



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - Nº 695

Bogotá, D. C., jueves, 13 de septiembre de 2018

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# SENADO DE LA REPÚBLICA

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 141 DE 2018 SENADO

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

El Congreso de Colombia decreta:

#### 1. Exposición de motivos del proyecto de ley

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

Guerra y Oviedo (2010) señalan que existe consenso a nivel internacional sobre el hecho de que la adopción de marcos legales y de política que facilitan la convergencia entre las telecomunicaciones, los medios de comunicaciones y los servicios informáticos, mejora contundentemente el impacto de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el desarrollo socioeconómico<sup>1</sup>. En esta línea, una amplia literatura del Banco Mundial, dentro de la cual se resalta el artículo de Singh y Raja (2008) señala que la convergencia es un fenómeno tecnológico con importantes consecuencias en la estructura y comportamiento de los agentes que confluyen en el mercado de las TIC<sup>2</sup>.

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

<sup>2</sup> Sing, R. y S. Raja, (2008) "Convergence in ICT services: Emerging regulatory responses to multiple play". Working paper. Banco Mundial.

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

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

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

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

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

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

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

### **1.1 Prevalencia de la regulación por servicios en el caso de televisión**

Tal y como se señala en Guerra y Oviedo (2010), el mercado de telecomunicaciones en Colombia, tradicionalmente se estructuró con base en servicios diferenciados prestados a través de redes especializadas para cada uno de ellos. Esta realidad de mercado se ha reflejado históricamente en el ordenamiento jurídico, el cual se ha referido, primero a los servicios básicos (portador, telefonía, telegrafía) y a los de difusión (radio y televisión) y, después, también a los servicios de valor agregado y telemáticos. Así mismo, dicha especialización también se demuestra en la evolución normativa del sector de telecomunicaciones en Colombia, por ejemplo, desde el Decreto Legislativo 3418 de 1954 hasta la Ley 555 de 2000 (PCS), pasando por el Decreto Ley 1900 de 1990<sup>3</sup>, la Ley 37 de 1993 (telefonía móvil celular) y la Ley 182 de 1995 (servicio público de televisión).

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

La Ley 1341 de 2009 se constituye, en línea con los planteamientos de la OECD (2014) en su revisión del mercado de telecomunicaciones en Colombia, en una importante reconversión del marco normativo del sector de comunicaciones con el fin de actualizarlo a la dinámica institucional y de mercado, prepararlo para anticipar los rápidos cambios tecnológicos y fortalecer el enfoque de la política pública orientada a promover la masificación de las TIC en todos los ámbitos sociales, geográficos y económicos<sup>4</sup>.

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

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

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

<sup>3</sup> Ver clasificación de los servicios, artículos 27 a 33.

<sup>4</sup> OCDE (2014). Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en Colombia.

miembros de Junta pero con los mismos requisitos y calidades profesionales.

En efecto, fue solo hasta la expedición del acto legislativo 02 de 2011, por el cual se derogó el artículo 76 y se modificó el artículo 77 de la Constitución Política, que se abrieron las puertas a la oportunidad del ajuste legal e institucional del sector de televisión, particularmente expresado por la nueva redacción del artículo 77 *“El Congreso de la República expedirá la ley que fijará la política en materia de televisión”*.

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

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

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

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

Por consiguiente, los hasta hoy denominados servicios de televisión por suscripción (en su modalidad cableada y satelital) se acogen al régimen integrador de provisión de redes y servicios de telecomunicaciones definido por la Ley 1341 de 2009. Desde la perspectiva específica de los mercados de telecomunicaciones (tanto fijas como móviles e inalámbricas), la disposición de los servicios audiovisuales a través de infraestructuras de banda ancha representa una posibilidad de

acceder al mercado audiovisual por parte de los proveedores de redes y servicios. En tal sentido, se remueven las barreras de entrada creadas por ciertos aspectos reglamentarios, tales como la concesión de licencias y/o espectro. Acceder a contenidos de video, voz e Internet, son los ingredientes de los llamados “triple play”, servicios empaquetados que buscan la satisfacción de todos los requerimientos de la información básica y las comunicaciones.

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

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

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

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

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

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

- La dimensión social, relacionada con la protección y garantía efectiva de los derechos fundamentales de los usuarios (protección de la infancia, pluralismo cultural, información

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

veraz, neutralidad, contribución a la mejora del nivel educativo, el derecho al honor y a la intimidad...) y la definición consiguiente de los objetivos de servicio público de interés para una determinada sociedad.

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

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

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

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

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

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

- El análisis de la posibilidad de regular la actividad audiovisual más allá de los objetivos públicos, abriendo más opciones a la competencia, fomentando más innovación, mejores productos y mejores precios al consumidor, en un marco similar al que viene consolidándose para las telecomunicaciones. Así, al estudiar la posibilidad de limitar la regulación específica del sector audiovisual a las situaciones en las que es absolutamente esencial, ya sea por su naturaleza como un medio de comunicación (control editorial en materia de los contenidos) o el carácter restringido de la actividad debido a la falta de recursos (espectro radioeléctrico). Bajo estos lineamientos, una revisión del marco legal y de doctrina constitucional en materia de contenidos audiovisuales, refleja el carácter idóneo de dichos principios para la preservación del derecho a la información y la garantía del pluralismo hasta la oferta de esparcimiento. En efecto, a partir del marco normativo vigente se encuentran plenamente especificadas las obligaciones de servicio público.

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

### 1.3 Recomendaciones de política pública

En primer lugar, es evidente que se debe avanzar en la unificación del régimen regulatorio y de competencia del sector de tecnologías de la información y las comunicaciones y el sector de servicios de televisión. Avances alrededor de esta unificación se intentaron fallidamente en el Proyecto

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

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

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

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

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

Muy probablemente, en un entorno de redes y sistemas ampliamente interrelacionados se requiere una combinación coherente de las políticas de regulación horizontal y vertical, así como de la política pública para promover las inversiones requeridas para el despliegue

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **2. Análisis de la legislación colombiana**

### **2.1 Régimen de prestación del servicio de televisión**

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

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

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

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

### **2.2 Régimen en materia de contenidos**

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

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

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

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

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

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

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

Similarmente, el artículo 42 de la Ley 14 de 1991 crea la figura del contrato de cesión de derechos de emisión, producción y coproducción para flexibilizar la programación de las organizaciones regionales de televisión. Debido al interés público

de esta programación, así como a la naturaleza jurídica de estas entidades, estos derechos de emisión deben contratarse a través de mecanismos objetivos y transparentes en el marco legal vigente de la contratación estatal.

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

### **2.3 Institucionalidad de la televisión pública**

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

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

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

## **3. Articulado del proyecto de ley**

### **PROYECTO DE LEY NÚMERO 141 DE 2018 SENADO**

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

### **Disposiciones y principios generales**

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley actualiza el marco general para la formulación de las políticas

públicas que rigen el servicio de televisión, así como ajusta la institucionalidad y el respectivo régimen de regulación, vigilancia y control, y de protección de los usuarios de servicios de televisión. Adicionalmente, se establecen los lineamientos generales en relación con la planeación, gestión, administración adecuada y eficiente de los recursos escasos asociados con la provisión de servicios de televisión.

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

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

Este servicio de televisión está vinculado intrínsecamente a la opinión pública y a la cultura del país, como instrumento dinamizador de los procesos de información y comunicación audiovisuales.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## CAPÍTULO II

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

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

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

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

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

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

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

La prórroga no podrá ser gratuita, ni automática. El interesado deberá manifestar en forma expresa su intención de prorrogar el Título Habilitante de

Servicios de Televisión (THTV) con tres (3) meses de antelación a su vencimiento, en caso contrario, se entenderá como no prorrogado.

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

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

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

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

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

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

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

Parágrafo 3°. Los proveedores del servicio de televisión pública nacional y regional están exentos

del régimen de permisos de uso del espectro previsto en el presente artículo.

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 14. *Inhabilidades para acceder al Título Habilitante de Servicios de Televisión (THTV) y a los permisos para el uso del espectro radioeléctrico*.

No podrán acceder al Título Habilitante de Servicios de Televisión (THTV) ni tampoco obtener permisos para el uso del espectro radioeléctrico para la provisión de servicios de televisión, las personas jurídicas:

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

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

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

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

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

### CAPÍTULO III

#### Organización institucional

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

1. Diseñar e implementar, en materia exclusiva de habilitación y contenidos del servicio de televisión, las políticas, planes, programas y proyectos del sector de televisión.
2. Diseñar las políticas, planes y programas tendientes a incrementar y facilitar el acceso de los colombianos al servicio de televisión.
3. Diseñar las políticas, planes y programas tendientes al fortalecimiento del servicio de televisión de interés público, social, educativo, científico y cultural.
4. Diseñar las políticas, planes y programas tendientes al fortalecimiento de la industria de televisión colombiana.
5. Diseñar la política pública en materia de contenidos y protección del patrimonio cultural colombiano del servicio de televisión en correspondencia con la ley.
6. Definir el régimen de provisión de redes y servicios de televisión para el adecuado cumplimiento de los fines y principios de la presente ley, en coordinación armónica con la Agencia Nacional de Espectro y la Comisión de Regulación de Comunicaciones.
7. Definir el régimen de inversión de los proveedores de redes y servicios de televisión para el adecuado cumplimiento de los fines y principios de la presente ley, en particular para las condiciones de participación en los procesos de selección objetiva para el acceso al espectro radioeléctrico para la provisión de servicios de televisión en cabeza del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
8. Definir el régimen preventivo de las prácticas monopolísticas o de exclusividad sobre los derechos de transmisión de eventos de interés para la comunidad y calificarlos como tales, con el fin de que puedan ser transmitidos por todos los proveedores del servicio de televisión.
9. Definir el régimen de contraprestaciones y otras actuaciones administrativas que comporten el pago de derechos, mediante el desarrollo de las operaciones de liquidación, cobro y recaudo, de conformidad con la legislación vigente.
10. Definir el régimen de provisión del servicio de televisión étnica y afrocolombiana a la que se refiere el parágrafo 1° del artículo 3° de la presente ley como acción afirmativa para que a través de los entes que por mandato legal del artículo 35 de la Ley 70 de 1993 se desarrollen procesos de etnoeducación.
11. Establecer las condiciones que deben cumplir los proveedores del servicio de televisión para brindar una adecuada orientación de la programación a los usuarios
12. Determinar franjas u horarios en los que deba transmitirse programación apta para niños o de carácter familiar.

