



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 1106

Bogotá, D. C., viernes, 8 de noviembre de 2019

EDICIÓN DE 17 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# CÁMARA DE REPRESENTANTES

## PONENCIAS

### INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 248 DE 2019 CÁMARA

*por medio de la cual se modifica el artículo 122  
de la Ley 30 de 1992.*

Bogotá, D. C., noviembre 6 de 2019

Doctor

MILTON HUGO ANGULO VIVEROS

Vicepresidente Comisión Sexta

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad.

**Referencia: Informe de ponencia positiva  
para primer debate al Proyecto de ley número  
248 de 2019 Cámara, por medio de la cual se  
modifica el artículo 122 de la Ley 30 de 1992.**

Respetado doctor Milton Angulo:

Por la presente, y en cumplimiento del encargo asignado por la Mesa Directiva de esta célula congresional, comedidamente y de acuerdo a lo normado por la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir informe de ponencia positiva para primer debate al proyecto de ley precitado en los términos que a continuación se disponen.

De usted, cordialmente,

MARATHA VILLALBA HODWALKER.  
Ponente Coordinadora.

EMETERIO MONTES DE CASTRO.  
Ponente.

AQUILEO MEDINA ARTEAGA  
Ponente.

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

#### 1. ANTECEDENTES.

El presente proyecto de ley ordinaria fue radicado en la Secretaría General de la Corporación el 30 de septiembre de 2019 por los honorables Representantes Martha Villalba Hodwalker, Emeterio Montes de Castro, Milene Jarava Díaz y Ciro Rodríguez Pinzón, correspondiendo, de acuerdo a lo normado por la Ley 3ª de 1992, a la Comisión Sexta Constitucional por cuanto según las disposiciones normativas del precitado proyecto versan sobre medidas para el acceso y la permanencia en las Instituciones de Educación Superior en Colombia.

El texto está publicado en la *Gaceta del Congreso* número 979 de 2019, correspondiéndoles por disposición de la Mesa Directiva ponencia para primer debate a los Congresistas Martha Villalba Hodwalker (Coordinadora Ponente), Emeterio Montes de Castro y Aquileo Medina Arteaga.

#### 2. OBJETO DEL PROYECTO

El objeto del presente proyecto de ley puede definirse como una medida para combatir la deserción estudiantil a nivel universitario y garantizar la permanencia de los estudiantes en la actividad académica creando medidas que alivien el ámbito socioeconómico, eliminando obstáculos de acceso a la educación superior a través de varios instrumentos.

En ese sentido, se pretenden regular cuatro derechos que las IES pueden exigir por razones académicas y administrativas, a saber:

- **Derechos pecuniarios**
- **Derechos complementarios**
- **Derechos de grado**
- **Matrícula extraordinaria.**

Para cada uno de estos derechos se establece una regulación que, a la luz de la más reciente jurisprudencia de la Corte Constitucional, no vulnera el principio sobre la autonomía universitaria, y por el contrario complementa lo dicho por el alto tribunal al aseverar que el derecho a la educación es progresivo y así debe garantizarse por parte del Estado.

### 3. JUSTIFICACIÓN

Lo primero que se debe tener en cuenta al momento de justificar una iniciativa de este tipo, es todo el marco legal supranacional que establece el derecho a la educación como un derecho de carácter fundamental, tal como se cita a continuación:

#### DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS

Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su Resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948

##### “Artículo 26

1. *Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.*
2. *La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.*

(...)”.

#### PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966

##### “Artículo 13

1. *Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Conviene en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Conviene asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la*

*comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.*

2. *Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:*
    - a) *La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;*
    - b) *La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;*
    - c) *La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;*
- (...)”.

Dicho convenio, fue ratificado por el Congreso de la República de Colombia, mediante la Ley 74 de 1968 por la cual se aprueban los “Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Derechos Civiles y Políticos”, así como el “Protocolo Facultativo de este último, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas” en votación unánime, en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966.

#### CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS SUSCRITA EN LA CONFERENCIA ESPECIALIZADA INTERAMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS

San José, Costa Rica 7 al 22 de noviembre de 1969

#### CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS (Pacto de San José)

“Artículo 26. *Desarrollo Progresivo. Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados”.*

Igualmente, la mencionada convención fue ratificada por el Congreso de la República de Colombia, mediante la Ley 16 de 1972 “Por medio de la cual se aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de

Costa Rica”, firmado en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969”.

De igual forma, resulta necesario tener presente el marco constitucional nacional que establece el derecho a la educación como un derecho de carácter fundamental, tal y como se observa, en las citas que a continuación se realizan:

### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA DE 1991

“**Artículo 67.** La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.

La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

Corresponde al Estado regular y ejercer la supremacía, inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley”.

“**Artículo 68.** Los particulares podrán fundar establecimientos educativos. La ley establecerá las condiciones para su creación y gestión.

La comunidad educativa participará en la dirección de las instituciones de educación.

La enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica. La ley garantiza la profesionalización y dignificación de la actividad docente.

Los padres de familia tendrán derecho de escoger el tipo de educación para sus hijos menores. En los establecimientos del Estado ninguna persona podrá ser obligada a recibir educación religiosa.

Las <sic> integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural.

La erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales, son obligaciones especiales del Estado”.

“**Artículo 69.** Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.

La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado.

El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo.

El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior”.

Así las cosas, el presente proyecto de ley se erige como medida para combatir un flagelo que viene afectando directamente a los estudiantes de las universidades públicas y privadas, el cual es la deserción estudiantil.

Tal como lo ha establecido en abundante jurisprudencia la Corte Constitucional<sup>1</sup>, en tratándose de la educación, la base de todo proyecto de ley viene dada por un derecho, mismo que fuera ampliamente decantado por el honorable tribunal constitucional, en los siguientes términos:

“**El derecho a la educación superior es fundamental.** En efecto, su fundamentalidad está dada por su estrecha relación con la dignidad humana, en su connotación de autonomía individual, ya que su práctica conlleva a la elección de un proyecto de vida y la materialización de otros principios y valores propios del ser humano.

**El derecho a la educación es progresivo.** Su progresividad la determina: i) la obligación del Estado de adoptar medidas, en un plazo razonable, para lograr una mayor realización del derecho, de manera que la simple actitud pasiva de este se opone al principio en mención (aquí encontramos la obligación del Estado de procurar el acceso progresivo de las personas a las Universidades, mediante la adopción de ciertas estrategias, dentro de las cuales encontramos facilitar mecanismos financieros que hagan posible el acceso de las personas a la educación superior, así como la garantía de que progresivamente el nivel de cupos disponibles para el acceso al servicio se vayan ampliando); (ii) la obligación de no imponer barreras injustificadas sobre determinados grupos vulnerables y (iii) la prohibición de adoptar medidas regresivas para la eficacia del derecho concernido”.

De manera que, a la luz de lo anterior, el presente proyecto de ley es una exigencia hacia el Estado colombiano, en el sentido de adoptar medidas que eviten la deserción de estudiantes

<sup>1</sup> Sentencia T-068 de 2012.

del sistema de educación superior, esto es posible luego de identificar la problemática y establecer sus causas.

En ese orden de ideas, el proyecto de ley pretende viabilizar la obligación que le corresponde al Estado, en el sentido de adoptar las medidas necesarias para que se tutele el goce efectivo al derecho fundamental a la educación superior y así, se evite la deserción de los estudiantes. Ahora bien, sobre la deserción escolar el Ministerio de Educación lo define como aquella *“(…) situación a la que se enfrenta un estudiante cuando aspira y no logra concluir su proyecto educativo, considerándose como desertor a aquel individuo que siendo estudiante de una institución de educación superior no presenta actividad académica durante dos semestres académicos consecutivos, lo cual equivale a un año de inactividad académica. En algunas investigaciones este comportamiento se denomina como “primera deserción” (first drop-out) ya que no se puede establecer si pasado este periodo el individuo retomará o no sus estudios o si decidirá iniciar otro programa académico (...)”*<sup>2</sup>.

Así mismo, el Ministerio de Educación se ha enfocado en combatir la deserción universitaria, y ha catalogado principalmente cinco (5) causas de deserción, a saber: **a) Problemas personales:** el estudiante experimenta cambios familiares o personales que lo obligan a abandonar el programa en curso; **b) Socioeconómicos:** el estudiante presenta problemas financieros para continuar con el pago de la matrícula o la manutención; **c) Académico:** el nivel académico no le permite al estudiante pasar con éxito las asignaturas del plan de estudios de la carrera en curso; **d) Orientación vocacional:** el estudiante no conoce sus aptitudes vocacionales y **e) Institucional:** el estudiante no se identifica con la institución de educación superior (instalaciones, espacios de bienestar universitario, normatividad académica).

Así las cosas, ante la obligación del Estado de procurar el acceso progresivo de las personas a las Instituciones de Educación Superior -públicas y privadas- mediante la adopción de estrategias que faciliten los mecanismos financieros que hagan posible el goce de la educación, el presente proyecto de ley pretende implementar medidas que alivien el ámbito **socioeconómico** como causal de deserción al estudiantado universitario, específicamente, atacando las adversidades socioeconómicas.

