunicaciones personales universales y de servicios”. Pese a contemplarse tan sólo una modalidad de la portabilidad y al no traducirse la norma en el resultado esperado, el decreto marca un importante precedente.

Posteriormente, la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones contrató un estudio, desarrollado por el ingeniero Juan Carlos Calderón⁷, cuyas conclusiones bien vale sopesar con calma. El estudio reconoce que la portabilidad supondría una actualización provechosa de la infraestructura, así como condiciones de competencia que promoverían mejorías en la calidad y, eventualmente, los precios. Sin embargo, los altos costos del servicio y el reducido número de usuarios potenciales llevan a al autor a concluir que la medida sería difícil de aplicar, en tanto dependería de las características técnicas de las redes y existirían operadores sin capacidad para ofrecer tales servicios⁸.

A juicio de la Comisión, la implementación de la Portabilidad podría redundar en la modernización del sector, pero ha de limitarse en función las siguientes precondiciones: Tamaño de la red de los incumbentes, número y tamaño de los operadores, tecnología e infraestructura existentes, sistemas de operación y soporte, colaboración de los fabricantes de equipos, estándares, regulación, mercado y ambiente comercial y geografía del país.

A una conclusión similar condujeron tanto el estudio realizado por Perú como las consultas realizadas por la agencia para la regulación de las telecomunicaciones en México. Pese a ello, entidades como la CRT reconocen que buena parte de los costos dependen del sistema y la arquitectura de las redes escogida para la implementación de la portabilidad. A esta reflexión dedicaremos un aparte más adelante.

En cuanto a los **costos de operación del sistema**, cabe hacer algunas precisiones. Aun cuando la inversión inicial en infraestructura pueda parecer cuantiosa, los costos más elevados asociados a la introducción de la Portabilidad Numérica están asociados a los procesos de soporte y operación de las redes. Costos asociados a los procesos administrativos en que han de incurrir los operadores, costos de administración de la base de numeración, costos relacionados con el marketing de los nuevos servicios, costos de actualización permanente de los sistema de registro de los números portados, la interacción entre las redes de los diferentes proveedores, etc. Estudios como los de Perú o México los exponen detalladamente, al tiempo que insisten en que serían similares para la telefonía fija o móvil.

El dilema entonces es cuántos serían los potenciales beneficiarios de la Portabilidad. Para sus críticos, entre estos sólo podríamos contar a quienes demanden portar su número. Para sus promotores, la Portabilidad supone beneficios generalizables al

4 El texto de Stefan Buehler y Justus Haucap es sumamente interesante en tanto hace un balance crítico de las investigaciones realizadas a comienzos de la década. Véase: BUEHLER, Stefan y HAUCAP Justus. Mobile Number Portability. University of Zurich, Socioeconomic Institute, Hottingerstr. 2005. [Documento en Línea] Disponible en: <http://www.alexandria.unisg.ch/publications/by-institute/FEW/10213> [Consultado el 16 de diciembre de 2006].

5 Véase, por ejemplo, Aoki, R. and J. Small, The economics of number portability: Switching costs and two-part tariffs, working paper, University of Auckland, November 1999. También Ovum (2000), Mobile Numbering and Number Portability in Ireland, A Report to the ODTR, Ovum: London, October 2000. Descritos en Ibidem. pp. 3-6.

6 Véase, por ejemplo, MINISTERIO DE TRANSPORTE Y TELECOMUNICACIONES. Informe de Consultoría para Establecer la Implementación de la Portabilidad Numérica en el País. Perú 2006. [Documento en Línea] Disponible en: www.contraloria.gob.pe/COMPRAS/BASES/200601467.PDF [Consultado el 16 de diciembre de 2006].

7 CALDERÓN, Juan Carlos. Revisión, Estudio y Análisis de la Información y Teorías Aplicadas y Desarrolladas a Nivel Mundial sobre Portabilidad numérica en Servicios de Telecomunicaciones, tanto en TPB como de Móviles. Contrato 001 de 2004. Junio de 2004. [Documento en Línea] Disponible en: www.crt.gov.co/crt_2001-2004/paginas/interinas/biblioteca/regulatorio_d.htm [Consultado el 16 de diciembre de 2006].

8 COMISION DE REGULACION DE TELECOMUNICACIONES. Resumen Ejecutivo Portabilidad Numérica. 15 de agosto de 2005. [Documento en Línea] Disponible en: www.crt.gov.co/crt_2001-2004/documentos/biblioteca/ResumenEjecutivo_PortabilidadNumerica.PDF [Consultado el 16 de diciembre de 2006].

conjunto de usuarios en razón de los aumentos en la calidad y las eventuales reducciones en el precio que la mayor competencia promueve. Tales son las conclusiones enfrentadas que descubre la CRT, entidad que de paso insiste en la necesidad de un estudio de demanda que sopesa estos dos universos de beneficiarios potenciales.

A su juicio, sería “preciso establecer la existencia de un mercado potencial de usuarios para quienes la Portabilidad realmente satisface una necesidad y con el poder adquisitivo requerido, que haga rentable el servicio en el largo plazo”. En espera de esta decisión, el regulador decidió avanzar en su implementación en la numeración de servicios, y postergar una decisión de fondo sobre la provisión del servicio de Portabilidad numérica en telefonía fija y móvil.

La introducción exitosa de la portabilidad supone diseñar un modelo para la distribución exitosa de los costos entre los cuatro actores principales del sistema: el usuario, el operador donante (que deja ir al usuario), el operador que recibe y quien administra la información sobre los números portados. Esto en atención a la recomendación de algunas agencias reguladoras, que insisten en la conveniencia de asegurar una separación entre quien administra la información y los operadores de telecomunicaciones para evitar la creación de incentivos al comportamiento oportunista.

Las conclusiones del estudio realizado por la CRT, donde se identificaron los drivers de costos, así como la experiencia internacional, deberá permitir al regulador descubrir la mejor manera de distribuir los costos de operación entre los distintos actores.

Bien sea que se opte por un modelo similar al norteamericano, en el que los costos se distribuyen entre todos los actores; o el inglés, donde el operador que recibe paga la mayor parte del costo; que se decida implementar un único pago al momento de la transferencia o se difiera en cobros mensuales, es la voluntad manifiesta del legislador al asegurar que se minimice el impacto y los costos adversos sobre los usuarios.

La arquitectura de las redes

La apuesta del legislador no es la de establecer a priori cuál debe ser el sistema técnico a implementar para poner en funcionamiento la Portabilidad Numérica. Tampoco el realizar aquí una explicación minuciosa de las distintas soluciones técnicas disponibles. Aún así, los ponentes consideramos que el debate debe nutrir con aportes el proceso técnico a través del cual se garantizará la introducción de la Portabilidad Numérica, en los términos contenidos en este proyecto de ley. Ese es el espíritu que anima las consideraciones que siguen, entendiendo que con ellas no se pretende invadir la órbita del regulador, sino contribuir a que el debate gane en densidad.