13. Definir las franjas de audiencia y fijar el número de horas de emisión diaria a los proveedores del servicio de televisión, a fin de garantizar su igualdad de competencia y cumplir a cabalidad con los fines del servicio de televisión.
  14. Estructurar las estrategias pedagógicas para que la teleaudiencia familiar e infantil puedan desarrollar el espíritu crítico respecto de la información recibida a través de la televisión.
  15. Ejercer la representación internacional de Colombia en el campo de la televisión, en coordinación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el Ministerio de Relaciones Exteriores y bajo la dirección del Presidente de la República.
  16. Regir en correspondencia con la ley las funciones de inspección, vigilancia y control del régimen de contenidos en la provisión de servicios de televisión.
  17. Preparar en cuanto al régimen de habilitación y de contenidos en la provisión de los servicios de televisión, los actos administrativos para los fines que se relacionan a continuación:
    - a) Ejercer la intervención del Estado en el sector de televisión, dentro de los límites y con las finalidades previstas por la ley;
    - b) Establecer condiciones generales de operación y explotación comercial de redes y servicios de televisión y que no se encuentren asignados por la ley a otros entes;
    - c) Expedir, de acuerdo con la ley, los reglamentos, condiciones y requisitos para hacer operativo el régimen de provisión de servicios de televisión;
    - d) Sancionar cuando haya lugar a quienes violen con la provisión de servicios de televisión, las disposiciones constitucionales y legales que amparan específicamente los derechos de la familia y de los niños;
    - e) Asistir, colaborar y acompañar, en lo relativo a las funciones de la Autoridad Nacional de Televisión, al Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la preparación y atención de las reuniones con los organismos internacionales de telecomunicaciones en los que hace parte Colombia;
    - f) Asistir al Gobierno nacional en el estudio y preparación de las materias relativas a los servicios de televisión;
    - g) Expedir y administrar las contraprestaciones que le corresponden por ley;
    - h) Velar por el desarrollo y fortalecimiento de la televisión pública;
    - i) Promover y desarrollar la industria de la televisión.
  18. Promover y realizar estudios o investigaciones sobre los contenidos del servicio de televisión.
  19. Responder ante el Congreso de la República y atender los requerimientos y citaciones en materia de televisión que este le solicite a través de las plenarios y comisiones.
  20. Resolver las peticiones y quejas de los particulares o de las Ligas de Televidentes legalmente establecidas sobre el contenido y calidad de la programación, la publicidad de los servicios de televisión y, en general, sobre la cumplida prestación del servicio por parte de los operadores, concesionarios de espacios de televisión y los contratistas de televisión regional.
  21. Dictar su propio reglamento y las demás que le sean asignadas en la ley.
- Parágrafo. La Autoridad Nacional de Televisión (ANTV) deberá redefinir su estructura administrativa y planta de personal para el adecuado cumplimiento de estas funciones, respetando los lineamientos del inciso tercero del artículo 2° de la Ley 1507 de 2012.
- Artículo 17. *Funciones de la Junta Nacional de Televisión.* Las funciones de la Junta Nacional de Televisión, creada por la Ley 1507 de 2012, están orientadas a definir políticas públicas y velar por el adecuado cumplimiento de los preceptos constitucionales y legales de los contenidos difundidos a través de los servicios de televisión en Colombia, así como de los fines y principios del servicio de televisión, establecidos en el artículo 3° de la presente ley.
- En este sentido, son funciones de la Junta Nacional de Televisión:
1. Aprobar y dirigir las políticas, planes, programas y proyectos a los que se refieren los numerales 1, 2, 3, 4 y 5 del artículo 16 de la presente ley.
  2. Aprobar, administrar y velar por el estricto cumplimiento de los regímenes referidos en los numerales 6, 7, 8 y 9 del artículo 16 de la presente ley.
  3. Aprobar, reglamentar e implementar las medidas pertinentes para el cumplimiento de las funciones 10, 11, 12, 13, 14, 15 y 16 del artículo 16 de la presente ley.
  4. Expedir los actos administrativos de la Autoridad Nacional de Televisión a los que hace referencia el numeral 17 del artículo 16 de la presente ley.
  5. Autorizar a la Autoridad Nacional de Televisión para celebrar contratos de fomento con operadores públicos, a efectos de transferirle la propiedad, el uso o el goce de bienes o recursos que se destinarán a la provisión del servicio de televisión y a garantizar el cumplimiento eficiente del mismo, el pluralismo informativo y la competencia.
  6. Otorgar el Título Habilitante de Servicios de Televisión (THTV), así como adjudicar las

- concesiones de espacios de televisión de conformidad con la ley.
7. Vigilar el pleno ejercicio de los derechos de información y de la comunicación, así como el cumplimiento de la responsabilidad social de los medios de comunicación, los cuales deberán contribuir al desarrollo social, económico, cultural y político del país y de los distintos grupos sociales que conforman la nación colombiana; así como sancionar, de conformidad con las normas del debido proceso y con el procedimiento previsto en la ley, las conductas que atenten contra su adecuado cumplimiento.
  8. Sancionar, de conformidad con las normas del debido proceso y con el procedimiento previsto en la ley, a los proveedores del servicio de televisión, a los concesionarios de espacios de televisión y a los contratistas de las organizaciones regionales en ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control sobre el régimen de habilitación y de contenidos de la Autoridad Nacional de Televisión.
  9. Reglamentar de modo general las condiciones y requisitos que deben cumplir los acuerdos que celebren los concesionarios de espacios de televisión y los contratistas de televisión regional para modificar, sin más limitaciones que las derivadas de la voluntad mayoritaria de los mismos y del respeto de los derechos que los amparan, el carácter y la modalidad de los espacios de que son titulares, la franja de audiencia, los horarios de emisión y la duración de los programas, entre otros.
  10. Establecer las condiciones para que las organizaciones regionales de los que hagan parte entidades territoriales de zonas de frontera puedan asociarse, en condiciones de reciprocidad y observando los acuerdos y tratados internacionales de integración y cooperación, con entidades territoriales del país vecino, para la prestación del servicio público de televisión.
  11. Reglamentar las veedurías ciudadanas en materia de la prestación del servicio de televisión, así como la promoción y fomentos de las mismas.
  12. Promover y reglamentar lo atinente a la participación ciudadana en los temas que puedan afectar al televidente, especialmente lo referido al control de contenidos audiovisuales.
  13. Definir las medidas necesarias para desarrollar el objeto y las funciones de la Autoridad Nacional de Televisión.
  14. Responder ante el Congreso de la República y atender los requerimientos y citaciones en materia de televisión que este le solicite a través de las plenarias y comisiones.
  15. Aprobar el proyecto de presupuesto anual de la Autoridad Nacional de Televisión que le sea presentado por el director, de conformidad con la ley.
  16. Determinar la planta de personal de la Autoridad Nacional de Televisión, creando, suprimiendo o fusionando los cargos necesarios para su buena marcha, de conformidad con la ley.
  17. Adoptar los manuales, estatutos y reglamentos internos de la Autoridad Nacional de Televisión, de conformidad con la ley.
  18. Ejercer las demás funciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos de la Autoridad Nacional de Televisión, que no estén expresamente asignadas a otra dependencia de la misma.
- Artículo 18. *Funciones del Fondo para el Desarrollo de la Televisión y los Contenidos (FNTV).* El Fondo para el Desarrollo de la Televisión y los Contenidos (FNTV), creado por el artículo 16 de la Ley 1507 de 2012, tiene por objeto promover y fortalecer la provisión de servicios de televisión de interés público tanto por los proveedores del servicio de televisión pública nacional y regional como por las comunidades organizadas.
- En este sentido, el Fondo para el Desarrollo de la Televisión y los Contenidos (FNTV) tendrá las siguientes funciones:
1. Financiar planes, programas y proyectos para promover la televisión de interés público con cobertura nacional, regional y local.
  2. Financiar planes, programas y proyectos para masificar el acceso al servicio de televisión.
  3. Financiar proyectos innovadores de producción de contenidos propios por parte de las comunidades organizadas, las instituciones educativas, tales como colegios y universidades, fundaciones, corporaciones y asociaciones sin ánimo de lucro
  4. Financiar el funcionamiento de la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV) y apoyarla económicamente en el mejoramiento de su capacidad administrativa, técnica y operativa para el cumplimiento de sus funciones, en especial las de inspección, vigilancia y control de los servicios de televisión.
  5. Rendir informes técnicos y estadísticos en los temas de su competencia a la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV) y a la Junta Nacional de Televisión.
  6. Realizar auditorías y estudios de impacto de las inversiones realizadas para verificar la eficiencia en la utilización de los recursos asignados.
- Artículo 19. *Otros recursos del Fondo para el Desarrollo de la Televisión y los Contenidos (FNTV).* Además de lo señalado en los artículos 10 y 13 de la presente ley, son recursos del Fondo para el Desarrollo de la Televisión y los Contenidos:
1. Las multas y sanciones pecuniarias impuestas por la Autoridad Nacional de Televisión.