En sentido lato, las causas socioeconómicas que repercuten directamente en la decisión de abandonar los estudios superiores por parte del estudiante deben entenderse como la **principal causa de abandono del sistema de educación superior** en nuestro país -equivalentes al 42.5%

de la deserción total- y se discriminan de la siguiente manera: (i) Bajos ingresos familiares, 54.9%; (ii) Desempleo cabeza de familia, 25.5%; (iii) Incompatibilidad entre trabajo y estudio, 14.9% y (iv) Falta de apoyo familiar, 5.9%<sup>3</sup>.

Igualmente, dentro de los factores socioeconómicos se concibe una nueva categoría, relacionada con la situación económica precaria del estudiante, constituido por los bajos ingresos, el desempleo y la incompatibilidad entre trabajo y estudio, como las causas primordiales del abandono estudiantil en las Universidades Colombianas. La situación económica precaria del estudiante desertor se ratifica por el estrato social del que procede, en efecto: 48.3% son de estrato 2, 36.7% se les ubicó en el estrato 3; el 10.8% son de estrato 1, y solo el 4.2% corresponden al estrato 4.

Otro elemento a tener en cuenta es que el sostenimiento económico de los desertores depende ostensiblemente de su familia (86.7%), y como los estratos 1 y 2 dependen más de una economía informal o empleo disfrazado, sus ingresos además de ser exclusivamente para subsistir, no son constantes, de modo que siempre están expuestos a la incertidumbre de no generar los ingresos suficientes.

Cuando las economías familiares son frágiles es difícil pretender un apoyo económico sostenible a lo largo de toda la carrera para el mantenimiento del estudiante, pues las necesidades de la familia priorizan el trabajo al estudio. De ahí que la falta de apoyo familiar (5.9%) tenga que ver directamente con la situación de precariedad antes analizada.

#### **MEDIDAS QUE SE PUEDEN IMPLEMENTAR PARA RESOLVER ESTA PROBLEMÁTICA.**

Entre las políticas que pretenden resolver algunas de estas problemáticas se incluyen:

- i) Diseñar mejores sistemas de financiamiento que incentiven la obtención de buenos resultados por parte de instituciones y estudiantes.
- ii) Eliminar obstáculos financieros al acceso a la educación superior a través de instrumentos como becas y préstamos estudiantiles.
- iii) Generar y divulgar información sobre el desempeño de instituciones y programas para que los alumnos puedan tomar decisiones fundamentadas.
- iv) Ayudar a los alumnos a insertarse en el mercado laboral.
- v) Mejorar la supervisión y normativa para asegurarse que las instituciones rindan cuenta de sus servicios.

El estudio de la deserción ha permitido establecer que lo loable e imperativo es acabar

<sup>2</sup> Tomado de [https://www.mineducacion.gov.co/sistemas-deinformacion/1735/articles-254702\\_libro\\_desercion.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/sistemas-deinformacion/1735/articles-254702_libro_desercion.pdf). (Negrillas y subrayados fuera del texto original).

<sup>3</sup> Tomado de [http://www.alfaguia.org/alfaguia/files/1319757570\\_14.pdf](http://www.alfaguia.org/alfaguia/files/1319757570_14.pdf).

las distintas barreras que se erigen para impedir el avance del estudiante en la carrera por obtener su título universitario, y se identifica como la medida que se implanta a nivel de institución educativa superior como lo es la figura de las matrículas extraordinarias, como medio coercitivo hacia el estudiante para el pago de su matrícula, las cuales si sobrepasan un límite temporal aumentan ostensiblemente su valor, convirtiéndose con el discurrir de los días en un infranqueable límite que deriva tristemente en la deserción y en volver quimera las aspiraciones de aquel estudiante.

### LÍMITES A LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA.

En ese sentido lo advirtió la honorable Corte Constitucional al definir en su jurisprudencia que los cobros de elevados valores en las matrículas, efectivamente resulta ser un limitante al ingreso a la educación superior, sin embargo, este factor hace parte “*prima facie*” de la autonomía universitaria; al respecto la Corte Constitucional<sup>4</sup> plantea lo anterior en los siguientes términos:

*“Dentro de las garantías constitucionales relacionadas con la educación se consagra una adicional del artículo 69 de la Constitución relacionada con la autonomía universitaria: la cual encuentra fundamento en la necesidad de que el acceso a la formación académica de las personas tenga lugar dentro de un clima libre de interferencias del poder público tanto en el campo netamente académico como en la orientación ideológica, o en el manejo administrativo o financiero del ente educativo. Este precepto ha sido entendido por la jurisprudencia de esta Corporación como la capacidad de autodeterminación otorgada a las instituciones de educación superior para cumplir con la misión y objetivos que les son propios, es decir, como una garantía que permite a los entes de educación superior darse su propia normatividad, estructura y concepción ideológica, con el fin de lograr un desarrollo autónomo e independiente de la comunidad educativa, sin la injerencia del poder político. En esta definición se destacan las dos vertientes que integran la figura en estudio, de un lado, la dirección ideológica del centro educativo, lo cual determina su particularidad y su especial condición filosófica en la sociedad pluralista y participativa. Para ello, la universidad cuenta con la potestad de señalar los planes de estudio y los métodos y sistemas de investigación. Y, de otro lado, la potestad para dotarse de su propia organización interna, lo cual se concreta en las normas de funcionamiento y de gestión administrativa, en el sistema de elaboración y aprobación de su presupuesto, la administración de sus bienes, la selección y formación de sus docentes”.*

Así concebida, se ha reconocido que del derecho a la autonomía universitaria derivan ciertas

posibilidades concretas de actuación en cabeza de los establecimientos educativos. Sin embargo, tal autonomía otorgada por la Constitución y la ley no resulta siendo absoluta; al respecto la Corte Constitucional también ha reconocido en diferentes sentencias que tal autonomía no resulta ser ilimitada, tal es el caso de la Sentencia T-310 de 1999 en la que se determina lo siguiente:

*“La autonomía universitaria no es soberanía educativa, pues si bien otorga un margen amplio de discrecionalidad a la institución superior le impide la arbitrariedad, como quiera que únicamente las actuaciones legítimas de los centros de educación superior se encuentran amparadas por la protección constitucional”.*

En tal sentido, la autonomía universitaria encuentra límites claramente definidos por la jurisprudencia emitida por la honorable Corte Constitucional<sup>5</sup>, a saber:

- a) *La discrecionalidad universitaria, propia de su autonomía, no es absoluta, como quiera que se encuentra limitada por el orden público, el interés general y el bien común.*
- b) *La autonomía universitaria también se limita por la inspección y vigilancia de la educación que ejerce el Estado.*
- c) *El ejercicio de la autonomía universitaria y el respeto por el pluralismo ideológico, demuestran que los centros superiores tienen libertad para determinar sus normas internas, a través de los estatutos, **las cuales no podrán ser contrarias a la ley ni a la Constitución.***
- d) *Los estatutos se acogen voluntariamente por quienes desean estudiar en el centro educativo superior, pero una vez aceptados son obligatorios para toda la comunidad educativa. El reglamento concreta la libertad académica, administrativa y económica de las instituciones de educación superior.*
- e) ***El Legislador está constitucionalmente autorizado para limitar la autonomía universitaria,** siempre y cuando no invada ni anule su núcleo esencial. Por lo tanto, existe control estricto sobre la ley que limita la autonomía universitaria.*
- f) *La autonomía universitaria es un derecho limitado y complejo. Limitado porque es una garantía para el funcionamiento adecuado de la institución. Es complejo, como quiera que involucra otros derechos de las personas.*
- g) *Los criterios para selección de los estudiantes pertenecen a la órbita de la autonomía universitaria, siempre y cuando aquellos sean razonables, proporcionales y no vulneren derechos fundamentales y en especial el derecho a la igualdad. Por ende,*

<sup>4</sup> Sentencia T-515/1995.

<sup>5</sup> Sentencia T-277/16.

la admisión debe corresponder a criterios objetivos de mérito académico individual.

- h) *Los criterios para determinar las calificaciones mínimas deben regularse por reglamento, esto es corresponden a la autonomía universitaria.*
- i) *Las sanciones académicas hacen parte de la autonomía universitaria. Sin embargo, son de naturaleza reglada, como quiera que las conductas que originan la sanción deben estar previamente determinadas en el reglamento. Así mismo, la imposición de sanciones está sometida a la aplicación del debido proceso y del derecho de defensa”.* (Negrillas y subrayados fuera del texto original).

Como se examina en la sentencia, a pesar de la autonomía de la que disponen las instituciones universitarias, esta no excluye ni limita la función legislativa del Congreso de la República, el legislador mantiene su facultad de regulación que le permite ejercer justicia social a fin de propiciar los escenarios necesarios que permitan, entre otras cosas, el acceso y permanencia a la educación universitaria.

En ese orden de ideas, el derecho de las instituciones universitarias a adoptar su reglamento y fijar los procedimientos a los que se va a someter, no es absoluto, sino que se encuentra limitado fundamentalmente por el respeto por el ejercicio legítimo de los derechos fundamentales, derivado de la obligación que el artículo 2° de la Constitución Política le impone a las autoridades de la República de Colombia para garantizar y propender por la efectividad de todos los derechos.