En términos generales, existen dos sistemas para la implementación de la Portabilidad Numérica: el sistema de **reenvío de llamadas** y el sistema de **red inteligente**. Cada uno con al menos dos modalidades distintas. No sólo se distinguen en los costos de implementación sino también en los costos asociados a su funcionamiento. El sistema de reenvío de llamadas tiene menores costos fijos y mayores costos marginales, ocasionados por el carácter deficiente del enrutamiento de las llamadas. El sistema de red inteligente, por su parte, tiene mayores costos fijos, pues requiere una inversión considerable, pero menores costos marginales pues las llamadas son enrutadas con mayor eficiencia.

En términos generales, el Sistema de Reenvío de llamadas aprovecha las utilidades ya existentes en las centrales de conmutación para reencaminar la llamada hacia el nuevo destino, una vez llega a la red donante. Esta última era la red a la que pertenecía originalmente el número. El desvío se produce como consecuencia del análisis de los dígitos en la central a la que estaba adscrita el número. “Este método implica un uso intensivo de los recursos de la red donante, pero su implementación es más sencilla”⁹. De ahí que se la prefiera como opción de corto plazo.

Este sistema exigiría que todas las centrales con números portables cuenten con el software para reenvío de llamadas. Así mismo, exigiría que los enlaces hacia y desde la red donante se mantengan mientras dure la llamada, lo que puede ocasionar congestión en las redes. En países como Singapur se optó por implementar este sistema inicialmente, con la intención de reemplazarlo luego por un sistema de red inteligente.

En el Sistema de Red Inteligente, por su parte, la llamada genera una consulta en un Punto de Control del Sistema, que establece su destino y permite mantener el control de la misma en la red de origen. Bien sea que se opte por un sistema en el que toda llamada genera una consulta para determinar su enrutamiento (All call Query), o que sólo lo hagan aquellas llamadas que tras encaminarse a la red donante por defecto sean devueltas al Punto de Control (Query on Release), el sistema permite un uso más eficiente de las redes y una menor congestión.

Una base de datos ubicada fuera de la red permite la actualización permanente de la información sobre números portados en el Punto de Control del Sistema. La base de datos supervisa, y evalúa permanentemente el funcionamiento del sistema. Justamente una de las decisiones más importantes del regulador, en caso de optarse por una solución técnica de red inteligente, es decidir cómo adjudicará la provisión del servicio, mantenimiento, supervisión y actualización de esta base de datos, así como reglamentar su régimen de operación. Es voluntad del legislador el insistir en que la elección de un solo operador o la creación de un mercado con distintos oferentes deberá responder a una cuidadosa evaluación de las condiciones del mercado y la estructura de costos del servicio.

La Consultoría Peruana no deja dudas sobre las ventajas y desventajas de ambos sistemas. Mientras el primero es más económico pues utiliza las funcionalidades ya existentes en las centrales y redes, los sistemas inteligentes minimizan el uso de las redes, permiten la actualización instantánea de la información sobre números portados, reduce los costos asociados al aumento en el tráfico y permite una administración más sencilla de la base de datos.

Consideraciones al regulador

Es evidente para el legislador que el proyecto otorga al regulador de las telecomunicaciones la facultad para reglamentar la implementación de la Portabilidad numérica en el país en redes fijas y móviles. Pese a la dispersión de instancias de regulación de las telecomunicaciones en el país, pues asumen competencia el Ministerio de Comunicaciones, la Comisión de Regulación de las Telecomunicaciones y la Superintendencia de Industria y Comercio, el proyecto asigna a la CRT la responsabilidad de implementar el servicio en cuestión. Esto será sin duda un aspecto a considerar por parte del legislador.

Esta responsabilidad exige en primera instancia el definir un cronograma de implementación, que contemple los plazos de activación, la transición entre los sistemas y los ritmos a partir de los que se avanzará tanto en redes fijas como móviles. Esto supone elaborar estructuras de costos para cada uno de los sistemas y establecer mecanismos públicos de consultas con los operadores involucrados.

Así mismo, supone definir precisamente el rango de los servicios de telefonía móvil en los que se ofrecería la Portabilidad Numérica, así como de aquellos servicios que gozan de similitudes técnicas que los hacen prácticamente indiferenciables. Deberá también asegurarse de que los costos del servicio respondan efectivamente a la estructura de costos en que han de incurrir los actores, de establecer un mecanismo eficiente para la asignación de los mismos, y que se implemente un sistema eficiente para reducir los costos asociados a la incertidumbre tarifaria que pueda causarse.

Finalmente, es vital que se haga público un estudio que demuestre la demanda potencial del servicio, pero que además explique a la opinión pública los beneficios que se derivarían de la modernización de las redes de telecomunicaciones. Así mismo, que se elabore un manual de procedimientos de empresas y usuarios, así como de sus derechos y deberes.

Pliego de modificaciones al proyecto original

Para el ponente de esta iniciativa es claro su valor, así como el esfuerzo del honorable Representante que le dio vida. Aún así, considera que es importante realizar algunas enmiendas al artículo 1º, con el objetivo de precisar algunas de las responsabilidades que se atribuyen a la Comisión de Regulación de las Telecomunicaciones en el proceso de implementación de la Portabilidad Numérica. En todos los casos, se trata de adicionar al texto consideraciones que en su versión final quedan por fuera.

A continuación una breve explicación de las modificaciones introducidas.

1. Adiciónese al artículo 1º la siguiente frase: “La Comisión de Regulación de las Telecomunicaciones establecerá, en los seis meses siguientes a la promulgación de la presente ley, un cronograma público para la implementación de lo dispuesto en esta norma”.

Esto con el fin de asegurar la transparencia del proceso a través del cual se diseñarán las soluciones técnicas a implementar para la puesta en funcionamiento de la Portabilidad Numérica y garantizar una asignación más precisa de las responsabilidades y fases en función de las que se procederá.

2. Adiciónese al inciso 7º de la lista de competencias atribuidas a la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones en el artículo 1º la frase “que aseguren que los cargos se orientarán a costos”.

Esto con el fin de promover en el ente regulador la búsqueda de alternativas que permitan asegurar que los costos que deberán ser asumidos por el sistema y sus agentes respondan efectivamente a las estructuras de costos asociadas a la implementación de la Portabilidad Numérica.

3. Adiciónese un inciso a la lista de la lista de competencias atribuidas a la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones en el artículo 1º con la frase “El proceso público de consultas a los operadores y la conformación de una instancia permanente de carácter consultivo, que promueva la cooperación entre agentes”.

Esto con el fin de garantizar la participación de los operadores en el proceso de diseño de las soluciones técnicas a partir de las que se avanzará en la implementación de la Portabilidad Numérica. Adicionalmente, el ponente considera que la experiencia de países como el Reino Unido, en el que se han establecido comités consultivos de carácter permanente es valiosa. Esta experiencia demuestra la utilidad del mecanismo como herramienta para que los agentes avancen voluntariamente en el desarrollo de alternativas que permitan los interfaces técnicos de las redes.