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

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

**Artículo 20. Competencia de la Agencia Nacional de Espectro.** De conformidad con lo establecido en la Ley 1341 de 2009 y el Decreto Ley 4169 de 2011, la Agencia Nacional del Espectro (ANE) es responsable de la planeación, atribución, vigilancia y control del espectro radioeléctrico para la provisión de servicios de televisión. En consonancia con lo anterior, suprimanse las expresiones “con excepción de lo dispuesto en artículo 76 de la Constitución Política” en los artículos 17, 18, 26 y 28 de la Ley 1341 de 2009.

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

Industria y Comercio, en su rol de autoridad única de competencia.

#### CAPÍTULO IV

##### Disposiciones varias

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El director será designado por los miembros de la junta administradora de la organización regional de televisión para un período institucional de dos años reelegibles.

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

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

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

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

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

## CAPÍTULO V

### Régimen de infracciones y sanciones

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

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

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

1. Incumplimiento de alguno de los principios del servicio de televisión previstos en el artículo 3° de la presente ley.
2. No respeto de la confidencialidad o reserva de las comunicaciones.
3. Provisión de servicios de televisión en forma distinta a lo previsto en la ley.
4. Incumplimiento de las obligaciones derivadas de las concesiones, licencias, títulos, permisos y autorizaciones.
5. Abstención de presentar a las autoridades la información requerida o presentarla de forma inexacta o incompleta.
6. Subreporte de los ingresos brutos o de los elementos que los generan.
7. Incumplimiento en el pago de las contraprestaciones previstas en la ley.
8. Violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones previsto en la ley.

9. Modificación unilateral de parámetros técnicos esenciales y el incumplimiento de los fines del servicio de televisión.
10. Cualquiera otra forma de incumplimiento o violación de las disposiciones legales, reglamentarias o contractuales o regulatorias en materia de servicios de televisión.

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

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

#### CAPÍTULO VI

##### Régimen de transición, vigencia y derogatorias

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

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

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

En las concesiones, licencias, permisos y autorizaciones del servicio de televisión vigentes al momento de expedición de la presente ley, la reversión solo implicará que revertirán al Estado las frecuencias radioeléctricas asignadas para la prestación del servicio concedido. La reversión

de frecuencias no requerirá de ningún acto administrativo especial.

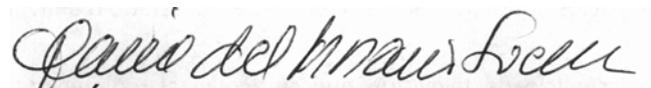
En todo caso, todos los nuevos proveedores de servicios de televisión se sujetarán a lo establecido en la presente ley.

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

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

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

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

  
MARÍA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA

Senadora

Partido Centro Democrático

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 12 de septiembre de 2018.

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 141 de 2018 Senado, *por la cual se actualiza la política pública y se ajusta la institucionalidad, regulación, vigilancia y control y de protección de usuarios de servicios de televisión en un contexto de convergencia tecnológica*, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por la honorable Senadora *María del Rosario Guerra de la Espriella*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la

República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

Secretario General

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 12 de septiembre de 2018.

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República

*Ernesto Macías Tovar.*

El Secretario General del honorable Senado de la República

*Gregorio Eljach Pacheco.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 142 DE 2018**  
**SENADO**

*por medio de la cual se crea un estímulo a la comunidad organizada como mecanismo para combatir el microtráfico en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

**DECRETA:**

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer la donación de bienes objeto de extinción de dominio a las comunidades, organizadas en virtud de la Ley 743 de 2003, como compensación por su colaboración con la justicia que conduzca a la neutralización de la comisión de delitos contemplados en el artículo 34 de la Ley 30 de 1983 y la del artículo 377 de la Ley 599 de 2000, siendo este un instrumento legítimo para lograr la Paz Social.

Artículo 2°. Establézcase en el territorio Nacional la donación de bienes objeto de extinción de dominio a los organismos de acción comunal que colaboren efectivamente con la justicia, la seguridad y la convivencia pacífica de la comunidad, para lo cual se fija en los siguientes criterios para su reconocimiento:

1. La donación estará a cargo del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (Frisco) o de quien haga sus veces, una vez se declare la extinción de dominio del bien inmueble;
2. Para que se realice la donación por parte del Frisco o de quien haga sus veces a la comunidad que entregue información, es menester que esta sea veraz, oportuna y efectiva;
  - a) **Veraz.** Se entenderá que una información es veraz, cuando del operativo se obtenga que los hechos descritos por los colaboradores son ciertos y suficientes.

b) **Oportuna.** Que la información se entregue de manera tal que existan mecanismos jurídicos aplicables, y no se presenten fenómenos como la prescripción de la acción penal o la caducidad de la acción, de ser el caso, es decir, que la información pueda ser utilizada en actuación penal.

c) **Efectiva.** Que la información conduzca a realizar la captura, la incautación, entre otros, o que permita dar con los bienes y objetos relacionados con la actividad criminal.

3. La donación procede única y exclusivamente para compensar información que conduzca a la incautación de elementos ilícitos, captura en flagrancia o en razón de orden judicial vigente por la comisión de las conductas punibles tipificadas en el artículo 34 de la Ley 30 de 1983 y la del artículo 377 de la Ley 599 de;

4. Los siguientes son los documentos mínimos que deben incluirse en el expediente del proceso judicial como soporte para la donación:

- i. Certificado del Comandante de Policía o de la autoridad responsable del procedimiento penal en el cual se dé constancia que la información brindada por la comunidad fue efectiva, veraz y oportuna;
- ii. Soporte escrito, previo al procedimiento de captura o incautación, el cual debe diligenciarse en el respetivo formato de fuente no formal, entrevista o declaración jurada;
- iii. Fotocopia simple del acta de constitución del organismo de acción comunal de la comunidad que entrega la información, en la que conste la delimitación el territorio donde desarrolla sus actividades;
- iv. Fotocopia de la cédula de ciudadanía de los dignatarios del organismo de acción comunal;

Artículo 3°. *Protección de identidad.* Por razones de lugar, seguridad y medios en que se actúa, por posibles repercusiones en contra de la integridad personal debido a la información entregada por los informantes, así como su nombre y datos personales, serán mantenidos en estricta confidencialidad. La parte receptora de la información correspondiente solo podrá revelar información confidencial al juez de conocimiento, si este lo requiere.

Artículo 4°. Adiciónese un inciso al artículo 91 de la Ley 1708 de 2014, el cual quedará así:

**“Artículo 91. Administración y destinación. (...)**

*Los bienes sobre los que se declare extinción de dominio causado por la comisión de los delitos contemplados en el artículo 34 de la Ley 30 de 1983 y el del artículo 377 de la Ley 599 de serán donados al organismo de acción comunal constituido en la jurisdicción donde se encuentra ubicado dicho bien quienes lo administrarán para los fines de sus estatutos y de la ley.*

(...).”

Artículo 5°. Adiciónese un numeral al Artículo 92 de la Ley 1708 de 2014, el cual quedará así:

**“Artículo 92. Mecanismos para facilitar la administración de bienes. (...)**

7. Donación a organismos de acción comunal constituidos en virtud de la Ley 743 de 2003.

(...)”.

Artículo 6°. Modifíquese el inciso sexto del artículo 93 de la Ley 1708 de 2014, el cual quedará así:

**“Artículo 93. Enajenación temprana, chatarrización, demolición y destrucción. (...)**

(...)

El administrador del Frisco podrá transferir el dominio a título de donación de los bienes perecederos a una entidad pública o un organismo de acción comunal constituido en virtud de la Ley 743 de 2003. En el evento de ordenarse la devolución el administrador del Frisco efectuará una valoración y se pagará con cargo al Frisco.

(...)”.

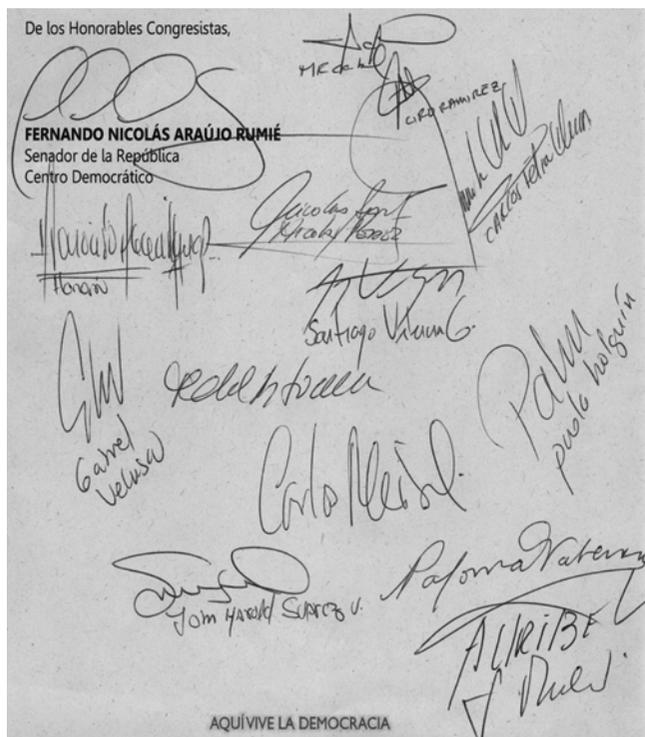
Artículo 7°. Modifíquese el primer inciso del artículo 96 de la Ley 1708 de 2014, el cual quedará así:

**“Artículo 96. Destinación provisional. Los bienes afectados con medidas cautelares dentro del proceso de extinción de dominio podrán ser destinados provisionalmente de manera preferente a las entidades públicas, organismos de acción comunal constituidos en virtud de la Ley 743 de 2003, o a personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro, con arreglo a la reglamentación que se expida al efecto.**

(...)”.