Por otro lado, la misma honorable Corte Constitucional se ha pronunciado mediante Sentencia T-974 de 1999 de la siguiente forma:

*“La Sala debe, adicionalmente, ante esta situación insistir en el hecho de que las prácticas de las autoridades de los centros universitarios, mediante las cuales se consienta la realización de matrículas extemporáneas sin justificaciones objetivas y razonables, además de atentar contra la estabilidad administrativa, presupuestal y financiera de dichos entes, como ya se dijo, desvirtúan en sí mismo el propósito que persigue el proceso de formación educativo y atenta contra el derecho a la educación de los estudiantes. Igualmente, al referirse al derecho a la educación dispone: Esta Sala en anterior providencia, al referirse acerca del derecho a la educación señaló que constituye un derecho fundamental, esencial e inherente a los seres humanos para su desarrollo integral y armónico dentro del respectivo entorno sociocultural, en tanto configura elemento dignificador de la persona y medio de acceso al conocimiento, la ciencia, la técnica y los demás bienes y valores de la cultura”.*

En suma, al ser el derecho a la educación superior un derecho fundamental progresivo,

atendiendo a las razones esbozadas, es preciso salvaguardarlo dando las herramientas necesarias para garantizar el acceso y permanencia por parte de esta corporación en su actividad legislativa, consecuentemente, se hace imperativo establecer límites razonables que permitan el desarrollo y cumplimiento de los derechos consagrados en el catálogo axiológico de la Carta política de 1991 y de las *ratio decidendi* que el intérprete autorizado consigna en sus beneméritos pronunciamientos.

### **CONTENIDOS ESENCIALES QUE DEBEN SER GARANTIZADOS, PROTEGIDOS Y CUMPLIDOS POR EL ESTADO COLOMBIANO COMO NÚCLEO ESENCIAL DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA EDUCACIÓN.**

La jurisprudencia constitucional<sup>6</sup> ha establecido los contenidos esenciales que deben ser garantizados, protegidos y cumplidos por el Estado colombiano como núcleo esencial del derecho fundamental a la educación, de la siguiente manera:

*“La jurisprudencia constitucional ha entendido que las matrículas académicas son una expresión de la dimensión civil del derecho fundamental a la educación. Con base en el artículo 67, inciso 4°, de la Constitución, la Corte ha considerado que el pago de la matrícula es un deber académico del estudiante y, a su vez, implica un derecho de las instituciones educativas a exigir el pago por los servicios que prestan. En ese sentido, “no es cierto que esté prohibido constitucionalmente a las universidades el cobro de derechos académicos, ni que estos deban ser gratuitos, pues la Carta permite que aun en el sector público se pueda exigir el pago, pero solamente a quienes tengan la capacidad económica (...)”.*

*La jurisprudencia ha condicionado dicho deber a partir de dos escenarios constitucionales. El primero, el incumplimiento del pago de la matrícula o cualquier obligación pecuniaria no conllevan a la suspensión del derecho a la educación. El segundo, el acceso a prerrogativas y la fijación de los costos de matrícula deben respetar el principio de igualdad en la distribución de cargas públicas y en la asignación de beneficios.*

*Frente al primer escenario, mediante la Sentencia T-019 de 1999, la Corte Constitucional decidió una acción de tutela promovida por un estudiante contra una institución educativa, por considerar que dicha institución vulneró, entre otros, su derecho a la educación, al no autorizarle la presentación de los exámenes finales como consecuencia de no cancelar la matrícula académica. En virtud de ello, el actor solicitó un crédito a la Universidad, la cual se lo otorgó, pero como finalizó el año sin cancelar lo adeudado, le impidió presentar los exámenes finales. El estudiante solicitó autorización para realizar los exámenes supletorios, los cuales fueron permitidos*

<sup>6</sup> Sentencia T-198/19.

por la universidad bajo la condición de cancelar previamente las sumas adeudadas.

En dicha oportunidad, la Corte sostuvo que ante un conflicto entre el derecho del plantel a obtener el pago y el derecho que le asiste al educando de recibir una educación adecuada, integral y completa, se impone otorgarle a la educación una condición prevalente, ya que una medida que comporte el sacrificio de los propósitos que el proceso educativo persigue en aras de un interés económico, resulta desproporcionada. La Corte amparó el derecho fundamental a la educación y ordenó que se le diera plena validez a los exámenes y procediera a conceder la habilitación de la materia, si a ello había lugar.

Igualmente, en la Sentencia **T-310 de 1999**, la Corte revisó una acción de tutela interpuesta por un estudiante quien, para matricularse a la universidad, consignó una parte del valor de la matrícula y firmó un pagaré por la suma restante. En virtud de ello, el estudiante asistió a clase y cumplió con sus obligaciones como estudiante. Sin embargo, por problemas económicos, el estudiante no pudo cancelar el pagaré firmado y, cuando fue a formalizar matrícula, esta no fue autorizada pues era extemporánea.

En revisión, la Sala Séptima reiteró la regla de prevalencia del derecho a la educación frente al derecho de la institución educativa a obtener el pago derivado de la prestación del servicio. En dicha sentencia, consideró que el mecanismo idóneo para el cobro de la deuda adquirida a favor de la universidad es un proceso judicial, ajeno y diferente a las sanciones académicas que la universidad impone. Por tal motivo, amparó el derecho fundamental del accionante a la educación y ordenó legalizar la matrícula.

En la Sentencia **T-933 de 2005**, este Tribunal Constitucional resolvió una acción de tutela en donde el accionante alegaba que la universidad no le permitió que se graduara como profesional al no encontrarse a paz y salvo económicamente con la institución educativa. En sede de Revisión, la Corte sostuvo que los planteles educativos pueden exigir requerimientos al educando pero no pueden condicionar el derecho a la educación al cumplimiento de ciertas obligaciones.

Asimismo, la Corte evidenció i) la efectiva imposibilidad del estudiante o de sus padres de cumplir con las obligaciones financieras pendientes con el establecimiento educativo; ii) que tales circunstancias encuentran fundamento en una justa causa y; iii) que el deudor adelantó gestiones dirigidas a lograr un acuerdo de pago o el cumplimiento de la obligación, dentro del ámbito de sus posibilidades y, por tanto, la actuación de la universidad de exigir el paz y salvo como requisito de grado a una persona en situación económica desfavorable vulnera el derecho a la educación. En esa medida, la Corte amparó, entre otros, el derecho fundamental a la educación y ordenó al

rector de la institución disponer lo necesario para otorgarle al accionante el título de abogado.

En la Sentencia **T-531 de 2014**, la Corte Constitucional conoció una tutela de un estudiante de odontología que, a causa de su condición socioeconómica, incumplió con el pago completo de las sumas adeudadas por concepto de matrícula y, por tanto, la institución educativa le negó la posibilidad de reintegro hasta tanto estuviera a paz y salvo con la institución educativa.

En Revisión, la Sala Tercera encontró que i) el estudiante y su padre no podían pagar la deuda contraída; ii) eran personas que en ese momento contaban con recursos limitados, incluso para su subsistencia; y iii) le propusieron a la universidad celebrar un acuerdo de pago con base en su capacidad económica el cual no se pudo concretar. Con base en lo anterior, la Corte amparó el derecho a la educación y ordenó su reintegro a la institución educativa; asimismo, ordenó a la institución realizar un acuerdo de pago teniendo en cuenta la capacidad económica del estudiante.

La Corte Constitucional, en la Sentencia **T-102 de 2017**, revisó una acción de tutela de un estudiante de medicina a quien, al no cancelar la matrícula, la institución educativa le recomendó aplazar el semestre y, posteriormente, ante el continuo incumplimiento del pago, ordenó no emitir orden de matrícula.

En sede de revisión, la Sala Quinta de la Corte sostuvo que la autonomía universitaria se encuentra limitada por las disposiciones constitucionales y legales, especialmente en lo que se refiere a la salvaguarda del derecho a la educación. Por tal motivo, de acuerdo con la Corte, el reglamento estudiantil no puede interferir con los mandatos del núcleo esencial del derecho a la educación, dentro de los cuales se encuentra incluida la permanencia en el sistema educativo. Por tal motivo, ordenó el reintegro de la accionante y, a su vez, realizar acuerdos de pago con la accionante que se ajusten a su capacidad económica actual.

A partir de las anteriores decisiones, la Corte Constitucional ha fijado que, ante un eventual conflicto entre el derecho del plantel educativo a obtener el pago por el servicio de enseñanza y los derechos fundamentales del educando -principalmente la educación-, es necesario otorgar a estos últimos una condición prevalente, sin que ello implique desconocer la posibilidad de las instituciones educativas de hacer efectivas las deudas a través de los medios jurídicos existentes. En ese sentido, para resolver los conflictos económicos entre el plantel educativo y los educandos, las instituciones educativas no deben utilizar aquellas medidas que tienden a hacer nugatorio el ejercicio de los derechos fundamentales, sino las vías judiciales que han sido estatuidas para el efecto.