4. Adiciónese un inciso a la lista de la lista de competencias atribuidas a la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones en el artículo 1º con la frase “El diseño de manuales de procedimientos para el acceso al servicio”.

Este es un elemento fundamental para garantizar la transparencia de los procesos que supone la implementación de la Portabilidad. Los manuales deberán contener una descripción detallada de las responsabilidades y competencias de los distintos

⁹ Op. Cit., 6.

agentes, así como establecer el deber de asegurar que los cargos se asocien a precisas estructuras de costos.

5. Adiciónese un inciso a la lista de la lista de competencias atribuidas a la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones en el artículo 1° con la frase “El diseño claro y oportuno de lineamientos precisos sobre los derechos y deberes de usuarios y operadores.”

Se trata sin duda de la pieza fundamental para asegurar la interacción armónica entre oferentes del servicio y usuarios. Permitirá, además, resolver conflictos y asegurar el buen funcionamiento del sistema.

6. Adiciónese un inciso a la lista de la lista de competencias atribuidas a la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones en el artículo 1° con la frase “La implementación de un mecanismo oportuno para la eliminación de los costos asociados a la incertidumbre respecto a los cargos de terminación de llamadas a números portados”.

Como queda claro a partir de la revisión de experiencias internacionales reseñadas en la exposición de motivos, la generación de incertidumbre respecto a los cargos de terminación de llamadas de números portados ocasiona costos que podrían llegar a ser elevador. De no contar con un sistema adecuado, estos podrían opacar los beneficios que supone la introducción de la portabilidad.

Proposición

En consecuencia propongo a los honorables Senadores Miembros de la Comisión Sexta Permanente del Senado de la República, aprobar en primer debate el Proyecto de ley número 147 de 2006 Senado, *por medio de la cual se modifica el artículo 40 del Decreto 25 de 2002, donde se fija la reglamentación sobre Portabilidad Numérica y se dictan otras disposiciones*, con el texto propuesto adjunto.

Carlos Julio González Villa,
Senador de la República.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

AL PROYECTO DE LEY NUMERO 147 DE 2006 SENADO

por medio de la cual se modifica el artículo 40 del Decreto 25 de 2002, donde se fija la reglamentación sobre Portabilidad Numérica y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 40 del Decreto 25 de 2002, el cual quedará con el siguiente texto:

Artículo 40. Portabilidad Numérica. Los operadores de telecomunicaciones se obligan a prestar el servicio de Portabilidad Numérica, entendida esta como la posibilidad del usuario de conservar su número telefónico, aún en el evento de que cambie de un operador a otro que preste el mismo servicio de telecomunicaciones, de conformidad con los requerimientos preescritos por la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones.

La portabilidad numérica se desarrollará en dos etapas y los términos que deben cumplir los operadores para el cumplimiento de lo descrito en este artículo son los siguientes:

1. Primera etapa para la telefonía móvil, desde el 1° de enero de 2008 hasta el 31 de agosto de 2008.

2. Segunda etapa para telefonía fija, desde el 1° de enero de 2008 hasta el 31 de diciembre de 2008, en las ciudades determinadas por la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones.

La Comisión de Regulación de las Telecomunicaciones establecerá, en los seis meses siguientes a la promulgación de la presente ley, un cronograma público para la implementación de lo dispuesto en esta norma.

La Comisión de Regulación de Telecomunicaciones determinará:

- Mecanismos y formas de implementación de la Portabilidad Numérica.
- Esquema técnico que mejor se adecue a las condiciones del país.
- Alternativas técnicas que beneficien al usuario y al servicio mismo.
- Revisión del Plan de Numeración.
- Plan de migración adecuado, garantizando el mejor servicio al usuario.
- Dimensionar los costos fijos por operador para la activación de la Portabilidad Numérica.
- Recomendaciones en materia de tarifación, remuneración y cobro de Portabilidad Numérica que aseguren que los cargos se orientarán a costos.
- El proceso público de consultas a los operadores y la conformación de una instancia permanente de carácter consultivo, que promueva la cooperación entre agentes.
- El diseño de manuales de procedimientos para el acceso al servicio.
- El diseño claro y oportuno de lineamientos precisos sobre los derechos y deberes de usuarios y operadores.

• La implementación de un mecanismo oportuno para la eliminación de los costos asociados a la incertidumbre respecto a los cargos de terminación de llamadas a números portados.

• Las demás medidas regulatorias que considere indispensables para que la portabilidad numérica se haga efectiva.

Artículo 2°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las normas que sean contrarias.

Presentada a consideración de los honorables Senadores

Carlos Julio González Villa,

Senador de la República.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 151 DE 2006 SENADO, 233 DE 2005 CAMARA

por medio de la cual la Nación rinde homenaje y exalta la vida pública de Don Marco Fidel Suárez, Presidente de la República, se asocia a la celebración de los 150 años del natalicio del ilustre escritor y se autorizan apropiaciones presupuestales para proyectos de interés social.

Al rendir ponencia del citado proyecto de ley, más que lograr que el honorable Congreso de la República se asocie a una efemérides histórica, como lo es la celebración de los 150 años del natalicio de Marco Fidel Suárez, lo que queremos es rendirle tributo de honores a un hombre consagrado a la literatura, que estuvo al servicio del país por medio de la acción política, y quien llegó a alto honor de la Presidencia de la República, a pesar de pertenecer en los inicios de su vida a una escala social baja, por lo cual, con mérito propio, deseo de progreso y con la sola ayuda de su intelecto, logró un posicionamiento en nuestra historia.

Marco Fidel Suárez nace en Hatoviejo, hoy Bello, el 23 de abril de 1855, en un hogar muy pobre, pero que logra en lo personal desde niño contar con el apoyo de la Iglesia católica para iniciar sus estudios primarios y luego terminar su bachillerato.

Desde joven se impone académicamente por el estudio y cuidado del idioma castellano (para algunos el español), y ante los amplios deseos de progreso en 1879 se trasladó a Bogotá, donde su primer trabajo en forma giró en torno a la docencia, la cual se expresa de inmediato en la filología.

Precisamente, en 1881, con ocasión del centenario de Andrés Bello, obtuvo el primer premio de la Academia Colombiana, correspondiente de la española, consistente en el trabajo académico que tituló: *Ensayo sobre la gramática castellana de Bello*.

Con dicho trabajo demostró de inmediato sus grandes dotes de filólogo y literato, lo cual le facilitó contar con una popularidad ascendente, acción esta que le permitió posesionarse como figura política, por lo que en 1885 fue nombrado Subsecretario de Relaciones Exteriores de Colombia, desempeñando después dicho cargo varias oportunidades en propiedad.

De Marco Fidel Suárez sobre el particular hay que señalar, que a pesar de haber iniciado un recorrido por varias posiciones estatales, nunca dejó de lado su amor y dedicación por la filología y la literatura. Recordemos que eran tiempos en que el quehacer político tenía como fundamento la base teórica de la filología.