Artículo 8°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación.

De los honorables Congresistas,



PROYECTO DE LEY NÚMERO 142 DE 2018 SENADO

por medio de la cual se crea un estímulo a la comunidad organizada como mecanismo para combatir el microtráfico en el territorio nacional.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

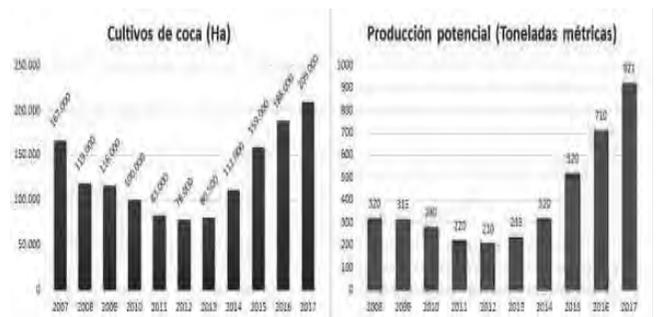
1. OBJETO DEL PROYECTO

La Iniciativa tiene por objeto de crear un estímulo para las comunidades organizadas que participen con su denuncia veraz, oportuna y efectiva, en combatir el microtráfico y el narcomenudeo en el territorio nacional, y particularmente en las jurisdicciones en donde se encuentren constituidas.

2. ESTADO ACTUAL DE LAS OLLAS EN LAS COMUNIDADES LOCALES

De acuerdo con las cifras de la Casa Blanca en Estados Unidos, los cultivos de coca han aumentado significativamente. En el último año crecieron 11% alcanzando la cifra récord de 209.000 hectáreas. De igual manera la producción potencial de cocaína pura<sup>1</sup> también aumentó en un 19%, pasando de 772 toneladas métricas en 2016 hasta 921 toneladas métricas en 2017. Lo anterior ha logrado que nuestro país obtenga nuevamente el deshonoroso título de “Mayor productor de coca en el mundo”.

Gráfico 1. Cultivos (hectáreas) y Producción potencial (toneladas métricas) de coca en Colombia durante los últimos 10 años.



Fuente: Office of National Drug Control Policy

Si bien la coca es la principal droga ilícita cultivada en Colombia, según la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional los cultivos de marihuana también han venido creciendo en los últimos años. Para el 2015 se tenía un reporte de 88.9 hectáreas de marihuana concentradas principalmente en el departamento del Cauca y para el 2016 esta cifra ascendía a 233.6 hectáreas, es decir que en solo un año los cultivos de marihuana crecieron aproximadamente un 62%.

De acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) una mayor oferta en los cultivos ilícitos implica un riesgo para el aumento del consumo interno<sup>2</sup>. Si

<sup>1</sup> Producción potencial de cocaína pura: Toneladas de hoja de coca fresca que potencialmente se producirían bajo el supuesto que todo lo que se cultiva se procesa *in situ*.  
<sup>2</sup> <https://www.unodc.org/colombia/es/press/2015/julio/estudio-de-unodc-revela-aumento-significativo-en-la-produccion-de-hoja-de-coca-en-areas-de-alta-densidad.html>

bien, el consumo de sustancias psicoactivas no es un fenómeno reciente en el país, según la Organización de Drogas de Colombia<sup>3</sup> “la prevalencia del consumo (de alguna droga ilegal) al menos una vez en su vida” pasó de 8.8% en 2008 al 12.2% en el 2013. El informe también señala que la marihuana es la sustancia de mayor consumo, el 87% de los consumidores la usa, seguida de la cocaína, el bazuco y el éxtasis.

### Tráfico de Drogas.

El Informe Mundial de Drogas 2017 de UNODC<sup>4</sup> apunta a la expansión global del mercado de cocaína, tanto el consumo como las incautaciones se incrementaron a nivel mundial.<sup>5</sup> Colombia se destaca como uno de los países que reporta el mayor volumen de incautaciones de cocaína (35% frente al total mundial). Para el 2016, el país presentaba uno de los niveles más altos de incautaciones con 362.4 toneladas métricas de cocaína y 43 toneladas métricas de pasta y base de cocaína.

La gran cantidad de métodos que se implementan para el tráfico de las drogas dificultan las acciones por parte de las autoridades. Adicionalmente, los grupos organizados adaptan y transforman rápidamente su *modus operandi* y aprovechan los avances tecnológicos -como drones, equipos modernos de telecomunicaciones y embarcaciones semisumergibles- para el tráfico de drogas.

La lucha contra el tráfico de drogas es un problema que ha tenido que enfrentar el país desde finales de los años 60 y el cual se relaciona directamente con fenómenos como la corrupción, la violencia, la insurgencia y el terrorismo<sup>6</sup>. Adicionalmente, a las actividades que conforman la cadena principal del narcotráfico, se suman otras que se pueden desarrollar de manera directa o indirecta como: el lavado de activos, el tráfico de armas, el sicariato, la extorsión y otras formas de criminalidad común y organizada.

Esta última, la actividad de criminalidad común y organizada, se ha venido fortaleciendo debido al aumento de la demanda interna de consumo de drogas, lo cual ha generado un tráfico organizado de estupefacientes en pequeñas cantidades al que se le denomina “microtráfico” o “narcomenudeo”. Este tráfico al por menor se suma a los otros aspectos

del narcotráfico y entorno a este se han constituido estructuras criminales<sup>7</sup>.

El diagrama 1 muestra los eslabones del tráfico de drogas y señala de forma específica el tráfico de drogas dirigido al consumo interno del país, mediante el microtráfico y narcomenudeo. Según la Policía Nacional, el microtráfico hace parte del subsistema del tráfico de drogas que abastece de cantidades importantes de drogas ilícitas a las organizaciones de las ciudades encargadas del suministro sistemático de drogas en pequeñas cantidades, con embalaje, pureza y periodicidad definidas. Por su parte, el narcomenudeo es la organización empleada para el suministro de drogas en pequeñas cantidades, encargado de satisfacer las necesidades de los consumidores comercializando las drogas en los diferentes puntos de venta, tradicionalmente conocidos como “ollas”.

Diagrama 1. Narcotráfico como sistema



Fuente: Policía Nacional. Dirección de Inteligencia Policial. Centro de Inteligencia Prospectiva, 2012

Las ollas son unas zonas criminales que llevan al límite la cooptación del territorio por parte de las bandas criminales (Bacrim). Su principal estrategia, en el espacio del narcomenudeo es consolidar zonas de expendio estratégicas que permitan aumentar y diversificar el mercado. Debido a esto las Bacrim implementan diversos mecanismos de violencia y corrupción como el hurto, extorsión, secuestro extorsivo, entre otros los cuales les permiten cooptar territorios, lograr menor visibilidad social y expandir el mercado principal de drogas ilegales<sup>8</sup>.

De acuerdo con el Fiscalía actualmente los narcotraficantes prefieren vender la droga dentro del país que exportarla. “La rentabilidad del comercializador en el narcomenudeo puede ascender al 1.400%, mientras que en la fase de industrialización es del orden del 700%” dijo Néstor Humberto Martínez.

<sup>3</sup> <https://www.unodc.org/colombia/es/press/2015/julio/estudio-de-unodc-revela-aumento-significativo-en-la-produccion-de-hoja-de-coca-en-areas-de-alta-densidad.html>

<sup>4</sup> (UNODC), O. d. (2017). Informe mundial sobre las drogas 2017.

<sup>5</sup> El IMD reporta incautación de más remesas de cocaína. A nivel mundial la incautación de cocaína se incrementó un 30% en 2015 (864 t en diversas concentraciones y comprende cocaína, pasta y base de cocaína). En América del Norte, aumentó el 40% (a 141 t) y en Europa, el 35% (a 84 t).

<sup>6</sup> Rangel, A. (2005). Prólogo. Narcotráfico en Colombia: Economía y Violencia (p. 7 a 18). Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia.

<sup>7</sup> Alvarado, L. E. (2013). Microtráfico y narcomenudeo. Caracterización del problema de las drogas en pequeñas cantidades en Colombia. Ministerio de Justicia y del Derecho.

<sup>8</sup> Raffo López, L., & Gómez Calderón, D. (2017). Redes criminales y corrupción en la era del microtráfico y el narcomenudeo. Economía Institucional, 19(37), 227-261.

Y es que, según el DNP, el negocio del narcomenudeo en Colombia movió para el 2015 cerca de **\$6 billones (equivalentes al 0.75% del PIB)**. De ese valor estimado, \$300.000 millones corresponden a la red dedicada al cultivo y producción, \$2.5 billones a la banda delincriminal que la distribuye y \$3.2 billones a los expendedores de droga que las ponen en la calle para el consumo.

Los principales mercados de drogas al menudeo están en los departamentos de Cundinamarca (22%), Valle del Cauca (14%), Antioquia (12%), Magdalena (7%) y Santander (5%).

Las “ollas” generan un grave problema de salud pública al llevar la droga mucho más cerca de los consumidores, según la UNODC para el 2016, 7 de cada 10 (70%) estudiantes declararon que les es fácil conseguir marihuana; por otra parte 4 de cada 10 (37%) reportó haber recibido oferta de marihuana durante este mismo período.

En cuanto a la cocaína el 25.5% de los estudiantes entrevistados declaró que le resultaría fácil conseguir cocaína. Los resultados son más alarmantes si tenemos en cuenta que la mayoría de los jóvenes comienzan a consumir drogas en promedio desde los 14 años, este promedio de edad cae cuando se habla de bazuco.<sup>9</sup>

Pero como se dijo anteriormente, el narcomenudeo no solo trae problemas de salud para las comunidades, sino que aumenta los índices de violencia y criminalidad en los sectores donde esta actividad se desarrolla. A pesar de estas graves consecuencias para la sociedad, no es claro por qué estas estructuras delincuenciales se siguen manteniendo y fortaleciendo cada vez más. Según Duncan (2014)<sup>10</sup>, la respuesta a esta pregunta está dada por nuestra realidad social: las poblaciones socialmente marginadas han encontrado en la criminalidad un canal de movilidad social, el capital de las drogas ha generado mayor inclusión social y participación en los mercados. “El crimen se convirtió en una oportunidad para que unos individuos provenientes de sectores excluidos accedieran a una posición social”.