Ahora bien, específicamente respecto al principio de igualdad frente a las cargas públicas y la asignación de beneficios, la Corte Constitucional ha sostenido que la relación igualdad y cargas públicas nace a partir de la doble naturaleza del derecho a la educación como derecho y como deber. De acuerdo con la Corte, la continuidad y permanencia en la prestación del servicio no solo depende de la institución educativa, sino también del beneficiario del derecho, el estudiante, quien debe cumplir con unas cargas mínimas para su garantía. Ello implica que, para la exigibilidad del derecho a la educación, es necesario el cumplimiento de las obligaciones necesarias para la prestación del servicio educativo, siempre y cuando ellas sean compatibles con la Constitución.

Con respecto a la igualdad frente a la asignación de beneficios, la Corte Constitucional, mediante la Sentencia **C-520 de 2016**, al estudiar el requisito de “ser colombiano de nacimiento” como exigencia para acceder a los programas de beca establecidos en la Ley 1678 de 2013, consideró que se vulneraba el principio de igualdad con respecto a los colombianos por adopción que, de acuerdo con la norma, se entienden excluidos de dicho programa.

En dicha oportunidad, la Corte sostuvo que la nacionalidad como criterio de diferencia para el acceso al beneficio de la beca es inconstitucional, pues, de la regulación de los extranjeros por parte del Constituyente, se evidencia que atiende más a su similitud que a sus diferencias, aun cuando ello no sea óbice para que el Legislador cree tratamientos justificados, los cuales únicamente son admisibles constitucionalmente a partir de una justificación reforzada de las diferencias.

En esa decisión, la Corte no solo ahondó en el tratamiento injustificado entre nacionales por nacimiento y por adopción, sino que recabó en su inconstitucionalidad por vulnerar el derecho a la educación en su faceta de accesibilidad y la violación al principio de progresividad. Por tal motivo, declaró la inexecutable de la expresión “nacimiento” contenida en el numeral 1 del artículo 4º de la Ley 1678 de 2013.

Posteriormente, este Tribunal Constitucional, mediante la Sentencia **T-277 de 2016**, se refirió a la vulneración del derecho a la educación, en su faceta de accesibilidad, como consecuencia de la imposibilidad de revisar el valor de la matrícula académica conforme a la situación socioeconómica de los estudiantes.

La Corte estableció que la norma de la universidad accionada que impedía la revisión de la situación socioeconómica de los estudiantes para efectos de reliquidar la matrícula, afectaba la garantía de accesibilidad, entendida como acceso económico a la educación, y de adaptabilidad, que exige que el sistema se adapte a las condiciones de los alumnos a través de su valoración de su

contexto social y cultural con el propósito de evitar su deserción. Así, a partir de la teoría de la imprevisibilidad y la interpretación del contrato a través del principio de solidaridad social, se extrae la regla sobre la inconstitucionalidad de todas aquellas normas que expidan las universidades, en virtud de su autonomía universitaria, sobre la inmodificabilidad de las matrículas de los estudiantes.

Por lo anterior, del precedente analizado se deriva que la educación como derecho-deber impone obligaciones a los estudiantes, entre las cuales están el pago de las matrículas y otras erogaciones que en virtud del contrato de educación, la institución universitaria les impone. Sin embargo, los deberes asignados deben responder a los principios de proporcionalidad y razonabilidad y, de manera más precisa, se deben garantizar las facetas del derecho a la educación, entre las cuales están la adaptabilidad y la accesibilidad. En ese sentido, se desprende que la imposición de cargas y el otorgamiento de beneficios deben cumplir con el principio de igualdad”.

### PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones rendimos ponencia positiva y solicitamos a los miembros de la Comisión Sexta Constitucional dar primer debate al Proyecto de ley número 248 de 2019 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 122 de la Ley 30 de 1992.



MARTHA VILLALBA-HODWALKER.  
Ponente Coordinadora.

EMETERIO MONTES DE CASTRO.  
Ponente.

AQUILEO MEDINA ARTEAGA  
Ponente.

### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 248 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se modifica el artículo 122 de la Ley 30 de 1992.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene como propósito procurar el acceso progresivo de las personas a las Instituciones de Educación Superior, mediante la adopción de estrategias que faciliten su permanencia durante la actividad académica, eliminando barreras injustificadas que garanticen la eficacia del derecho a la educación.

**Artículo 2º.** Modifíquese el artículo 122 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:

Artículo 122. Los derechos pecuniarios que por razones académicas pueden exigir las instituciones de Educación Superior, son los siguientes:

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

**Parágrafo 1°.** Las instituciones de Educación Superior de carácter Público legalmente aprobadas fijarán el valor de todos los derechos pecuniarios de que trata este artículo y aquellos destinados a mantener un servicio médico asistencial para los estudiantes, teniendo en cuenta una evaluación socioeconómica previa, el cual deberá informarse al Ministerio de Educación para efectos de la inspección y vigilancia, de conformidad con la Ley 1740 de 2014.

Además, podrán exigir derechos denominados derechos complementarios los cuales no podrán exceder el índice de inflación del año inmediatamente anterior.

**Parágrafo 2°.** Las instituciones de Educación Superior de carácter Privado legalmente aprobadas fijarán el valor de todos los derechos pecuniarios de que trata este artículo y aquellos destinados a mantener un servicio médico asistencial para los estudiantes, el cual deberá informarse al Ministerio de Educación para efectos de inspección, vigilancia y control.

**Parágrafo 3°.** Las instituciones de Educación Superior de carácter Privado, no podrán incrementar el valor de los derechos pecuniarios contenidos en los literales a), b), c), d) y f) enunciados en el inciso primero del presente artículo, sino hasta el diez (10%) por ciento del valor de la matrícula. Para tal efecto, se entenderá que el incremento se aplicará sobre la totalidad de los derechos pecuniarios.

Además, las Instituciones de Educación Superior Privadas podrán exigir derechos denominados derechos complementarios los cuales no podrán exceder el índice de inflación del año inmediatamente anterior.

El valor de los derechos de grado, por ser un derecho inherente al logro académico alcanzado por la culminación de un programa de formación universitaria conforme a la ley, no podrá superar el costo real de elaboración del respectivo diploma con las medidas de seguridad y protección debidas. Si se incluye costo de ceremonia este deberá ser justificado en términos proporcionales a cada uno de los titulares del derecho, decisión administrativa que se dará a conocer mediante circular interna, publicada en la página web de

la institución, así como en lugares visibles de su planta física.

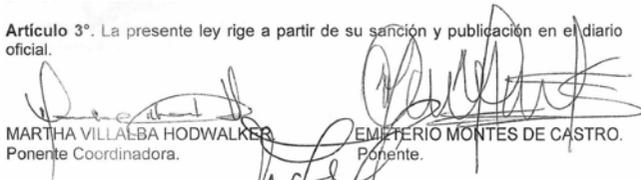
**Parágrafo 4°.** El incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo por las instituciones de Educación Superior de carácter Privado dará lugar a las acciones administrativas y a la imposición de las sanciones a que se refiere la Ley 1740 de 2014.

**Artículo 2°.** Las Instituciones de Educación Superior públicas y privadas fijarán el plazo mínimo para efectuar el pago de la matrícula ordinaria, el cual no podrá ser inferior a veinte (20) días calendario, a partir de la entrega del respectivo recibo.

Las Instituciones de Educación Superior públicas y privadas, igualmente, podrán generar un recargo o incremento sobre el valor de la matrícula cuando esta se realice en forma extraordinaria o extemporánea, el cual no podrá exceder el diez (10%) por ciento.

**Artículo 3°.** La presente ley rige a partir de su sanción y publicación en el *Diario Oficial*.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de su sanción y publicación en el diario oficial.



MARTHA VILLALBA HODWALKER  
Ponente Coordinadora.

EMETERIO MONTES DE CASTRO.  
Ponente.

AQUILEO MEDINA ARTEAGA  
Ponente.

COMISIÓN SEXTA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
SUSTANCIACIÓN

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER  
DEBATE

Bogotá, D. C., 7 de noviembre de 2019

En la fecha fue recibido el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 248 de 2019 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 122 de la Ley 30 de 1992 y Fe de Erratas firmado por la honorable Representante Martha Villalba (Coordinadora Ponente), que tiene como objeto corregir el orden numérico del articulado propuesto en el precitado.

Dicha ponencia fue firmada por los honorables Representantes Martha Patricia Villalba. (Coordinadora Ponente), Emeterio Montes de Castro, Aquileo Medina Arteaga.

Mediante Nota Interna número C.S.C.P.3.6 - 578 / del 7 de noviembre de 2019, se solicita la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República.



DIANA MARCELA MORALES ROJAS  
Secretaria General

Bogotá, D. C., noviembre 7 de 2019

Doctor.

MILTON HUGO ANGULO VIVEROS

Vicepresidente Comisión Sexta

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad.