En 1896 salió elegido diputado por Medellín. En 1898 llega a la Cámara de Representantes, y en ese mismo año llevó a cabo una activa polémica sobre temas electorales desde las columnas de El Nacionalista, periódico que dirigía junto con Gómez Restrepo, con lo cual combinó la literatura y la política con el periodismo.

En 1899 volvió a ser Ministro con Sanclemente. En 1912 llega al Ministerio de Relaciones Exteriores, interviniendo con notable acierto en la elaboración del tratado del 6 de abril de 1914 con los Estados Unidos. Finalmente, en 1918 fue elegido Presidente de la República. También fue Senador y Presidente del Senado.

Pero si bien hemos caracterizado al Suárez político, ya que su nombre ha quedado para la historia en el altar de los presidentes de nuestra República, de lo que se trata es de reivindicar al Suárez filósofo, filólogo, polígrafo y periodista, y de quien Antonio Gómez Restrepo, resaltado como uno de los literatos más serios de nuestra tierra llegó a señalar la siguiente caracterización:

“Muertos Cuervo y Caro, dice el citado Gómez Restrepo, él ha ocupado el primer puesto entre los hombres de letras de Colombia... con quienes tiene muchas afinidades, pues, como ellos, ha mostrado afición preferente a los estudios filológicos; ha vigorizado su entendimiento en la severa disciplina de la filosofía cristiana; es insigne cultivador de la prosa clásica, y profesa en política ideas conservadoras, pero templándolas con las lecciones de la experiencia y depurándolas en el crisol de la filosofía de la historia...”

Escribe con sencillez y aun en sus discursos huye del énfasis oratorio; pero en medio de esta no fingida llaneza se descubre la suprema distinción del artista...

Es gran lector de Granada...; pero es probable que sus modelos más inmediatos estén entre los grandes prosistas del siglo XVIII... La más bella producción de este tomo (Escritos) es la oración de Jesucristo, trozo admirable, en que se han condensado muchos años de meditaciones; vaso alabastrino donde se fueron depositando gotas de

esencia preciosa destiladas al fuego del amor; feliz unión de lo antiguo y de lo nuevo, de efusión medieval y de refinamiento moderno; obra en que colaboraron con igual intensidad la mente y el corazón”¹.

La obra de Suárez fue muy rica, y hoy es materia de consulta permanente entre los estudiosos de la lengua castellana. Entre sus principales disertaciones se tiene:

Sobre filología “la lengua castellana”, “estudios gramaticales”, Análisis gramaticales” de Pax”, “El castellano de mi tierra”, “Ensayos sobre la gramática de Andrés Bello”, “los maestros de Maquiavelo”, “arquidamo”, “Cristóbal Colón”, “el positivismo”.

Finalmente, si se trata de analizar la figura del Suárez literato y político, quien mejor que el ensayista Fernando Antonio Martínez, el cual logró plasmar en el prólogo a las Obras de Suárez publicadas por el Instituto Caro y Cuervo, que quedaron incompletas porque apenas llegaron, en su tomo tercero, el último publicado, hasta el Sueño de los Silvios, el número 67 de los 173 que Luciano Pulgar escribiera, el mejor perfil que se haya elaborado, al resaltar la siguiente caracterización:

¿Quién fue Suárez? Un campesino, mejor, un aldeano humilde, que logró superar tal condición por su asombrosa inteligencia y el apoyo del clero, primero, y luego de la élite intelectual bogotana bajo el liderazgo de Miguel Antonio Caro; se elevó, por sus méritos intelectuales, a los más altos rangos de la atrasada sociedad campesina de entonces y se convirtió en uno de sus ideólogos principales –con Caro–, sin gozar personalmente de sus ventajas económicas y sociales, porque las despreciaba, convencido de que lo único que valía la pena eran sus estudios lingüísticos y filosóficos.

Suárez fue un científico, un auténtico intelectual y filósofo cristiano; un hombre medieval, en una sociedad que no lo era, inmerso en la lucha política del partido conservador, con la que estaba de acuerdo, por supuesto, pero que era ajena a su espíritu y su carácter; para la cual no tenía temperamento; la veía como una selva donde sus palabras eran mal interpretadas y sus motivos distorsionados, y no la sabía manejar muy bien porque carecía de las cualidades para ser un buen político: no era buen orador, aunque escribía magistrales discursos; no sabía mentir “tácticamente”, no tenía mucha capacidad de negociar minucias con los demás partidos, por su ortodoxia, aunque era un gran negociador en temas de gran altura e importancia y logró ver triunfante su bandera de la unión conservadora en las dos primeras décadas del siglo XX al conseguir la unión de nacionalistas e históricos, base de su elección presidencial.

Por todo lo anterior, solicitamos a los honorables Miembros de la Comisión Cuarta Constitucional del Senado de la República se dé primer debate en los términos aprobados por la honorable Cámara de representantes, al Proyecto de ley número 151 Senado, 233 de 2005 Cámara, *por medio de la cual la Nación rinde homenaje y exalta la vida pública de Don Marco Fidel Suárez, Presidente de la República, se asocia a la celebración de los 150 años del natalicio del ilustre escritor y se autorizan apropiaciones presupuestales para proyectos de interés social.*

Efraín Cepeda Sarabia, Ubéimar Delgado Blandón,
Senadores de la República.

Bogotá, D. C., marzo 7 de 2007.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 170 DE 2006 SENADO
por la cual se establecen normas para promover el Teletrabajo
y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., febrero 19 de 2007

Doctor

MIGUEL PINEDO VIDAL

Presidente Comisión Séptima Constitucional

Senado de la República

Ciudad

Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 170 de 2006 Senado, por la cual se establecen normas para promover el Teletrabajo y se dictan otras disposiciones.

Señor Presidente:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, Reglamento Interno del Congreso, procedo a rendir informe de ponencia del Proyecto de ley número 170 de 2006 Senado para primer debate.

Este proyecto de ley fue presentado el día 16 de noviembre de 2006 ante la Secretaría General del Senado de la República por parte de la honorable Senadora Claudia Rodríguez de Castellanos y el honorable Representante Luis Felipe Barrios Barrios.

I. Contenido del proyecto

El proyecto tal como fue radicado por sus autores constaba de ocho (8) artículos, en los cuales se aborda el objeto de la iniciativa, las definiciones de Teletrabajo y Teletrabajador, se asigna al Gobierno Nacional la elaboración de una política de fomento al Teletrabajo, se crea la red nacional para su fomento, y se confía al ejecutivo la implementación y reglamentación que requiera la ley.

II. Justificación del proyecto

Dentro de los motivos expuestos por los autores del Proyecto de ley número 170 de 2006 Senado, en defensa de la iniciativa, son de recibo las siguientes consideraciones sobre las ventajas del Teletrabajo:

“*Disminuye costos de desplazamiento:* Esta reducción en los desplazamientos incide en dos tipos de ahorro temporal y económico.