Usualmente, porque se benefician de las actividades criminales o porque tienen miedo de represalias violentas, los ciudadanos no suelen denunciar la presencia de estas “ollas”, lo cual dificulta las acciones de las autoridades para enfrentar este grave problema social. Lo anterior implica que para acabar con estas estructuras criminales y reducir los mercados internos de droga, es necesario involucrar a las comunidades que se desarrollan alrededor de estas ollas.

Para poder incentivar a las comunidades a denunciar, primero es necesario brindar garantías

para aquellas personas o comunidades que denuncien, pero sobre todo es necesario generar una recompensa cuyo valor esté por encima del costo de la denuncia. Durante el gobierno del ex Presidente Álvaro Uribe Vélez, se creó un programa conocido como Red de Cooperantes, el cual consistía en una red de ciudadanos en las zonas urbanas y rurales del país a través de los cuales se buscaba una cooperación activa, voluntaria y desinteresada con las autoridades. A su vez, se creó un programa de recompensas para aquellas personas que, como informantes de los organismos de seguridad del Estado, den a conocer datos que conduzcan a la captura de los integrantes de las organizaciones armadas ilegales. Es un incentivo para quien denuncie bienes pertenecientes a personas u organizaciones del terrorismo o el narcotráfico.

Esta política ayudó a reducir los índices de criminalidad en el país, lo cual se ve reflejado en los siguientes indicadores: Entre 2002 y 2009 la disminución del 70.45% de acciones terroristas, la disminución del 83.3% de atentados terroristas, la disminución del 34.8 puntos porcentuales de la tasa anual de homicidios, consiguiendo así las más baja de los últimos 20 años en ese período. Del mismo modo, durante ese período se disminuyó el hurto común un 52.66%, el hurto a entidades financieras un 65.36% y el hurto a automotores en un 51.58%.<sup>11</sup>

Indudablemente, esta política no solo mejoró la calidad de vida de los ciudadanos al participar en la reducción de los índices de violencia e inseguridad en el país, sino que a su vez permitió a los ciudadanos participantes en esta red tener un ingreso extra que les permitiera mejorar sus condiciones económicas.

### Experiencia comparada

En 2014 la llegada de una nueva jefa de policía a Seattle, Estado Unidos, trajo consigo nuevas prioridades para la ciudad. La idea era abordar el crimen y la violencia, reducir la delincuencia y aumentar la seguridad pública. Para esto el Departamento de Policía de Seattle, junto con el Departamento de Justicia Criminal de la Universidad de Seattle, idearon una iniciativa vinculando las microcomunidades con los planes policiales.

Esta iniciativa se basaba en la premisa de que la seguridad pública se puede mejorar y el crimen se puede reducir a través de la colaboración de las comunidades con la policía. Esto se debe principalmente a que no hay dos comunidades iguales, por lo que las estrategias para prevenir los delitos y mejorar la calidad de vida deben ser específicas y sectorizadas.

Este plan policial buscaba satisfacer las necesidades individuales de cada una de las 5 microcomunidades que se conformaron, con un enfoque único de cada comunidad. Cuando se usa junto con datos sobre la criminalidad y la información recopilada a través de encuestas realizadas a los ciudadanos, la imagen de la realidad de la seguridad pública es mucho más precisa que solo los datos

<sup>9</sup> (UNODC), O. d. (2017). *III Estudio epidemiológico andino sobre consumo de drogas en la población universitaria de Colombia, 20106*.

<sup>10</sup> Duncan, G. (2014). *Más que plata o plomo. El poder político del narcotráfico en Colombia y México*. Bogotá: Penguin Random House Grupo Editorial.

<sup>11</sup> (DNP), D. N. (2010). *Informe al Congreso 2010*.

oficiales y permite abordar la problemática de una forma única.

Como resultado del estudio realizado por la Universidad de Seattle para este plan, se obtuvo un fortalecimiento de las instituciones, vía planes focalizados para atacar las diferentes prioridades en materia de seguridad, como era el uso de las drogas, la violencia doméstica, tiroteos, robos entre otros. Y aunque hasta el momento es un piloto, demuestra la importancia de la inclusión de las comunidades dentro de los planes de la fuerza pública para combatir los problemas de inseguridad y violencia<sup>12</sup>.

#### **4. IMPACTO FISCAL**

El presente proyecto de ley, al no ordenar gasto, no comprende un impacto fiscal y en consecuencia no requiere cumplir con lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, ni se encuentra condicionado al aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

#### **5. DEL CONTENIDO NORMATIVO DE LA INICIATIVA**

Si bien el Gobierno puede tomar diferentes acciones que considere apropiadas para atacar las distintas problemáticas que enfrentan los ciudadanos, es claro que los resultados no van a ser iguales si no se involucra a las comunidades en la implementación de estas acciones. Como se vio anteriormente, quedó en evidencia que las comunidades son una base fundamental para el desarrollo de las “ollas” que tanto mal le están haciendo a la sociedad. No solo volvimos a ser el país con mayor producción de coca en el mundo, sino que además los niveles de consumo de drogas ilegales han venido creciendo significativamente los últimos años.

Es necesario crear una política que permita a las comunidades denunciar a estas organizaciones ilegales. Pero no solo eso, es necesario crear a su vez oportunidades de crecimiento económico y social, que permitan a las personas que ven el microtráfico y el narcomenudeo como la única salida, tener mayores oportunidades de inclusión social y desarrollo.

Por esta razón se propone crear un estímulo para las comunidades organizadas que participen en combatir el microtráfico y el narcomenudeo en el territorio nacional. Se busca establecer la donación de los bienes que sean objeto de extinción de dominio como una recompensa por su colaboración con la justicia para los delitos contemplados en el artículo 34 de la Ley 30 de 1983 y la del artículo 377 de la Ley 599 de 2000.

Según información de la Dirección de Investigación Criminal e Interpol de la Policía Nacional, en el 2017 fueron erradicados 1.842 expendios en todo el país, la cifra más alta en los últimos 4 años. Con esta ley, los bienes donde funcionaban los expendios no pasarán a engrosar al Fondo de Rehabilitación, Inversión Social y

Lucha contra el Crimen Organizado (Frisco), que no funciona de la manera adecuada y está generando altos costos al país, como lo determinó la Contraloría en 2016, y sí podrán ser donados a las comunidades para que estas los conviertan en bienes productivos.

En estos bienes entregados como donación se podrán construir desde un colegio hasta una sede social, su uso estará ligado a las necesidades de cada una de las comunidades. Lo que se busca con esto no es solo acabar con la problemática de las drogas en el país, sino permitir el desarrollo de actividades que empoderen a la comunidad y que junto a la reducción de los índices de violencia e inseguridad que paulatinamente cederán con la destrucción de las “ollas” les permitirá crecer social y económicamente dentro de la legalidad.

En los términos anteriores, en nuestra condición de miembros del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 152 de la Constitución Política de Colombia, reconociendo la existencia de la necesidad de la garantía del Derecho Fundamental de la Libertad y el deber del Estado de proteger la vida en condiciones dignas, nos permitimos poner a consideración del honorable Congreso, este proyecto de ley.

De los honorables Congresistas,

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General

(Arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día ... del mes de ... del año ... se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número..., con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador ...

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 12 de septiembre de 2018

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 142 de 2018 Senado, *por medio de la cual se crea un estímulo a la comunidad organizada como mecanismo para combatir el microtráfico en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada en el día de hoy ante Secretaría General del Senado de la República

<sup>12</sup> Jacqueline B. Helfgott, W. P. (2017). *Seattle Police Department's Micro-Community Policing Plans Implementation Evaluation*. Seattle, Estados Unidos. : Departamento de Justicia Criminal, Universidad de Seattle.

por los honorables Senadores *Fernando Nicolás Araújo Rumié, María Fernanda Cabal Molina, Honorio Miguel Henríquez Pinedo, Santiago Valencia González, María del Rosario Guerra de la Espriella, Ciro Alejandro Ramírez Cortés, Carlos Felipe Mejía Mejía, Paola Holguín Moreno, Gabriel Jaime Velasco Ocampo, Carlos Manuel Meisel Vergara, Paloma Valencia Laserna, John Harold Suárez Vargas, Nicolás Pérez Vásquez, Álvaro Uribe Vélez.* La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 12 de septiembre de 2018

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

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Ernesto Macías Tovar.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 143  
DE 2018 SENADO**

*por medio de la cual se modifica la Ley 5ª de 1992 para reglamentar las funciones del Congreso en relación con la acusación de los funcionarios aforados.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

DISPOSICIONES PRELIMINARES

Artículo 1º. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto regular las funciones del Congreso de la República previstas en los artículos 174, 175 y 178, numerales 3 y 4, de la Constitución Política.

Artículo 2º. *Funciones del Congreso.* Las funciones de acusación de la Cámara de Representantes y de juicio del Senado, son funciones políticas y no jurisdiccionales. Tienen por objeto determinar la destitución de un funcionario aforado por causales de indignidad por mala conducta, o la remisión del caso a la Sala de Instrucción de la Corte Suprema de Justicia si hay motivos fundados para creer que el acusado puede ser autor o partícipe de un delito cometido en ejercicio de sus funciones o de un delito común.

Los Congresistas son inviolables por los votos y opiniones emitidos en ejercicio de esta función política.