Respetado doctor Milton Angulo:

**Asunto: Fe de erratas a Proyecto de ley número 248 de 2019.**

Mediante el presente escrito, se anexa a la ponencia de primer debate al Proyecto de ley número 248 de 2019 Cámara, *por medio de la cual se modifica el artículo 122 de la Ley 30 de 1992*, documento de **fe de erratas**, con el objeto de corregir el orden numérico del articulado propuesto en el precitado, dejando claro que el contenido normativo del mismo es el que corresponde a la voluntad de los ponentes.

El texto corregido es el siguiente:

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 248 DE 2019 CÁMARA**

*por medio de la cual se modifica el artículo 122 de la Ley 30 de 1992.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene como propósito procurar el acceso progresivo de las personas a las Instituciones de Educación Superior, mediante la adopción de estrategias que faciliten su permanencia durante la actividad académica, eliminando barreras injustificadas que garanticen la eficacia del derecho a la educación.

**Artículo 2°.** Modifíquese el artículo 122 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:

Artículo 122. Los derechos pecuniarios que por razones académicas pueden exigir las Instituciones de Educación Superior, son los siguientes:

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

**Parágrafo 1°.** Las Instituciones de Educación Superior de carácter Público legalmente aprobadas fijarán el valor de todos los derechos pecuniarios de que trata este artículo y aquellos destinados a mantener un servicio médico asistencial para los estudiantes, teniendo en cuenta una evaluación socioeconómica previa, el cual deberá informarse

al Ministerio de Educación para efectos de la inspección y vigilancia, de conformidad con la Ley 1740 de 2014.

Además, podrán exigir derechos denominados derechos complementarios los cuales no podrán exceder el índice de inflación del año inmediatamente anterior.

**Parágrafo 2°.** Las instituciones de Educación Superior de carácter Privado legalmente aprobadas fijarán el valor de todos los derechos pecuniarios de que trata este artículo y aquellos destinados a mantener un servicio médico asistencial para los estudiantes, el cual deberá informarse al Ministerio de Educación para efectos de inspección, vigilancia y control.

**Parágrafo 3°.** Las Instituciones de Educación Superior de carácter Privado, no podrán incrementar el valor de los derechos pecuniarios contenidos en los literales a), b), c), d) y f) enunciados en el inciso primero del presente artículo, sino hasta el diez (10%) por ciento del valor de la matrícula. Para tal efecto, se entenderá que el incremento se aplicará sobre la totalidad de los derechos pecuniarios.

Además, las Instituciones de Educación Superior Privadas podrán exigir derechos denominados derechos complementarios los cuales no podrán exceder el índice de inflación del año inmediatamente anterior.

El valor de los derechos de grado, por ser un derecho inherente al logro académico alcanzado por la culminación de un programa de formación universitaria conforme a la ley, no podrá superar el costo real de elaboración del respectivo diploma con las medidas de seguridad y protección debidas. Si se incluye costo de ceremonia este deberá ser justificado en términos proporcionales a cada uno de los titulares del derecho, decisión administrativa que se dará a conocer mediante circular interna, publicada en la página web de la institución, así como en lugares visibles de su planta física.

**Parágrafo 4°.** El incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo por las Instituciones de Educación Superior de carácter Privado dará lugar a las acciones administrativas y a la imposición de las sanciones a que se refiere la Ley 1740 de 2014.

**Artículo 3°.** Las Instituciones de Educación Superior públicas y privadas fijarán el plazo mínimo para efectuar el pago de la matrícula ordinaria, el cual no podrá ser inferior a veinte (20) días calendario, a partir de la entrega del respectivo recibo.

Las Instituciones de Educación Superior públicas y privadas, igualmente, podrán generar un recargo o incremento sobre el valor de la matrícula cuando esta se realice en forma extraordinaria o extemporánea, el cual no podrá exceder el diez (10%) por ciento.

**Artículo 4°.** La presente ley rige a partir de su sanción y publicación en el *Diario Oficial*.

  
**MARTHA VILLALBA HODWALKER**  
 Honorable Representante a la Cámara  
 Coordinadora Ponente.

\* \* \*

**INFORME DE PONENCIA NEGATIVA  
 PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO  
 DE LEY NÚMERO 018 DE 2019 CÁMARA**

*por medio del cual se regulan algunas medidas sobre el transporte terrestre intermunicipal.*

Bogotá, D. C., noviembre 6 de 2019

Doctor

EMETERIO JOSÉ MONTES DE CASTRO

Presidente Comisión Sexta

H. Cámara de Representantes

Ciudad.

**Referencia: Informe de ponencia negativa para primer debate al Proyecto de ley número 018 de 2019 Cámara, por medio del cual se regulan algunas medidas sobre el transporte terrestre intermunicipal.**

Respetado doctor Emeterio Montes:

Por la presente, y en cumplimiento del encargo asignado por la Mesa Directiva de esta célula congresional, comedidamente y de acuerdo a lo normado por la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir informe de ponencia negativa para primer debate al proyecto de ley precitado en los términos que a continuación se disponen.

De usted, cordialmente,

  
 MARTHA VILLALBA HODWALKER.  
 Ponente Coordinadora.

  
 OSWALDO ARCOS BENAVIDES.  
 Ponente.

  
 DIEGO PATIÑO AMARILES.  
 Ponente.

  
 ALFREDO APE CUELLO BAUTE.  
 Ponente.

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**1. ANTECEDENTES**

El presente proyecto de ley ordinaria fue radicado en la Secretaría General de la Corporación el 23 de julio de 2019 por el Representante a la Cámara David Racero Mayorca, correspondiendo, de acuerdo a lo normado por la Ley 3ª de 1992, a la Comisión Sexta Constitucional por cuanto según las disposiciones normativas del precitado proyecto versan sobre transporte y la prestación de este servicio público.

El texto está publicado en la *Gaceta del Congreso* número 664 de 2019, correspondiéndoles

por disposición de la Mesa Directiva ponencia para primer debate a los Congresistas Martha Villalba Hodwalker (Coordinadora Ponente), Diego Patiño Amariles, Alfredo Ape Cuello y Oswaldo Arcos.

**2. OBJETO DEL PROYECTO**

En sentido restringido, el presente proyecto de ley tiene por objeto regular el servicio de transporte terrestre al interior del territorio nacional, para lo cual se pretende modificar el artículo 67 de la Ley 336 de 1996, *por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Transporte*, adicionando los literales a), b), c), d), e), f), g), h), i), j), k), l), m), creando el mismo número de artículos.

Así las cosas, el autor en su iniciativa pretende generar diversas normativas dirigidas a temas como:

Identificación del personal que presta el servicio de transporte; control de terminales de transporte; mecanismos de seguridad en los vehículos de transporte; acceso a terminales de transporte y paraderos autorizados por parte de población en condición de discapacidad; acceso de vehículos autorizados y dedicados al transporte terrestre de pasajeros por parte de población en situación de discapacidad; personas eximidas de pago del tiquete; tamaño del equipaje; responsabilidad ante daños del equipaje; sobreventa de pasajes; motivos que permiten cancelar viajes o retrasar los horarios estipulados; compensación a usuarios por cancelación o retraso en los horarios estipulados; información física en las instalaciones de los terminales de transporte y regulación del aumento tarifario.

Para mejor comprensión sobre el querer del autor de esta iniciativa legislativa se transcribe el contenido del proyecto de ley propuesto:

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 018 DE 2019  
 CÁMARA**

*por medio del cual se regulan algunas medidas sobre el transporte terrestre intermunicipal.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** *Objeto.* La presente ley tiene por objeto regular el servicio de transporte terrestre al interior del territorio nacional.

**Artículo 2°.** Adiciónese el siguiente artículo a la sección TÍTULO II. DISPOSICIONES ESPECIALES; CAPÍTULO I. TRANSPORTE TERRESTRE AUTOMOTOR correspondiente a la Ley 336 de 1996, el cual quedará así:

**Artículo 67A.** *Identificación del personal que presta el servicio de transporte.* El Ministerio de Transporte deberá estandarizar el diseño, información y ubicación de la información que debe contener el carné de identificación de las personas que cumplen alguna laboral en toda la cadena de la prestación del servicio de transporte terrestre intermunicipal, donde se indique como mínimo el nombre de la persona, el cargo y una

fotografía vigente. Es deber del personal que realiza algún tipo de actividad en la respectiva empresa de transporte terrestre, en los terminales de transporte y los que determine el Ministerio de Transporte portar el carné de forma visible y no impedir su visualización con ninguna prenda, accesorio o similares.

**Parágrafo 1°.** Los usuarios podrán exigir la respectiva identificación del personal que presta el servicio de transporte en cualquier momento del viaje, incluso, antes y después de abordar.

**Parágrafo 2°.** El Ministerio de Transporte y las empresas relacionadas deben consensar materiales, características y demás condiciones necesarias para la fabricación del carné con el fin de impedir o minimizar la probabilidad de su falsificación.

**Artículo 3°.** Adiciónese el siguiente artículo a la sección TÍTULO II. DISPOSICIONES ESPECIALES; CAPÍTULO I. TRANSPORTE TERRESTRE AUTOMOTOR correspondiente a la Ley 336 de 1996, el cual quedará así:

Artículo 67B. *Control de terminales de transporte.* Las empresas de transporte deberán cumplir con la normatividad dispuesta para el abordaje y la finalización del viaje de los usuarios en los respectivos terminales de transportes autorizados y certificados por el Ministerio de Transporte. La lista de los terminales de transporte certificados para abordar o dejar pasajeros deberán ser publicadas en la página oficial de internet del Ministerio de Transporte, o quien haga sus veces.