- *Disminuye el estrés:* Este aspecto está relacionado con la disminución en los desplazamientos, que en su mayoría se presentan en horas de alta congestión.

- *Aumenta la libertad:* El Teletrabajo devuelve a los trabajadores la sensación de independencia y de control sobre la propia vida.

- *Mejora la calidad de vida:* Al incrementar el tiempo libre, la relación con la familia y los amigos se enriquece, con lo que se obtiene un incremento en la calidad de vida.

- *Aumenta la satisfacción en el trabajo:* La mayor independencia y libertad de la que disfruta el Teletrabajador le dota a su vez de una mayor responsabilidad sobre su trabajo, pues es evaluado por los resultados que obtenga.

- *Aumenta la flexibilidad de horarios de trabajo:* El Teletrabajador determina el horario en el cual realiza el trabajo.

- *Aumenta las posibilidades laborales de las personas que presentan algún tipo de discapacidad:* Las nuevas tecnologías permiten la inserción de los discapacitados físicos en el mercado de trabajo, ya que se eliminan las barreras físicas y además las empresas se ahorran los costos adicionales de adaptar el centro de trabajo a las limitaciones de los minusválidos”.

A lo anterior, habría que sumar el positivo efecto medioambiental que podría tener el Teletrabajo en Colombia como mecanismo para disminuir la contaminación en las ciudades capitales, por la vía de reducir los desplazamientos de las personas a sus sitios de trabajo.

Por el contrario no son admisibles algunas de las razones invocadas en la exposición de motivos del proyecto en beneficio de la iniciativa, que básicamente pretenden sostener que el Teletrabajo es una herramienta que se ha probado eficaz en la generación de empleos y en el aumento de los ingresos para los trabajadores, afirmaciones estas que resultan dudosas por carecer de comprobación estadística en el proyecto.

Tampoco son de recibo algunas consideraciones de la iniciativa que procuran justificar el Teletrabajo como una forma de “abaratamiento de costos de producción y de ejecución de actividad de las empresas y aun de los Estados”, pues se trata de una herramienta que se debe implementar para mejorar la calidad de los ciudadanos, antes que como mecanismo para disminuir la estructura de costos en las empresas.

En ese orden de ideas, dentro de las modificaciones que se hacen al proyecto para su primer debate, se incluyen algunas disposiciones para evitar que el Teletrabajo pueda ser usado como una nueva forma de deslaboralizar las condiciones del empleo en Colombia.

III. Pliego de modificaciones

Las modificaciones que incorpora el texto propuesto para primer debate del Proyecto de ley número 170 de 2006 Senado, son las siguientes:

Se incluye la expresión “regular”, como parte del objeto de la presente ley en el artículo 1º.

En el artículo 2º en la definición de Teletrabajo se elimina la palabra “contrato”, para evitar equívocos, de manera que aquel siempre esté fundado en una relación de trabajo vigente. Así mismo, se elimina la palabra flexible, que se incorporaba en la definición del Teletrabajo.

En el artículo 3º propuesto, se unifican en una sola norma los artículos 3º y 4º de la iniciativa original, al tiempo que se le da por título a esta disposición “Política pública de fomento al Teletrabajo”. Se concentra en cabeza del Ministerio de la Protección Social la obligación de formular una política pública de fomento al Teletrabajo que en la iniciativa original estaba distribuida en varios Ministerios y el Departamento Nacional de Planeación. Al mismo tiempo en este artículo se incluye como parte de tal política pública, la evaluación permanente y la adopción de correctivos cuando sea necesario.

A la norma contenida en el artículo 4º se le da por nombre “Red Nacional de Fomento al Teletrabajo”.

¹ Tomado de: Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana. Madrid, España: Espasa-Calpe, 1907- 1930, Vol. 56, pp. 1420-1421.

Al artículo 5° se le denomina “implementación” y se establece la obligación del Gobierno Nacional de poner en práctica un sistema de inspección para garantizar el cumplimiento de la legislación nacional en el Teletrabajo.

En el artículo 6° se incluyó una nueva norma, con las garantías de orden laboral, sindical y de seguridad social para los Teletrabajadores.

En el artículo 7°, como nueva disposición, se incorpora la autorización previa del inspector de trabajo, como requisito para vincular trabajadores bajo la modalidad del Teletrabajo, en lo que no es otra cosa que la reproducción del actual artículo 90 del Código Sustantivo del Trabajo, relativo a los trabajadores a domicilio.

Por lo expuesto presento a consideración de la Comisión Séptima Constitucional del Senado de la República, la siguiente:

IV. Proposición

Dese primer debate al Proyecto de ley número 170 de 2006 Senado, por la cual se establecen normas para promover el Teletrabajo y se dictan otras disposiciones, con las modificaciones propuestas.

Atentamente,

Gloria Inés Ramírez Ríos,
Senadora de la República.

COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., a los siete (7) días del mes de marzo año dos mil siete (2007).

En la presente fecha se autoriza la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República, la ponencia para segundo debate y texto propuesto para primer debate, al Proyecto de ley número 170 de 2006, por la cual se establecen normas para promover el Teletrabajo y se dictan otras disposiciones.

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

V. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 170 DE 2006 SENADO

por la cual se establecen normas para promover el Teletrabajo
y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto promover y regular el Teletrabajo como un instrumento de generación de empleo y autoempleo mediante la utilización de tecnologías de la información y las telecomunicaciones (TIC).

Artículo 2°. Definiciones. Para la puesta en marcha de la presente ley se tendrán las siguientes definiciones:

Teletrabajo. Es una forma de organización laboral, que consiste en el desempeño de actividades o prestación de servicios a través de medios telemáticos o tecnologías de la información en virtud de una relación de trabajo y permite su ejecución a distancia, es decir, sin requerirse la presencia física del trabajador en un sitio específico de trabajo.

Teletrabajador. Persona que desempeña actividades laborales a través de medios telemáticos por fuera de la empresa a la que presta sus servicios.

Artículo 3°. Política pública de fomento al Teletrabajo. Para el cumplimiento del objeto de la presente ley el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de la Protección Social, formulará, previo estudio Conpes, una política pública de Fomento al Teletrabajo. Para el efecto, el Ministerio de la Protección Social contará con el acompañamiento del Ministerio de Comunicaciones, el Ministerio de Comercio y Turismo y el Departamento Nacional de Planeación. Esta política tendrá en cuenta los siguientes componentes:

Infraestructura de telecomunicaciones.

Acceso a equipos de computación.

Aplicaciones y contenidos.

Divulgación y mercadeo.

Capacitación.

Incentivos.

Evaluación permanente y formulación de correctivos cuando su desarrollo lo requiera.

Artículo 4°. Red Nacional de Fomento al Teletrabajo. Créase la Red Nacional de Fomento al Teletrabajo de la cual harán parte:

a) Entidades públicas del orden nacional, que hacen parte de la agenda de conectividad;

b) Empresas privadas de cualquier orden;

c) Operadores de telefonía pública básica conmutada nacional;

d) Cafés Internet;

e) Organismos y/o asociaciones profesionales.