Artículo 3º. El artículo 6º, numeral 3, de la Ley 5ª de 1992, quedará así:

4. Función de antejuicio político para los funcionarios aforados.

Artículo 4º. *Responsabilidades exigibles a los funcionarios aforados de la Rama Judicial.* A los Magistrados de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, de la Corte Suprema de Justicia y al Fiscal General de la Nación no podrá exigírseles en ningún tiempo responsabilidad, ni podrán ser acusados por la Cámara de Representantes, por los votos y opiniones emitidos en sus providencias judiciales o consultivas, proferidas en ejercicio de su independencia funcional, sin perjuicio de la responsabilidad a la que haya lugar por favorecer indebidamente intereses propios o ajenos.

TÍTULO II

PROCEDIMIENTO ANTE EL CONGRESO

Artículo 5º. El titular de la Sección 2 del Capítulo Tercero del Título III de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

“Comisión de Investigación y Acusación y cuerpo de investigación de la Cámara de Representantes”.

Artículo 6º. El artículo 311 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

Artículo 311. *Composición.* La Comisión de Investigación y Acusación estará conformada por quince (15) miembros, elegidos por sistema del cociente electoral.

Contará con un Cuerpo de Investigación, conformado por funcionarios que deberán cumplir los requisitos indicados en el 4.5 del artículo 383, cuyas funciones serán examinar las denuncias y preparar proyectos de acusación o archivo a la Comisión de Investigación y Acusación.

Artículo 7º. El artículo 312 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

Artículo 312. El Cuerpo de Investigación tendrá las siguientes funciones:

1. Examinar las denuncias presentadas por particulares contra los funcionarios mencionados en el artículo 178, numeral 3, de la Constitución. El Director del Cuerpo de Investigación entregará a la Comisión de Investigación y Acusación un informe con destino a la plenaria de la Cámara de Representantes.
2. Prestar apoyo técnico a la Comisión de Investigación y Acusación en el examen de las denuncias presentadas por el Fiscal General de la Nación, si este es solicitado.
3. Realizar todos los actos de averiguación que, de acuerdo con la legislación penal, no requieran control previo o posterior de legalidad, para establecer si hay o no mérito para acusar.

Artículo 8°. Adiciónese un nuevo artículo 312-A a la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

Artículo 312-A. La Comisión de Investigación y Acusación tendrá la función de presentar un informe a la plenaria de la Cámara de Representantes en todos los casos en que considere que hay mérito para acusar ante el Senado.

Artículo 9°. Derógase la Sección 1 del Capítulo Cuarto del Título III de la Ley 5ª de 1992.

Artículo 10. El artículo 329 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

Artículo 329. *Denuncia contra altos funcionarios.* La denuncia o la queja que se formule contra los funcionarios mencionados en el artículo 178, numeral 4 de la Constitución Política, por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, por delitos comunes, o por indignidad por mala conducta, se presentará por escrito acompañado de las pruebas que tenga el denunciante o de la relación de las pruebas que deban practicarse y que respaldan la denuncia o queja.

Artículo 11. El artículo 330 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

Artículo 330. *Presentación personal de la denuncia.* La denuncia o queja se presentará personalmente por el denunciante ante la Secretaría de la Cámara de Representantes. No habrá denuncias ni quejas anónimas.

Artículo 12. El artículo 331 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

Artículo 331. *Actos de averiguación.* El Cuerpo de Investigación de la Cámara de Representantes adelantará todos los actos de averiguación que sean conducentes a establecer la veracidad de los hechos denunciados y que, de acuerdo con la Ley 906 de 2004, no requieran control previo o posterior de legalidad.

El Cuerpo de Investigación podrá escuchar en versión libre al funcionario denunciado si lo considera pertinente y conducente. El funcionario denunciado podrá negarse a rendir la versión libre, y de esta decisión no podrá deducirse ningún indicio en contra en un eventual proceso penal.

Artículo 13. El artículo 332 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

Artículo 332. *Informe del Cuerpo de Investigación.* Dentro del término máximo de treinta (30) días, el Director del Cuerpo de Investigación deberá entregar a la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes un informe con el resultado de la investigación.

Artículo 14. El artículo 333 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

Artículo 333. *Informe de la Comisión.* La Comisión de Investigación y Acusación deberá sesionar para decidir sobre el informe del Cuerpo de Investigación dentro de los diez (10) días siguientes.

La convocatoria a esta sesión procederá en cualquier momento del año.

Previo a la adopción de su informe, la Comisión podrá, por solicitud del funcionario denunciado, escucharlo en versión libre.

El informe que se apruebe deberá recomendar a la plenaria de la Cámara de Representantes acusar o no acusar al funcionario denunciado ante el Senado. El informe deberá establecer si los hechos constituyen delitos, causales de indignidad por mala conducta, o ambas clases de infracción.

Artículo 15. El artículo 334 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

Artículo 334. *Decisión sobre la acusación.* La Cámara de Representantes deberá sesionar dentro de los diez (10) días siguientes al vencimiento del término para la presentación del informe de la Comisión de Investigación y Acusación, para decidir si se presenta o no la acusación ante el Senado.

Si el Congreso se encuentra por fuera de los periodos legislativos, el Presidente de la República convocará a la plenaria de la Cámara de Representantes a sesiones extraordinarias para considerar el informe de la Comisión Accidental de Instrucción.

La plenaria no practicará pruebas. Escuchará al presidente de la Comisión de Investigación y Acusación, y al funcionario denunciado si este lo solicita.

La plenaria de la Cámara de Representantes adoptará la decisión de acusar por mayoría calificada y adoptará la decisión de archivo por mayoría simple.

Adoptada la decisión de acusar por la Cámara de Representantes, el funcionario adquirirá la calidad de acusado y quedará suspendido de su empleo. La resolución será remitida inmediatamente al presidente del Senado de la República.

Artículo 16. El artículo 335 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

Artículo 335. *Procedimiento del juicio político.* Recibida la acusación, el Presidente del Senado deberá convocar una sesión plenaria dentro de los diez (10) días siguientes para la realización del juicio político.

En el juicio político se escuchará al presidente de la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, para que exponga el caso en contra del acusado, y se permitirá al acusado defenderse de las acusaciones, para lo cual podrá exponer sus alegatos y presentar las pruebas que considere pertinentes.

La plenaria del Senado sesionará de manera continua hasta que se agoten los pasos anteriores.

Si el Congreso se encuentra por fuera de los periodos legislativos, el Presidente de la República convocará a la plenaria del Senado para realizar el juicio político.

Artículo 17. El artículo 336 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

Artículo 336. El Senado podrá tomar cualquiera de las siguientes decisiones:

1. Absolver al acusado, por mayoría simple.
2. Destituir al acusado de su cargo, por mayoría calificada, si encuentra que se ha cometido una falta de indignidad por mala conducta.
3. Remitir el caso a la Sala Especial de Instrucción de la Corte Suprema de Justicia, por mayoría calificada, si encuentra que hay motivos fundados para creer que el acusado puede ser autor o partícipe de un delito cometido en ejercicio de sus funciones o de un delito común.

Artículo 18. El artículo 337 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

Artículo 337. *Hechos susceptibles de acusación.* Los funcionarios mencionados en el artículo 178, numeral 4, de la Constitución Política, podrán ser investigados y acusados por delitos cometidos en ejercicio de sus funciones, delitos comunes o faltas de indignidad por mala conducta.

Constituyen faltas de indignidad por mala conducta las conductas que, de acuerdo con la Constitución y la ley tengan como consecuencia la destitución, salvo que se prediquen exclusivamente del contenido de las providencias judiciales o consultivas o los salvamentos y aclaraciones de voto suscritas por el respectivo funcionario.

Artículo 19. Deróganse los artículos 338 a 366 de la Ley 5ª de 1992.

Artículo 20. Adiciónese un numeral 4.5 al artículo 382 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

- 4.5. Cuerpo de Investigación de la Cámara de Representantes.

Artículo 21. Adiciónese un numeral 4.5 al artículo 383 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

- 4.5. Cuerpo de Investigación de la Cámara de Representantes

Número de cargos	Denominación del empleo	Equivalencia
1 (uno)	Director del Cuerpo de Investigación de la Cámara de Representantes	Fiscal Delegado ante Tribunal de Distrito
5 (cinco)	Investigador de la Cámara de Representantes	Fiscal Delegado ante Jueces Penales del Circuito
5 (cinco)	Asistente de Investigador de la Cámara de Representantes	Asistente de Fiscal I

Artículo 22. *Derogatorias y vigencia.* Esta ley rige a partir de su vigencia y deroga las disposiciones que le sean contrarias. En especial los artículos 13, numeral 1, 178, 179, 180, 181, 182 y 183 de la Ley 270 de 1996, así como el Título III del Libro III de la Ley 600 de 2000, y la expresión “*El Congreso ejerce la acción penal excepcionalmente*” contenida en el artículo 26 de la Ley 600 de 2000.

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 143 DE 2018 SENADO

*por medio de la cual se reglamentan las funciones del Congreso en relación con la acusación de los funcionarios aforados.*

#### Introducción y explicación general del proyecto

Este proyecto de ley orgánica hace parte del proceso de reforma a la justicia que el Gobierno nacional viene adelantando en concertación con la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial.

De tiempo atrás, se han detectado dificultades en los procedimientos de investigación y juzgamiento de los funcionarios aforados, en particular por las complejidades del procedimiento que, según la Ley 5ª de 1992, debe adelantar la Comisión de Investigación y Acusación respecto de estos funcionarios. Para solucionar ese problema, una reforma propuesta y aprobada en el Gobierno anterior, mediante Acto Legislativo 2 de 2015, creaba una Comisión de Aforados, un nuevo órgano de investigación, con miembros equiparables a magistrados de alta corte, encargados exclusivamente de investigar a los magistrados de las demás altas cortes y al Fiscal General de la Nación. En el arreglo institucional creado por el Acto Legislativo 2 de 2015, la Comisión de Aforados no tenía ningún control –salvo el de la propia Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes– y la iniciación del procedimiento penal carecía de un antejuicio político.