**Parágrafo 1°.** El Ministerio de Transporte articulará la gestión del control con las autoridades territoriales y de movilidad correspondiente para adjudicar las debidas sanciones bajo el principio de la información previa, el consenso con las diferentes entidades y la normatividad que regule al detalle el abordaje de pasajeros de transporte terrestre intermunicipal.

**Artículo 4°.** Adiciónese el siguiente artículo a la sección TÍTULO II. DISPOSICIONES ESPECIALES; CAPÍTULO I. TRANSPORTE TERRESTRE AUTOMOTOR correspondiente a la Ley 336 de 1996, el cual quedará así:

Artículo 67C. *Mecanismos de seguridad en los vehículos de transporte terrestre.* Los vehículos de transporte terrestre intermunicipal deberán contar con una cámara de seguridad en su interior.

**Parágrafo 1°.** En caso de que alguna autoridad competente solicite las grabaciones de la cámara de seguridad, la empresa de transporte terrestre deberá entregar dicha grabación en un plazo inferior a cinco (5) días calendario.

**Parágrafo 2°.** En caso de que alguna autoridad competente solicite las grabaciones de la cámara de seguridad, y la investigación sea sobre violencia de género, la empresa de transporte terrestre deberá entregar dicha grabación en un plazo inferior a tres (3) días calendario.

**Artículo 5°.** Adiciónese el siguiente artículo a la sección TÍTULO II. DISPOSICIONES ESPECIALES; CAPÍTULO I. TRANSPORTE TERRESTRE AUTOMOTOR correspondiente a la Ley 336 de 1996, el cual quedará así:

Artículo 67D. *Acceso a terminales de transporte y paraderos autorizados por parte de población en situación de discapacidad.* Cada Terminal de Transporte y paradero autorizado al interior del territorio nacional deberá tener las condiciones para el acceso, movilidad y uso de los espacios y servicios contemplados para la población en situación de discapacidad.

**Parágrafo transitorio.** A partir de la promulgación de la presente ley, las terminales de transporte tendrán hasta un (1) año para hacer las adecuaciones necesarias a la que se refiere el presente artículo.

**Artículo 6°.** Adiciónese el siguiente artículo a la sección TÍTULO II. DISPOSICIONES ESPECIALES; CAPÍTULO I. TRANSPORTE TERRESTRE AUTOMOTOR correspondiente a la Ley 336 de 1996, el cual quedará así:

Artículo 67E. *Acceso a vehículos autorizados y dedicados al transporte terrestre de pasajeros por parte de población en situación de discapacidad.* Cada Terminal de Transporte y paradero autorizado al interior del territorio nacional deberá tener las condiciones para el acceso, movilidad y uso de los espacios y servicios contemplados para la población en situación de discapacidad.

**Parágrafo transitorio.** A partir de la promulgación de la presente ley, las terminales de transporte tendrán hasta un (1) año para hacer las adecuaciones necesarias a la que se refiere el presente artículo.

**Artículo 7°.** Adiciónese el siguiente artículo a la sección TÍTULO II. DISPOSICIONES ESPECIALES; CAPÍTULO I. TRANSPORTE TERRESTRE AUTOMOTOR correspondiente a la Ley 336 de 1996, el cual quedará así:

Artículo 67F. *Personas eximidas de pago.* Los usuarios del transporte terrestre intermunicipal se regirán por los siguientes descuentos en el precio del tiquete a pagar: – Usuarios menores de 2 años no pagan pasaje y no ocupan puesto con la expedición del respectivo tiquete. – Usuarios mayores de 2 años y menores de 12 años pagan dos terceras (2/3) partes del valor del tiquete en recorridos al interior del territorio nacional, y ocupan puesto. – Usuarios mayores de 12 años pagan tiquete y ocupan puesto.

**Artículo 8°.** Adiciónese el siguiente artículo a la sección TÍTULO II. DISPOSICIONES ESPECIALES; CAPÍTULO I. TRANSPORTE TERRESTRE AUTOMOTOR correspondiente a la Ley 336 de 1996, el cual quedará así:

Artículo 67G. *Tamaño de equipaje.* Por el pago del tiquete un usuario de transporte terrestre intermunicipal tendrá derecho a llevar una maleta o equipaje con un peso de al menos 15 kilogramos.

**Artículo 9°.** Adiciónese el siguiente artículo a la sección TÍTULO II. DISPOSICIONES ESPECIALES; CAPÍTULO I. TRANSPORTE TERRESTRE AUTOMOTOR correspondiente a la Ley 336 de 1996, el cual quedará así:

Artículo 67H. *Responsabilidad ante daños del equipaje.* Es responsabilidad de los pasajeros asegurarse que el contenido del equipaje no sea vulnerable a las condiciones normales a las cuales se ve expuesto por el viaje. Sin embargo, si las condiciones del vehículo permiten filtraciones de líquidos propios del automotor, daños infringidos por el estado del vehículo y/o tratamiento inadecuado por parte del personal de la empresa de transporte, la empresa deberá asumir la compensación del 100% del valor de las mercancías afectadas. Para iniciar un proceso de compensación, la empresa deberá contar con el mecanismo de recepción de reclamaciones en el cual la persona afectada deberá realizar la respectiva queja o reclamo en un periodo no mayor a 2 días hábiles de la finalización del viaje. Así mismo, la empresa cuenta con un periodo no mayor a 10 días hábiles para realizar la correspondiente compensación.

**Artículo 10.** Adiciónese el siguiente artículo a la sección TÍTULO II. DISPOSICIONES ESPECIALES; CAPÍTULO I. TRANSPORTE TERRESTRE AUTOMOTOR correspondiente a la Ley 336 de 1996, el cual quedará así:

Artículo 67I. *Prohibición de sobreventa de pasajes.* No se permitirá a empresas de transporte terrestre sobrevender tiquetes. Las empresas serán responsables de contratar y/o administrar sus sistemas de información para que eventos de este tipo no sucedan.

**Artículo 11.** Adiciónese el siguiente artículo a la sección TÍTULO II. DISPOSICIONES ESPECIALES; CAPÍTULO I. TRANSPORTE TERRESTRE AUTOMOTOR correspondiente a la Ley 336 de 1996, el cual quedará así:

Artículo 67J. *Motivos que permiten cancelar viajes o retrasar los horarios estipulados.* El retraso o cancelación de un viaje programado en transporte terrestre intermunicipal podrá avalarse sin sanciones a la empresa de transporte en las siguientes condiciones: 1. Por razones de fuerza mayor. 2. Por razones meteorológicas. 3. Por razones que puedan colocar en peligro a los pasajeros.

Parágrafo 1°. En caso de que suceda alguna de estas 3 razones, la empresa deberá reportar ante la Superintendencia de Transporte y ante el Ministerio de Transporte el hecho sucedido.

**Artículo 12.** Adiciónese el siguiente artículo a la sección TÍTULO II. DISPOSICIONES ESPECIALES; CAPÍTULO I. TRANSPORTE TERRESTRE AUTOMOTOR correspondiente a la Ley 336 de 1996, el cual quedará así:

Artículo 67K. *Compensación a usuarios por cancelación o retraso de los horarios*

*estipulados.* En caso en el cual la empresa de transporte intermunicipal incumpla con los horarios estipulados de inicio del viaje, y frente al incumplimiento no se encuentre dentro de los motivos estipulados en el artículo 67J de la presente ley, deberá incurrir en las siguientes compensaciones:

- De 25 minutos a 1 hora de retraso: La empresa brindará a los usuarios afectados un refrigerio y el mecanismo para otorgar una comunicación telefónica por 3 minutos a llamadas nacionales y/o internacionales.
- De 1 a 3 horas de retraso: La empresa brindará a los usuarios afectados un refrigerio, el mecanismo para otorgar una comunicación telefónica por 3 minutos a llamadas nacionales y/o internacionales y la ración de alimentación correspondiente según hora del día.
- Más de 3 horas de retraso: La empresa brindará a los usuarios afectados un refrigerio, el mecanismo para otorgar una comunicación telefónica por 3 minutos a llamadas nacionales y/o internacionales, la ración de alimentación correspondiente según hora del día y una devolución del 25% del valor pagado por el pasaje en el medio que elija el consumidor, ya sea en efectivo, ahorro programado para futuros viajes, o los mecanismos que pueda ofrecer la empresa de transporte al usuario afectado.
- Más de 5 horas de retraso y son más de las 10:00 p. m.: La empresa brindará a los usuarios afectados un refrigerio, el mecanismo para otorgar una comunicación telefónica por 3 minutos a llamadas nacionales y/o internacionales, la ración de alimentación correspondiente según hora del día, una devolución del 25% del valor mínimo del valor del trayecto en el medio que elija el pasajero, ya sea en efectivo, ahorro programado para futuros viajes, o los mecanismos que pueda ofrecer la empresa de transporte al usuario afectado y el correspondiente hospedaje si la persona no se encuentra en su lugar de residencia, a menos que el pasajero acepte continuar esperando voluntariamente.