Artículo 5°. Implementación. El Gobierno Nacional fomentará en las asociaciones, fundaciones y demás organizaciones tanto públicas como privadas, la implementación de esta iniciativa. Así mismo, el Gobierno Nacional pondrá en funcionamiento un sistema de inspección, vigilancia y control para garantizar el cumplimiento de la legislación laboral en el marco del Teletrabajo.

Artículo 6°. Garantías laborales, sindicales y de seguridad social para los Teletrabajadores.

1. A los Teletrabajadores, dada la naturaleza especial de sus labores no les serán aplicables las disposiciones sobre jornada de trabajo, horas extraordinarias y trabajo nocturno. No obstante lo anterior, el Ministerio de la Protección Social deberá adelantar una vigilancia especial para garantizar que los Teletrabajadores no sean sometidos a excesivas cargas de trabajo.

2. El salario del Teletrabajador no podrá ser inferior al que se pague por la misma labor, en la misma localidad y por igual rendimiento, al trabajador que preste sus servicios en el local del empleador.

3. En los casos en los que el empleador utilice solamente Teletrabajadores, para fijar el importe del salario deberá tomarse en consideración la naturaleza del trabajo y la remuneración que se paga para labores similares en la localidad.

4. Una persona que tenga la condición de asalariado no se considerará Teletrabajador por el mero hecho de realizar ocasionalmente su trabajo como asalariado en su domicilio o en lugar distinto de los locales de trabajo del empleador, en vez de realizarlo en su lugar de trabajo habitual.

5. Los empleadores que vinculen Teletrabajadores deberán inscribirse en el “Registro de empleadores de Teletrabajadores” que se llevará en el Ministerio de la Protección Social.

En este registro se hará constar el nombre y dirección del empleador, la clase o naturaleza de la labor que realiza el trabajador, los salarios que se paguen por las labores realizadas por Teletrabajadores y cualquiera otra información que señalen las autoridades del ramo.

6. La asignación de tareas para los Teletrabajadores deberá hacerse de manera que se garantice su derecho a contar con un descanso de carácter creativo, recreativo y cultural.

7. Lo dispuesto en este artículo será aplicado de manera que se promueva la igualdad de trato entre los Teletrabajadores y los demás trabajadores, teniendo en cuenta las características particulares del Teletrabajo y, cuando proceda, las condiciones aplicables a un tipo de trabajo idéntico o similar efectuado en una empresa.

La igualdad de trato deberá fomentarse, en particular, respecto de:

a) El derecho de los trabajadores a domicilio a constituir o a afiliarse a las organizaciones que escojan y a participar en sus actividades;

b) A protección de la discriminación en el empleo y en la ocupación;

c) La protección en materia de seguridad y salud en el trabajo;

d) La remuneración;

e) La protección por regímenes legales de seguridad social;

f) El acceso a la formación;

g) La edad mínima de admisión al empleo o al trabajo;

h) La protección de la maternidad.

8. Los empleadores deberán proveer a los Teletrabajadores de los equipos necesarios para desempeñar sus funciones.

9. La vinculación a través del Teletrabajo es voluntaria, tanto para el empleador como para el trabajador. Los trabajadores que actualmente realicen su trabajo en las instalaciones del empleador, y pasen a ser Teletrabajadores, conservan el derecho de solicitar en cualquier momento, volver a la actividad laboral convencional.

10. Las empresas cuyas actividades tengan asiento en Colombia, que estén interesadas en vincular Teletrabajadores, deberán hacerlo con personas domiciliadas en el territorio nacional, quienes desarrollarán sus labores en Colombia.

11. A todas las relaciones de Teletrabajo que se desarrollen en el territorio nacional les será aplicada la legislación laboral colombiana, en cuanto sea más favorable para el Teletrabajador.

Artículo 7°. Autorización previa. Todo empleador que quiera contratar Teletrabajadores, debe previamente obtener la autorización del respectivo inspector del trabajo, o en su defecto, del alcalde del municipio o localidad.

Artículo 8°. Reglamentación. El Gobierno Nacional reglamentará lo pertinente para el cumplimiento de la presente ley.

Artículo 9°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Firma ilegible.

COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., a los siete (7) días del mes de marzo año dos mil siete (2007).

En la presente fecha se autoriza la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República, la ponencia para segundo debate y texto propuesto para primer debate, al Proyecto de ley número 170 de 2006, por la cual se establecen normas para promover el Teletrabajo y se dictan otras disposiciones.

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

* * *

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 39 DE 2006 SENADO,
121 DE 2006 SENADO 146 DE 2006 SENADO
(ACUMULADOS)**

por medio de la cual se establecen tarifas diferenciales en los servicios públicos de transporte de pasajeros.

Bogotá, D. C., febrero 27 de 2007.

Doctora

DILIAN FRANCISCA TORO

Presidenta Senado de la República

E. S. D.

Referencia: Presentación ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 39 de 2006 Senado, 121 de 2006 Senado, 146 de 2006 Senado (acumulados).

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 39 DE 2006 SENADO,
121 DE 2006 SENADO 146 DE 2006 SENADO
(ACUMULADOS)

por medio de la cual se establecen tarifas diferenciales en los servicios públicos de transporte de pasajeros.

Señora Presidenta, honorables Senadores:

En cumplimiento del honroso encargo que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente, y de conformidad con lo estipulado en la Ley 5ª de 1992, rendimos ponencia favorable para segundo debate al **Proyecto de ley número 39 de 2006 Senado, 121 de 2006 Senado, 146 de 2006 Senado (acumulados)**, por medio de la cual se establecen tarifas diferenciales en los servicios públicos de transporte de pasajeros.

Iniciativa del proyecto

Estas iniciativas son de origen gubernamental, en el caso del Proyecto de ley número 039 de 2006 Senado, presentado por el Ministro de Transporte y de origen parlamentario, como son los Proyectos de ley números 121 y 146 de 2006 Senado.

EXPOSICION DE MOTIVOS

En el camino de realizar una política social, se presentó este proyecto de ley que tiene por objeto implementar en todos los sistemas de transporte masivo, en el servicio público de transporte colectivo de pasajeros metropolitano, distrital y municipal, y en el servicio público de transporte colectivo de pasajeros por carretera, una tarifa diferencial para beneficiar con un menor costo en el valor del pasaje a los niños menores de 5 años, estudiantes menores de 25 años, y adultos mayores de 65 años.

Estas iniciativas pretenden establecer un beneficio en el transporte público de pasajeros para los sectores de la población más desprotegidos y necesitados de nuestro país, como son los niños menores de cinco años de edad, los estudiantes menores de veinticinco años y las personas de la tercera edad mayores de sesenta y cinco años.