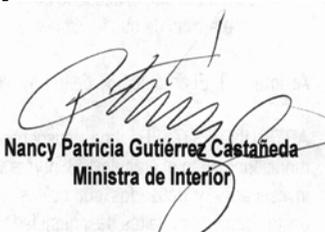
La Corte Constitucional declaró inexecutable la Comisión de Aforados mediante Sentencia C-373 de 2016, en la cual sostuvo que esta Comisión sustituía la Constitución al eliminar el antejuicio político, que no es un privilegio o prerrogativa especial de los funcionarios, sino una garantía institucional, dirigida a salvaguardar su independencia e imparcialidad.

De manera respetuosa con los fallos de la Corte Constitucional, el Gobierno nacional ahora presenta una propuesta de rango legal, dirigida a agilizar los procedimientos ante la Comisión de Investigación y Acusación y dotar a esta Comisión de una mayor capacidad técnica, con el fin de asegurar que en los pocos casos en que haya motivo para poner en tela de juicio la dignidad y honorabilidad de un alto funcionario aforado, el Congreso pueda actuar rápidamente y destituir al funcionario o remitir su caso a la justicia.

Este proyecto de ley se fundamenta en la *ratio decidendi* de la Sentencia SU-047 de 1999, en la cual la Sala Plena de la Corte Constitucional determinó que cuando los congresistas determinan si acusar o no a un funcionario con fuero, ejercen una función política:

“Si bien el Congreso ejerce funciones judiciales, y los procesos contra los altos dignatarios tienen, cuando se trata de delitos, una naturaleza eminentemente judicial, tal y como esta Corte lo ha señalado, no por ello deja de ser una indagación adelantada por el órgano político por excelencia, que

  
 Gloria María Borrero Restrepo  
 Ministra de Justicia y del Derecho

  
 Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda  
 Ministra de Interior

es el Congreso. Por ende, a pesar de la naturaleza judicial de estos procesos, es indudable que la Carta reserva una cierta discrecionalidad política a los congresistas cuando investigan y juzgan a los altos dignatarios, incluso si se trata de delitos comunes. En efecto, la Constitución precisa que en todas sus actuaciones, incluidos obviamente sus votos y opiniones cuando ejercen funciones judiciales, los senadores y representantes actúan consultando la justicia y el bien común (C. P. art. 133), lo cual tiene inevitablemente un componente de libertad política, puesto que, en una sociedad pluralista, no todas las visiones del bien común son idénticas. **Por consiguiente, bien podría un congresista considerar que existen fuertes pruebas contra un alto dignatario, pero estar convencido de que su destitución puede tener efectos catastróficos para el país, y por ello, consultando el bien común, opinar y votar en favor del investigado.** Una tal conducta es no solo inadmisibles en un juez ordinario, que está estrictamente sometido al derecho, sino que puede acarrearle responsabilidades penales, por cuanto podría constituir un prevaricato. Sin embargo, **ese mismo comportamiento en un congresista tiene que ser inmune a cualquier calificación delictiva por el amplio margen de apreciación que la discrecionalidad política comporta, y por la circunstancia adicional de que las corporaciones representativas no tienen que estar conformadas por peritos en derecho.** La inviolabilidad parlamentaria sigue operando entonces también en los juicios adelantados por las Cámaras.

[...]

[U]na conclusión se impone: la Carta atribuye al Congreso el juicio de ciertos altos dignatarios, y en especial del jefe de Estado, no solo a pesar de que los representantes y senadores conservan un cierto grado de discrecionalidad política y siguen por ende siendo inviolables en sus votos y opiniones, sino en gran parte precisamente por ello. Y existen importantes razones de Estado que justifican ese modelo adoptado por gran parte de las constituciones republicanas: la remoción de su cargo de los altos dignatarios, y en particular del jefe de Estado, es un hecho que tiene consecuencias políticas inevitables y profundas, por lo cual debe atribuírseles a los representantes del pueblo –el Congreso– esa decisión, a fin de que puedan tomar en consideración la ineludible dimensión política que tiene todo proceso en contra de un Presidente y decir si procede o no su enjuiciamiento por la Corte Suprema”.

Este proyecto de ley tiene el objetivo de aclarar que cuando la Cámara de Representantes presenta una acusación ante el Senado, y este a su vez decide destituir a un funcionario, enviar su caso a la Corte Suprema de Justicia, o toma ambas decisiones simultáneamente, ambas cámaras ejercen una función política. Esa función política, en la cual el Congreso actúa como un filtro para determinar si es conveniente o no examinar jurídicamente la conducta de un alto funcionario, tiene un alto

componente de discrecionalidad y por ese motivo los congresistas gozan de inviolabilidad cuando ejercen dicha función.

Esta aclaración, fundamentada en la Constitución, tiene una consecuencia práctica inmediata. Como la decisión del Congreso es una decisión política, esta no debe estar necesariamente rodeada de las mismas características complejas de un proceso penal.

La sección de la Ley 5ª de 1992, destinada a regular las funciones de la Comisión de Investigación y Acusaciones, fue diseñada para que esta Comisión actuara como fiscal o como juez de instrucción en un proceso penal inquisitivo. Por ese motivo, se regulan de manera minuciosa pasos procedimentales como la apertura de la investigación (artículo 332), la cooperación de la policía judicial (artículo 333), el llamado a indagatoria si existe un indicio grave de responsabilidad (artículo 334), el nombramiento de un defensor (artículo 335), la práctica de pruebas en la indagatoria (artículo 336), el recurso de apelación (artículo 338), el cierre de la investigación (artículo 340), la acusación o preclusión (artículo 341), la resolución calificatoria (artículo 342), la creación de una Comisión de Instrucción (artículo 344), el proyecto de resolución por un Senador instructor (artículo 345), la decisión de la Comisión de Instrucción (artículo 346), la audiencia de juicio (artículos 347 en adelante). El juicio, por su parte, se rige por disposiciones específicas sobre la práctica de pruebas, la conducencia de las mismas, las recusaciones de senadores, las funciones de la Cámara de Representantes como fiscal, la declaración de testigos, los alegatos de conclusión, el interrogatorio al acusado, y finalmente la decisión del Senado.

Los anteriores elementos son necesarios para los procedimientos penales. De hecho, replican el modelo penal mixto con tendencia inquisitiva previsto en el Decreto número 2700 de 1991, algunas de cuyas instituciones fueron preservadas en la Ley 600 de 2000. Esta concepción de las funciones del Congreso lleva a concebir a la Cámara de Representantes como un fiscal que realiza una investigación penal, y por ese motivo, también, la Ley 600 de 2000 también contiene disposiciones que regulan sus procedimientos. En sus artículos 419 en adelante se regulan, por esa ley –que es el anterior Código de Procedimiento Penal– los “juicios especiales ante el Congreso” y se replican las anteriores normas agregando algunos detalles respecto de los recursos, y se señala también que la decisión del Senado tiene carácter de “sentencia”.

Esta forma de concebir las funciones del Congreso, si bien es una lectura admisible de la Constitución, no es la única. Los artículos 174, 175 y 178 de la Constitución no obligan al Congreso a realizar una diligencia de indagatoria o a proceder necesariamente a un juicio con todas las formalidades procesales del mismo. De hecho, el artículo 175, numeral 4, señala que la realización de un “juicio” y el pronunciamiento de “sentencia definitiva” son una opción para el Senado pero no una obligación:

“4. El Senado **podrá** cometer la instrucción de los procesos a una diputación de su seno, reservándose el juicio y la sentencia definitiva, que será pronunciada en sesión pública, por los dos tercios, al menos, de los votos de los Senadores presentes”.

Si no opta por esta posibilidad, el Senado cuenta con las opciones de “imponer [...] pena [...] de destitución del empleo” (artículo 175, numeral 2), o poner el acusado a disposición de la Corte Suprema de Justicia (artículo 175, numeral 3).

Para las anteriores decisiones, la Constitución Política no obliga al Congreso a actuar como investigador penal, a decidir sobre recursos, a tramitar incidentes, a resolver nulidades, a correr traslados, a conducir interrogatorios, a llamar a indagatoria o a definir la situación jurídica de los funcionarios aforados. Para la configuración de las mismas, el Congreso cuenta con el amplio margen que le otorga el artículo 150 de la Constitución.

Como es obvio, este margen se encuentra limitado por la necesidad de garantizar el debido proceso a los funcionarios aforados. A juicio del Gobierno, el debido proceso, en estos casos, encuentra su mejor garantía en el arreglo institucional creado a partir del Acto Legislativo 1 de 2018, el cual señaló, modificando el artículo 234 de la Constitución que

“En el caso de los aforados constitucionales, la Sala de Casación Penal y las Salas Especiales garantizarán la separación de la instrucción y el juzgamiento, la doble instancia de la sentencia y el derecho a la impugnación de la primera condena”.

Esta disposición garantiza a todos los aforados constitucionales, tanto los que son investigados directamente por la Corte (ej. congresistas) como aquellos para quienes la competencia de la Corte se activa con un antejuicio político (ej. magistrados de alta corte), los principios de separación de investigación y juzgamiento, doble instancia e impugnación de la primera condena.

En los procedimientos ante la Corte Suprema de Justicia se aplica la Ley 600 de 2000, por parte de la Sala Especial de Instrucción, que debe estar conformada por magistrados de las más altas calidades, expertos en investigación penal.