**Parágrafo 1°.** La compensación no exime las respectivas actuaciones administrativas por parte de las autoridades, Superintendencia de Transporte y Ministerio de Transporte, frente a las actuaciones de la empresa que ocasionaron el retraso.

**Artículo 13.** Adiciónese el siguiente artículo a la sección TÍTULO II. DISPOSICIONES ESPECIALES; CAPÍTULO I. TRANSPORTE TERRESTRE AUTOMOTOR correspondiente a la Ley 336 de 1996, el cual quedará así:

Artículo 67L. *Información física en las instalaciones de los terminales de transporte.* Las Terminales de Transporte deberán publicar

en un espacio físico visible la información sobre los derechos y deberes que tienen los usuarios del transporte terrestre intermunicipal, en especial los estipulados en la presente ley.

**Artículo 14. Regulación del aumento tarifario.** Adiciónese un parágrafo al artículo 30 de la Ley 336 de 1996, el cual quedará así:

**Parágrafo.** Los incrementos en la tarifa establecida para sistemas de transporte terrestre intermunicipal podrán realizarse una vez al año y no deberá exceder la variación anual del incremento del Salario Mínimo Mensual Legal Vigente.

**Artículo 15. Régimen sancionatorio.** Las empresas que en su actuar incumpla alguna de las normas establecidas en la presente ley se someterán a las sanciones correspondientes por las entidades administrativas, definidas en el artículo 46 de la Ley 336 de 1996.

**Artículo 16. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

### 3. JUSTIFICACIÓN

Según se establece en el presente proyecto de ley, la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) al 2018 en el país existían 538 empresas habilitadas para prestar el servicio público de Transporte Terrestre Automotor de Pasajeros por Carretera a viajeros y turistas (ANDI, 2018). Así mismo, a la fecha del 2016, estas empresas transportaron cerca de 190 mil pasajeros, un aporte al Producto Interno Bruto (PIB), en promedio del 3.53% entre 2010 y 2017 y del 66.89% al sector de Transporte y Almacenamiento (DANE, 2019), lo que indica que la actividad económica merece un proceso de estandarización en la gestión del servicio que se les brinda a estos usuarios. Dado lo anterior, el presente proyecto de ley busca mejorar la seguridad de los medios de transporte terrestre, inclusión a personas en condición de discapacidad, estipular los derechos que tienen los usuarios en el valor del tiquete, garantizar condiciones para cancelaciones y/o retrasos de viajes y, finalmente, visibilizar los derechos y deberes de los pasajeros como derecho a la información al interior de los terminales de transporte.

### 4. ARGUMENTOS DEL AUTOR

De acuerdo con el autor del proyecto, es menester adelantar las gestiones correspondientes para corregir, subsanar y/o prevenir eventos en los cuales se coloque en peligro, vulnerabilidad y/o se afecten condiciones sociales, laborales/profesionales y personales de los usuarios del transporte terrestre nacional.

En torno a esto, el presente proyecto de ley busca avanzar en la normatividad sobre los factores internos del servicio de transporte terrestre, con la lógica de actualizar la normatividad ante las nuevas dinámicas que se encuentran en la economía nacional, y estandarizar ciertos procesos y/o actuaciones administrativas ante

diferentes sucesos que se han presentado o puedan presentarse.

- a) Seguridad;
- b) Inclusión;
- c) Costos incluidos en el precio del tiquete;
- d) Cancelaciones y/o retraso;
- e) Derecho a la información

#### a) Seguridad

##### *Identificación del personal.*

En los últimos años las noticias de robos, acciones violentas y otras modalidades de delitos han sido protagonizadas por personas que falsifican la identificación e incluso, han llegado a conseguir y/o replicar uniformes de empresas con las cuales han infringido la seguridad de usuarios, ciudadanos y sociedad en general.

Entre los eventos a destacar, se encuentran algunos de los ocurridos en el año 2019:

En Cartagena un individuo suplantaba ser trabajador de Acuacar (Empresa de Servicios Públicos Aguas de Cartagena), para exigir dinero a usuarios (Mundo Noticias, 2019).

Razón a este y otros múltiples eventos de años anteriores, se hace menester la participación del Ministerio de Transporte para estandarizar el diseño e información que deben contener el carné de identificación por parte de los trabajadores de las empresas que prestan el servicio de transporte terrestre. Así mismo, establecer las condiciones para evitar futuras suplantaciones por parte de personas ajenas a la prestación del servicio de transporte terrestre.

##### *Cámaras de seguridad al interior de vehículos.*

Según registros de la Policía Nacional, al 9 de junio del 2019 se han realizado 137.988 hurtos a personas, de los cuales 139 fueron originados al interior del transporte intermunicipal y 399 en terminales de transporte. Así mismo, en el 2018 se presentaron 208.655 hurtos a personas, de las cuales 268 fueron al interior del transporte intermunicipal y 685 en terminales de transporte. (Policía Nacional, 2019).

De forma similar, de los 14.989 delitos sexuales denunciados que fueron ocurridos a la fecha del 9 de junio del 2019, 3 ocurrieron al interior del transporte intermunicipal y 5 en terminales de transporte. De los 36.483 delitos denunciados en el año 2018, 4 ocurrieron al interior del transporte intermunicipal y 9 en terminales de transporte.

Dado lo anterior, como un mecanismo nuevo pero necesario para brindar un mayor grado de seguridad y confianza por parte de los usuarios, se estipula la obligación de instalar una cámara de seguridad al interior de los vehículos de transporte terrestre intermunicipal. La recolección de la información allí suscrita tendrá la función de pruebas ante denuncias por parte de usuarios afectados y las que determinen las entidades o autoridades correspondientes.

**b) Inclusión**

Atendiendo las definiciones y determinaciones de la Ley Estatutaria 1618 del año 2013 en la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas en situación de discapacidad y a la “Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad”, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006” ratificada en Colombia por la Ley 1346 del 2009, es deber del Estado garantizar que las adecuaciones físicas en las cuales se prestan servicios públicos, cuenten con las condiciones para que las personas en situación de discapacidad puedan hacer uso y ejercicio pleno del derecho a usar dicho servicio público.

De esta manera se plantea en el proyecto que la infraestructura de los Terminales de Transporte y los vehículos de transporte público terrestre intermunicipal cumplan con la accesibilidad al servicio. Se requiere que ambos espacios se articulen y ofrezcan las condiciones para un goce efectivo del derecho a movilizarse.

La población en situación de discapacidad que han hecho uso del servicio de transporte terrestre no se tiene registrado, sin embargo, adecuar las instalaciones y los vehículos representa brindar condiciones de accesibilidad para el 7.2% de la población, es decir, cerca de 3 millones y medio de personas en Colombia (DANE, 2019).

**c) Costos incluidos en el precio del tiquete**

Los usuarios del transporte terrestre intermunicipal deben conocer los derechos a los cuales tienen acceso por la compra del tiquete o pasaporte, los cuales incluyen, de manera estandarizada para todas las empresas:

- Derecho a ser abordado en los terminales de transporte autorizados y habilitados por el Ministerio de Transporte.
- Derecho a finalizar el recorrido en los terminales de transporte autorizados y habilitados por el Ministerio de Transporte.
- Derecho a transportar un equipaje con determinadas características físicas.
- Derecho a transportar un niño de brazos correspondiente a menores de 2 años.

Con respecto a los ítems mencionados, se detallan los siguientes:

El equipaje en el transporte terrestre no se encuentra regulado en gran parte del territorio latinoamericano, pero, por el contrario, en Europa las empresas han generado sus propios reglamentos ante la ausencia de una reglamentación formal.

Según la empresa de transporte terrestre Monbus (España), es específica en determinar que, “La compra de un billete te da derecho a transportar gratuitamente dos piezas de equipaje (maleta, mochila o bolso de viaje) siempre y cuando tengan unas dimensiones inferiores a medio metro cúbico, y no superen en su conjunto los 30 kg, quedando excluidos los equipajes especiales que

deberás facturar de forma independiente abonando la tarifa correspondiente” (Monbus, s.f.).

Según la empresa de transporte terrestre ALSA (España), “El viajero tiene derecho a transportar gratuitamente hasta 30 kg de equipaje, salvo lo dispuesto para líneas internacionales (25 kg), adecuándose en todo caso a la capacidad de carga de acuerdo con las características técnicas del vehículo. Si necesitas ampliar información dirígete al punto de venta más cercano y allí te informarán” (ALSA, s. f.)

Según la Empresa Avanzabus (España), “El viajero tiene derecho al transporte gratuito de hasta 30 kg de equipaje. El exceso siempre condicionado a la capacidad de la bodega del autobús, deberá ser abonado según la cuantía que por tarifa corresponda.” (Avanzabus, s. f.).

Dada esta situación se busca que el pago del tiquete terrestre incluya un equipaje con un peso mínimo, buscando además establecer responsabilidades por parte de la empresa transportadora en torno al cuidado de las maletas de viaje.