En desarrollo de los principios constitucionales y los derechos fundamentales consagrados en nuestra carta política para los habitantes del territorio nacional, se determina que estas tres (3) franjas de la población beneficiarias de la tarifa gozan de una mayor protección del Estado, por tanto es obligación de las entidades oficiales propiciar desde la óptica de sus competencias la implementación de medidas que permitan dar cumplimiento a los preceptos constitucionales.

Así mismo en desarrollo del principio de igualdad, es responsabilidad del Estado promover los mecanismos necesarios para que las condiciones de igualdad entre los desiguales sea real y efectiva.

En primera instancia se está contemplando una tarifa especial para los niños menores de cinco (5) años, para lo cual es importante traer a colación lo manifestado por la Corte Constitucional, en cuanto a la responsabilidad del Estado en la salvaguarda de los derechos de los ciudadanos, y la manera como la legislación debe buscar su protección, y analizar a su vez la prelación de estos.

En la Constitución Política de Colombia, se establece que los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás. Con ocasión de esta norma constitucional, en Sentencia T-008 de 1992, el magistrado Fabio Morón Díaz expresó: "...Especial mención merece la expresión '**Derechos Fundamentales de los Niños**' que trae la norma; el predicado '**de los niños**', le da una connotación especial a la

primera parte de la frase. En primer término, esta debe interpretarse en concordancia con la última del artículo: '**los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás**'. La expresión '**derechos fundamentales de los niños**' tiene una doble connotación: Implica el reconocimiento de la titularidad de que disponen, de los derechos fundamentales para los enunciados en el artículo 44 y la primacía señalada; y simultáneamente muestra el particular interés del Constituyente de habilitar, en el Estado social de Derecho, los procedimientos legales y las acciones de la familia, la sociedad y el Estado con el propósito claro de hacerlos una pronta realidad, en la parte de los derechos asistenciales que se relacionan en el primer inciso, tal como lo estatuye con la lógica proteccionista que le es propia al inciso 2º de la norma comentada".

En desarrollo de los principios y la prelación de la norma constitucional sobre las demás normas y atendiendo los presupuestos contemplados que buscan la protección de los derechos fundamentales de los niños, se contempla esta tarifa diferencial a través de este proyecto.

Con relación a la tarifa que se contempla para los estudiantes menores de 25 años, al referirnos al derecho a la educación, es analizar uno de los más importantes derechos constitucionales fundamentales, ya que como la misma norma lo dice, con ella se busca cumplir una función social como es la búsqueda del acceso al mundo del conocimiento, de la ciencia y la técnica y a los demás valores y bienes de la cultura.

El derecho al saber, figura como uno de los de más alta jerarquía dentro de la gama de los derechos humanos, porque ciertamente donde hay ignorancia no puede hablarse de bien ser, ni de bien estar, ni mucho menos de libertad en el profundo significado del término.

El Estado, no puede ser indiferente ante la situación económica de muchos hogares colombianos, que por estas restricciones no han podido dar educación a sus hijos, por tanto, se pretende a través de la adopción de una tarifa que esté más al alcance de la gran mayoría de hogares, contrarrestar en algún porcentaje la deserción escolar que en los últimos años se ha incrementado. Igualmente, se sustenta esta iniciativa en la responsabilidad constitucional que le asiste al Estado, de garantizar y procurar a los ciudadanos el respeto y la concreción de los derechos fundamentales; en el caso que nos ocupa, el derecho a la educación, como inicialmente se mencionó, el cual tiene una función social.

En cuanto a la tarifa especial para los adultos mayores de sesenta y cinco (65) años, es importante reiterar la especial protección de rango constitucional que este grupo de la sociedad ostenta.

Por otra parte, este proyecto mejorará en algunos sectores la demanda de usuarios del servicio de transporte, debido a que la población objeto de estas iniciativas va a encontrar un aliciente en las tarifas y podrán hacer uso del servicio, ya que en las circunstancias actuales, por el valor del pasaje, evitan utilizarlo.

Analizada la iniciativa, fue presentada la ponencia para primer debate ante la Comisión Sexta Constitucional Permanente del honorable Senado de la República, la cual una vez estudiada y viendo las bondades de la misma, introdujo algunas modificaciones para incluir a la población con discapacidad motriz y visual, y determinó que la tarifa diferencial, para quienes se beneficiarán con esta iniciativa, será del cincuenta por ciento (50%) de la tarifa establecida para los demás usuarios.

Con las anteriores modificaciones, el proyecto fue aprobado en la Sesión realizada el 13 de diciembre de 2006 en la Comisión Sexta Constitucional Permanente del honorable Senado de la República.

Fundamentación del pliego de modificaciones

En primera instancia, se debe realizar una modificación al título del proyecto de ley, para que sea comenzado con "**por la cual**", y no como esta hoy, "por medio del cual", pues se prevé de antemano que será ley de la República y su título debe quedar acorde.

En el artículo 1º del proyecto fue incluida en el primer debate la población con discapacidad motriz y visual, pero debe hacerse la modificación en el sentido de quedar plasmado que sea "la población con discapacidad motriz y/o visual, pues sería ilógico que deba un discapacitado reunir las dos condiciones, para poder acceder o ser beneficiario de la tarifa diferencial.

Por lo anterior, es procedente cambiar la *y* por *y/o* en el mencionado artículo 1º, para que reuniendo una o las dos condiciones pueda acceder al beneficio.

De otra parte y teniendo en cuenta la intervención que hiciera el Gobierno Nacional en cabeza del señor Ministro de Transporte, quedó claro en la discusión de primer debate que existía un porcentaje cercano al 8% de impacto de la actual tarifa, según un estudio del propio Ministerio, razón por la cual y en aras de darle aplicación a la norma, se hace conveniente y necesario adicionarle al primer inciso del artículo 2º "**..., en el porcentaje que determine el estudio que sobre el impacto en la tarifa realice el Gobierno Nacional por una sola vez. Las entidades territoriales podrán considerar con cargo a su presupuesto, la compensación de la tarifa plena respecto de la diferencial**".

Y manteniendo la misma línea, el segundo inciso quedará así: “En el transporte masivo se *podrán revisar de mutuo acuerdo* los contratos vigentes y *de ser necesario se modificarán*, con el objeto de realizar los ajustes a la estructura financiera de los mismos, *de manera tal que la medida no genere desequilibrio económico para las partes*.”

PLIEGO DE MODIFICACIONES

AL PROYECTO DE LEY NUMERO 39 DE 2006 SENADO, 121 DE 2006 SENADO, 146 DE 2006 SENADO (ACUMULADOS)

por medio de la cual se establecen tarifas diferenciales en los servicios públicos de transporte de pasajeros.

Modifíquese el título del proyecto de ley, colocando “Por la cual” en lugar de “Por medio del cual”

El título del Proyecto de ley número 39 de 2006 Senado, 121 de 2006 Senado, 146 de 2006 Senado (acumulados) quedara así:

“Por la cual se establecen tarifas diferenciales en los servicios públicos de transporte de pasajeros”.