Teniendo en cuenta este contexto, el presente proyecto de ley propone separar claramente la **etapa política** y la **etapa judicial** en la investigación y juzgamiento de aforados. En la **etapa política**, el Congreso adopta una decisión de conveniencia y oportunidad en el plano político, que puede resultar en la destitución de un funcionario aforado o en su acusación ante la Corte Suprema de Justicia para iniciar la etapa judicial. En esta primera etapa política, por lo tanto, no son necesarias las garantías del proceso penal, pues no se determina una responsabilidad penal. Tan solo se determina si procede o no denunciar a una persona ante la Corte Suprema de Justicia. Esta determinación política,

se reitera, es una garantía de independencia e imparcialidad de los altos funcionarios judiciales, de acuerdo con lo dicho en la Sentencia C-373 de 2016.

En cambio, en la **etapa judicial**, la Corte Suprema de Justicia inicia una investigación penal, a través de su Sala Especial de Instrucción, pero solamente adquiere competencia cuando ha sido autorizada para el efecto por el Congreso de la República.

#### Nuevo procedimiento ante el Congreso

La propuesta para el desarrollo de esta etapa política en la investigación y juzgamiento de aforados consiste en (i) dotar de capacidad técnica a la Comisión de Investigación y Acusación y (ii) agilizar todos los procedimientos ante el Congreso.

En cuanto al primer punto, se propone crear un Cuerpo de Investigación de la Cámara de Representantes, compuesto por seis fiscales de carrera y cinco investigadores, también de carrera, quienes se encarguen de averiguar los hechos y dar un concepto a la Comisión de Investigación y Acusación.

En cuanto al segundo punto, se propone eliminar todas las normas que se refieren a las funciones “judiciales” o “jurisdiccionales” del Congreso, previstas en la Ley 5ª de 1992, Ley 600 de 2000 y Ley 270 de 1996, para aclarar que el antejuicio político, como su nombre lo indica, es una función eminentemente política.

Además se propone un procedimiento mucho más sencillo, de la siguiente manera:

En primer lugar, el Cuerpo de Investigación debe analizar la denuncia presentada y realizar actos de averiguación para establecer la veracidad de los hechos denunciados. Estos actos se restringen a aquellos que no requieran control jurisdiccional, de manera que solamente la Sala Especial de Instrucción de la Corte Suprema de Justicia, sea quien realice actos de investigación que afecten los derechos fundamentales, y después de superada la etapa política de la investigación.

En segundo lugar, el Cuerpo de Investigación debe presentar un informe en un término máximo de treinta días, recomendando acusar o archivar.

En tercer lugar, la Comisión de Investigación y Acusación debe sesionar dentro de los siguientes diez días, para adoptar su propio informe, usando como insumo la investigación realizada por el Cuerpo de Investigación. El informe debe contener una recomendación para la plenaria de la Cámara de Representantes, y si no hay unanimidad, se presentan el informe mayoritario y el minoritario a la plenaria.

En cuarto lugar, la plenaria debe decidir si acusa o no dentro de los siguientes diez días.

En quinto lugar, el Senado debe realizar el juicio dentro de los siguientes diez días. Al terminar el juicio, puede decidir:

- (i) Absolver, o
- (ii) Destituir y/o acusar ante la Corte Suprema de Justicia.

La destitución solo procederá por causales de indignidad por mala conducta, que se definen como aquellas para las cuales la Constitución o la ley prevean la pérdida del cargo.

El procedimiento, en su totalidad, debería tomar sesenta días hábiles, con lo cual se podrá superar el cuello de botella que en la actualidad supone el congestionamiento de procesos judiciales ante la Comisión de Investigación y Acusación.

Con esta propuesta se espera que las causas que efectivamente presten mérito, puedan ser rápidamente decididas, con un criterio político, por la Cámara de Representantes y el Senado, manteniendo en todo caso el diseño constitucional que garantiza la independencia e imparcialidad de las altas cortes y del Fiscal General de la Nación.

Esta propuesta permite resolver las fallas del modelo actual sin la necesidad de crear una Comisión de Aforados, como la que declaró inexecutable la Corte Constitucional en la Sentencia C-373 de 2016.



SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General

(Arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día ... del mes de ... del año ... se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 143, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por las ministras de Justicia *Gloria María Borrero Restrepo* y del Interior *Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda*.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 13 de septiembre de 2018

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 143 de 2018 Senado, *por medio de la cual se modifica la Ley 5ª de 1992 para reglamentar las funciones del Congreso en relación con la acusación de los funcionarios aforados*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada en el día de hoy ante Secretaría General del Senado de la República por la Ministra de Justicia y del Derecho, doctora *Gloria María Botero Restrepo*; la Ministra del Interior, doctora *Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE

SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 13 de septiembre de 2018

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Ernesto Macías Tovar.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

## TEXTOS DE PLENARIA

### **TEXTODEFINITIVOAPROBADOENSESIÓN PLENARIA EL DÍA 11 DE SEPTIEMBRE DE 2018 AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 239 DE 2018 SENADO**

*por la cual se establece un régimen de transición, y se dictan otras disposiciones – amnistía a colombianos que no han definido su situación militar.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Los colombianos que a la entrada en vigencia de la presente ley y durante los 18 meses siguientes, estuvieran en condición de infractores, con o sin multas, o que tengan cualquiera de las características de infractor, y cumplan con cualquiera de las causales del artículo 12 de la Ley 1861 de 2017 o tengan 24 años cumplidos, serán beneficiados con

la condonación total de las multas, quedarán exentos del pago de la cuota de compensación militar y solo cancelarán el quince por ciento (15%) de un smlmv por concepto de trámite administrativo de la tarjeta de reservista militar o policial.

La Organización de Reclutamiento y Movilización efectuará la promoción y convocatorias necesarias a través de medios de comunicación a nivel nacional, incluyendo radio y televisión, durante la vigencia de este artículo. Cualquier infractor o quien actúe en su debida representación mediante autorización simple, podrá acercarse a cualquier distrito militar o de policía y solicitar se le aplique este beneficio.

Parágrafo 1º. El Ministerio de Defensa Nacional enviará un informe trimestral al Congreso de la República sobre la implementación del régimen de transición. Dicho informe será presentado en

sesión ordinaria ante las comisiones segundas constitucionales.

Parágrafo 2°. **El ciudadano** podrá **solicitar el beneficio** de la amnistía en cualquier Distrito Militar, sin importar el lugar de inscripción o donde haya iniciado el trámite para obtener su libreta miliar.

Parágrafo 3°. La exigencia de requisitos adicionales o de moras injustificadas que impidan acceder al beneficio será sancionada de acuerdo al Código Único Disciplinario.

Parágrafo 4°. La organización de Reclutamiento y Movilización podrá realizar jornadas masivas y generales con el objeto de aplicar el régimen de transición, sin perjuicio del deber de atender de manera permanente las solicitudes realizadas durante la vigencia de esta ley. Para efectos de la realización de las jornadas a las que se refiere el presente artículo, las autoridades departamentales y municipales podrán apoyar a la Organización de Reclutamiento y Movilización.

Artículo 2°. Los medios de comunicación públicos nacionales, regionales y locales, incluyendo radio, televisión, medios impresos y digitales, deberán dar prelación a la difusión de información relacionada con las actividades del servicio de reclutamiento, control de reservas y la movilización en los horarios de máxima audiencia.

Artículo 3°. Los literales c) y g) del artículo 46 de la Ley 1861 de 2017, quedarán así:

“c) No presentarse a concentración en la fecha, hora, y lugar indicado por las autoridades de Reclutamiento, tendrá una multa equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente, por cada año de retardo o fracción en que no se presente, sin que sobrepase el valor correspondiente a los cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Los remisos podrán ser notificados e informados de su condición y el procedimiento que debe cumplir para continuar con el proceso de definición de la situación militar.

El remiso que sea incorporado al servicio militar quedará exento de pagar dicha multa;

g) El estudiante aplazado mayor de edad que no se presente ante la autoridad competente después de recibir u obtener su diploma de bachiller, será sancionado con multa equivalente a un (1) del

salario mínimo legal mensual vigente por cada año de retardo o fracción en que dejare de presentarse”.

Artículo 4°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar el texto definitivo aprobado en sesión Plenaria del Senado de la República del día 11 de septiembre de 2018, al Proyecto de ley número 239 de 2018 Senado, *por la cual se establece un régimen de transición, y se dictan otras disposiciones – amnistía a colombianos que no han definido su situación militar.*

Cordialmente,

**ANTONIO SANGUINO PÁEZ**  
Senador Ponente

El presente Texto Definitivo fue aprobado con modificaciones en la sesión Plenaria del Senado de la República el día 11 de septiembre de 2018, de conformidad con el articulado para segundo debate.

**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
Secretario General

## CONTENIDO

Gaceta número 695 - Jueves, 13 de septiembre de 2018	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
PROYECTOS DE LEY	
	<b>Págs.</b>
Proyecto de ley número 141 de 2018 Senado, por la cual se actualiza la política pública y se ajusta la institucionalidad, regulación, vigilancia y control y de protección de usuarios de servicios de televisión en un contexto de convergencia tecnológica.....	1
Proyecto de ley número 142 de 2018 Senado, por medio de la cual se crea un estímulo a la comunidad organizada como mecanismo para combatir el microtráfico en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones. ....	17
Proyecto de ley número 143 de 2018 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 5ª de 1992 para reglamentar las funciones del Congreso en relación con la acusación de los funcionarios aforados. ....	22
TEXTOS DE PLENARIA	
Texto definitivo aprobado en sesión plenaria el día 11 de septiembre de 2018 al Proyecto de ley número 239 de 2018 Senado, por la cual se establece un régimen de transición, y se dictan otras disposiciones – amnistía a colombianos que no han definido su situación militar. ....	27