*Sobre la población eximida de pago.*

En torno a la población eximida de pago, citando la Sentencia C-087 del 2005 permitieron determinar que todo menor de brazos, considerado menor de 2 años, no paga pasaje, pero tiene derecho a acceder al sistema de transporte público. Concerniente a esta decisión, el Ministerio de Transporte emitió el Concepto MT-1350-2-11250 del 13 de marzo del 2006, en el cual, finaliza enunciando que:

“Teniendo en cuenta las consideraciones de la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional plasmadas en la Sentencia T-087 de 2005, esta Asesoría considera que para el Transporte Intermunicipal de Pasajeros, los niños mayores de dos (2) años, deben ocupar un (1) puesto expidiéndoseles para ello el respectivo tiquete” (Ministerio de Transporte, 2006).

Basados en el concepto emitido y en la experiencia del transporte aéreo colombiano, se determina que:

- Usuarios menores de 2 años no pagan pasaje y no ocupan puesto, pero requiere la expedición del respectivo tiquete.
- Usuarios mayores de 2 años y menores de 12 años pagan dos terceras (2/3) partes del valor del tiquete en recorridos al interior del territorio nacional, y ocupan puesto.
- Usuarios mayores de 12 años pagan tiquete y ocupan puesto.

Finalmente, un elemento a tener en cuenta con el costo del tiquete es el control del incremento tarifario. Atendiendo a mantener el poder adquisitivo de la población usuaria del servicio de transporte terrestre intermunicipal, es necesario determinar el incremento máximo una vez al año de la tarifa de transporte y este no podrá superar

el incremento del Salario Mínimo Mensual Legal Vigente que se estipule para el año del respectivo incremento.

La Resolución 3600 del 2001 del Ministerio de Transporte estableció la libertad de tarifas para la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros de carretera, libertad que no se está transgrediendo con el presente proyecto de ley. El propósito es regular la libertad tarifaria, estandarizar los precios de venta en la medida que, los incrementos del precio de la tarifa se realicen acorde con las restricciones presupuestales de los usuarios.

#### **d) Cancelaciones y/o retraso**

El transporte terrestre intermunicipal cada día tiene un mayor grado de importancia en las relaciones comerciales y laborales de la población. Si bien tiene un grado de importancia en las cadenas de producción del turismo en las diferentes ciudades del país, por condiciones de centralización, muchas personas viajan de diferentes partes del país a los centros urbanos por motivos laborales, educativos y de salud.

Dado lo anterior, a continuación, se visualiza que la población que demarca relaciones con el transporte terrestre al año 2016 ascendía a los cerca de 190 mil pasajeros (Ministerio de Transporte, 2018).

Así mismo, el mercado de transporte al interior del país es realizado en su mayoría por el transporte terrestre, que transporta al 87% de los usuarios. Atendiendo a esto, los usuarios deben tener garantías de un servicio de transporte oportuno, que cumpla las condiciones estipuladas en la publicidad y en lo manifestado en el contrato de compra del servicio (tiquete).

En relación a esto, la Resolución número 7811 de 2011: Sobre la libertad de determinar horarios para ofrecer el servicio de transporte terrestre automotor, esta determina que las empresas tienen libertad para establecer los horarios siempre y cuando estos sean conocidos por el público en un tiempo no menor a 5 días. Sobre el tema de información no menos a 5 días es regulado por la Ley 105 de 1993. Adicionalmente, es regulado por la Ley 1480 de 2011 o Estatuto del Consumidor, sobre los proveedores de transporte a informar a los usuarios.

Sin embargo, no hay normatividad que exprese cuándo es permitido que una empresa cancele o retrase los viajes.

Dado lo anterior, se prohíbe, de manera expresa, la sobreventa de tiquetes para el transporte terrestre intermunicipal. Así mismo, los retrasos o cancelaciones de viajes que no sean por fuerza mayor deberán acarrear la respectiva compensación al pasajero acorde al tiempo de retraso y las afectaciones que estas puedan generar.

El grado de compensación está directamente relacionado con el ciclo vital de la persona de alimentación y descanso, por ende, si los pasajeros

son afectados por el retraso del viaje, la empresa deberá asumir estos costos de alimentación y descanso, en el caso de que la persona no sea residente en la ciudad en la que se encuentra.

#### **e) Derecho a la información**

Atendiendo a lo reglamentado en la Ley 1712 del 2014 que regula la Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional, la cual es la herramienta normativa que regula el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información pública en Colombia. Según lo definido en el artículo 5°, ámbito de aplicación, el numeral c) determina que:

“c) Las personas naturales y jurídicas, públicas o privadas, que presten función pública, que presten servicios públicos respecto de la información directamente relacionada con la prestación del servicio público”.

Dado lo anterior, es preciso que las terminales de transporte manifiesten al interior de su infraestructura, de manera visible, legible o con un tamaño de letra armonioso e integral para las diferentes edades de los usuarios y sus respectivas disminuciones de capacidad visual o encontrarse en situación de discapacidad visual, en el cual se informen los derechos y deberes que ostentan como pasajeros.

Es primordial que los derechos acá consagrados se manifiesten en los espacios de información. Así mismo, es necesario que la Terminal de Transporte realice los respectivos estudios que analicen, por número de pasajeros que confluyen, características del espacio, y otros elementos que determine el Ministerio de Transporte, cuántos espacios de información deben instalarse.

### **5. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES**

Encontramos los ponentes que la presente iniciativa que está en etapa de informe de ponencia para primer debate, cuyo objeto según el autor se encamina a regular el servicio de transporte terrestre al interior del territorio nacional buscando actualizar la normatividad ante las nuevas dinámicas que se encuentran en la economía nacional, comporta dieciséis artículos incluidos la vigencia y derogatoria, los cuales fijan asuntos de seguridad, inclusión, costos incluidos en el precio del pasaje, cancelaciones y/o retrasos y derecho a la información como los más destacados.

Las diversas normas de implementación que consagra la iniciativa si bien propenden de buena fe dictar por ley disposiciones básicas en el servicio de transporte terrestre, no armoniza las directrices para asegurar el ejercicio eficiente y coherente de la acción material de la norma generando confusión en el ejercicio de unas competencias que ya tienen asignadas diversas autoridades públicas responsables de la materia, a través de las normas que ya existen.

En tal sentido, se observan en el desarrollo normativo propuestas que imposibilitan la

eficiencia y racionalización normativa que permitan lograr los efectos deseados por el autor -cuyo móvil es sin duda la demanda social-, y que por el contrario, más bien derivan en duplicidad normativa y en conflicto de competencias.

Tales son los casos de los artículos 2°, 4°, 5°, 6°, 9°, 11 y 15 cuya sustantividad ya tiene registro normativo en leyes preexistentes (Ley 336 de 1996 y Código de Comercio), que de ser admitidas crean ambigüedad y confusión en el operador normativo al momento de la valoración e interpretación jurídica.

El artículo 3° propone que mediante esta ley se deba cumplir con otra.

Los artículos 7°, 8° y 14, disponen una regulación tarifaria, lo que por competencia constitucional le es dado solo al Gobierno nacional.

Así las cosas, a juicio de los ponentes la presente iniciativa no proyecta la creación de un texto normativo que refleje con claridad y conveniencia la voluntad política que se le transmite.

**PROPOSICIÓN**

Por las anteriores consideraciones rendimos ponencia negativa y solicitamos a los miembros de la Comisión Sexta Constitucional, no dar primer debate al Proyecto de ley número 018 de 2019 Cámara, *por medio del cual se regulan algunas medidas sobre el transporte terrestre intermunicipal.*

  
MARTHA VILLALBA HODWALKER.  
Ponente Coordinadora.

  
OSWALDO ARCOS BENAVIDES.  
Ponente.

  
DIEGO PATIÑO AMARILES.  
Ponente.

  
ALFREDO APE CUELLO BAUTE.  
Ponente.

**COMISIÓN SEXTA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
SUSTANCIACIÓN  
INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER  
DEBATE**

Bogotá, D. C., 7 de noviembre de 2019

En la fecha fue recibido el informe de ponencia negativa para primer debate al Proyecto de ley número 018 de 2019 Cámara, *por medio del cual se regulan algunas medidas sobre el transporte terrestre intermunicipal.*

Dicha ponencia negativa fue firmada por los Honorables Representantes *Martha Patricia Villalba* (Coordinadora Ponente), *Oswaldo Arcos*, *Alfredo Ape Cuello*, *Diego Patiño Amariles*.

Mediante Nota Interna número C.S.C.P. 3.6 - 579 / del 7 de noviembre de 2019, se solicita la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República.



**DIANA MARCELA MORALES ROJAS**  
Secretaria General

**CONTENIDO**

Gaceta número 1106 - Viernes, 8 de noviembre de 2019	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PONENCIAS	
	<b>Págs.</b>
Informe de ponencia positiva para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 248 de 2019 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 122 de la Ley 30 de 1992. ....	1
Informe de ponencia negativa para primer debate al Proyecto de ley número 018 de 2019 Cámara, por medio del cual se regulan algunas medidas sobre el transporte terrestre intermunicipal.....	11