Modifíquese el artículo 1° del proyecto de ley, el cual quedará así:

Artículo 1°. En el servicio público de transporte colectivo de pasajeros metropolitano, distrital y municipal y en el servicio público de transporte colectivo de pasajeros por carretera, se establecerá una tarifa diferencial para el transporte de estudiantes, niños menores de cinco (5) años de edad, adultos mayores de sesenta y cinco años (65), y población con discapacidad motriz y/o visual, la cual será del cincuenta por ciento (50%) de la tarifa establecida a los demás usuarios.

En todos los sistemas de transporte masivo, que hayan sido cofinanciados en más de un 50% con recursos del presupuesto nacional y/o regional, el valor del pasaje para esta misma población será del 50% de la tarifa establecida a los demás usuarios.

Parágrafo. La población estudiantil beneficiaria del alivio a que se refiere el presente artículo corresponderá a los estudiantes de básica primaria, secundaria y universitaria, menores de veinticinco (25) años de edad.

Adiciónese el artículo 2° del proyecto de ley, en los incisos 1° y 2°, artículo que quedara así:

Artículo 2°. En la estructura de costos para la fijación de las tarifas en el servicio público de transporte colectivo de pasajeros metropolitano, distrital y municipal y en el servicio público de transporte colectivo de pasajeros por carretera, se deberá tener en cuenta la compensación de la tarifa plena respecto de la diferencial, *“en el porcentaje que determine el estudio que sobre el impacto en la tarifa realice el Gobierno Nacional por una sola vez. Las entidades territoriales podrán considerar con cargo a su presupuesto, la compensación de la tarifa plena respecto de la diferencial”.*

En el transporte masivo se *podrán revisar de mutuo acuerdo* los contratos vigentes y *de ser necesario se modificarán*, con el objeto de realizar los ajustes a la estructura financiera de los mismos, *de manera tal que la medida no genere desequilibrio económico para las partes*.

El Gobierno Nacional, las entidades territoriales y las empresas prestadoras del servicio de transporte considerarán la posibilidad de subsidiar la diferencia de la tarifa que se establezca para los usuarios que no están incluidos dentro de la población beneficiada.

Artículo 3°. El Gobierno Nacional deberá expedir la reglamentación respectiva para la implementación del beneficio previsto en la presente ley, dentro de un término no superior a tres (3) meses contados a partir de su vigencia. Las autoridades de transporte competentes encargadas de la fijación de las tarifas a que hace referencia la presente ley deberán aplicarlas en un plazo máximo de tres (3) meses contados a partir de la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su promulgación.

Proposición

Por las consideraciones precedentemente expuestas y haciendo uso de las facultades conferidas por la Ley 5ª de 1992, presentamos ponencia favorable y solicitamos a esta honorable Corporación que se dé segundo debate al **Proyecto de ley número 39 de 2006 Senado, 121 de 2006 Senado, 146 de 2006 Senado (acumulados)**, por medio de la cual se establecen tarifas diferenciales en los servicios públicos de transporte de pasajeros.

Juan Manuel Corzo Román, Coordinador Ponente; *Alexánder López Maya, Carlos Julio González Villa, Luis Alberto Gil Castillo, Plinio Edilberto Olano Becerra, Oscar Jesús Suárez Mira, Efraín Torrado García*, Senadores de la República.

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE

AL PROYECTO DE LEY NUMERO 39 DE 2006 SENADO, 121 DE 2006 SENADO, 146 DE 2006 SENADO (ACUMULADOS)

por la cual se establecen tarifas diferenciales en los servicios públicos de transporte de pasajeros.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. En el servicio público de transporte colectivo de pasajeros metropolitano, distrital y municipal y en el servicio público de transporte colectivo de pasajeros por carretera, se establecerá una tarifa diferencial para el transporte de estudiantes, niños menores de cinco (5) años de edad, adultos mayores de sesenta y cinco años (65), y población con discapacidad motriz y/o visual, la cual será del cincuenta por ciento (50%) de la tarifa establecida a los demás usuarios.

En todos los sistemas de transporte masivo, que hayan sido cofinanciados en más de un 50% con recursos del presupuesto nacional y/o regional, el valor del pasaje para esta misma población será del 50% de la tarifa establecida a los demás usuarios.

Parágrafo. La población estudiantil beneficiaria del alivio a que se refiere el presente artículo corresponderá a los estudiantes de básica primaria, secundaria y universitaria, menores de veinticinco (25) años de edad.

Artículo 2°. En la estructura de costos para la fijación de las tarifas en el servicio público de transporte colectivo de pasajeros metropolitano, distrital y municipal y en el servicio público de transporte colectivo de pasajeros por carretera, se deberá tener en cuenta la compensación de la tarifa plena respecto de la diferencial, en el porcentaje que determine el estudio que sobre el impacto en la tarifa realice el Gobierno Nacional por una sola vez. Las entidades territoriales podrán considerar con cargo a su presupuesto, la compensación de la tarifa plena respecto de la diferencial.

En el transporte masivo se *podrán revisar de mutuo acuerdo* los contratos vigentes y *de ser necesario se modificarán*, con el objeto de realizar los ajustes a la estructura financiera de los mismos, *de manera tal que la medida no genere desequilibrio económico para las partes*.

El Gobierno Nacional, las entidades territoriales y las empresas prestadoras del servicio de transporte considerarán la posibilidad de subsidiar la diferencia de la tarifa que se establezca para los usuarios que no están incluidos dentro de la población beneficiada.

Artículo 3°. El Gobierno Nacional deberá expedir la reglamentación respectiva para la implementación del beneficio previsto en la presente ley, dentro de un término no superior a tres (3) meses contados a partir de su vigencia. Las autoridades de transporte competentes encargadas de la fijación de las tarifas a que hace referencia la presente ley deberán aplicarlas en un plazo máximo de tres (3) meses contados a partir de la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su promulgación.

CONTENIDO

Gaceta número 68 - Viernes 9 de marzo de 2007

SENADO DE LA REPUBLICA

PONENCIAS

Ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 147 de 2006 Senado por medio de la cual se modifica el artículo 40 del Decreto 25 de 2002, donde se fijala reglamentación sobre portabilidad numérica y se dictan otras disposiciones.....	Págs. 1
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley numero 151 de 2006 Senado, 233 de 2005 Cámara por medio de la cual la Nación rinde homenaje y exalta la vida pública de Don Marco Fidel Suárez, Presidente de la República, se asocia a la celebración de los 150 años del natalicio del ilustre escritor y se autorizan apropiaciones presupuestales para proyectos de interés social.	4
Ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 170 de 2006 Senado, por la cual se establecen normas para promover el Teletrabajo y se dictan otras disposiciones.	5
Ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley numero 39 de 2006 Senado, 121 de 2006, Senado146 de 2006 Senado, (acumulado)por medio de la cual se establecen tarifas diferenciales en los servicios públicos de transporte de pasajeros.	7