



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 - N° 804

Bogotá, D. C., jueves, 4 de octubre de 2018

EDICIÓN DE 32 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

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 009 DE 2018 CÁMARA

por el cual se incorpora el artículo 49-A dentro del Capítulo II del Título II de la Constitución Política de Colombia.

Bogotá, D. C., octubre 3 de 2018

Doctor

SAMUEL ALEJANDRO HOYOS MEJÍA

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia positiva para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 009 de 2018 Cámara, por el cual se incorpora el artículo 49-A dentro del Capítulo II del Título II de la Constitución Política de Colombia.

Honorables Representantes:

Tras la designación que efectuó la honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, y según lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, sometemos a consideración de los honorables Representantes el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 009 de 2018 Cámara, *por el cual se incorpora el artículo 49-A dentro del Capítulo II del Título II de la Constitución Política de Colombia.*

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

La presente iniciativa fue radicada el pasado 20 de julio 2018 por los honorables Representantes Ángela María Robledo Gómez, María José Pizarro Rodríguez, Ómar de Jesús Restrepo Correa, David Ricardo Racero Mayorca, León Fredy Muñoz Lopera, Luis Alberto Albán Urbano, Jairo Renaldo Cala Suárez, y los honorables Senadores Iván Cepeda, Feliciano Valencia, Gustavo Bolívar, Alberto Castilla.

Le correspondió el número 009 de 2018 en Cámara y se publicó en la *Gaceta del Congreso* número 559 de 2018.

Por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, fuimos designados para rendir informe de ponencia en primer debate ante esta célula legislativa mediante oficio del 15 de agosto de 2018.

II. OBJETO

Elevar a rango constitucional el derecho al agua para uso personal y doméstico, destinado a satisfacer las necesidades básicas, bajo el marco de postulados de cantidad, disponibilidad, calidad, accesibilidad y asequibilidad en la forma prevista en la jurisprudencia y en los convenios internacionales, así como garantizar el uso racional y adecuado de este recurso.

III. JUSTIFICACIÓN

El agua es un elemento esencial en la vida y desarrollo de los seres humanos, de ahí que haya surgido la necesidad de reconocerlo como derecho fundamental e inherente a las personas de esta y las generaciones venideras. Asimismo, como derecho consustancial que es, se ha suscitado la preocupación en distintas esferas no solo por garantizar su acceso para atender necesidades

básicas, sino también por desplegar normas y acciones tendientes a su conservación y desarrollo sostenible.

El agua potable es un recurso natural esencial para la existencia de la vida. Asegurar su consumo y el tratamiento adecuado es igualmente garantizar los derechos que están estrechamente ligados a este, a saber: la vida, la salud y la dignidad humana.

Ahora bien, para sustentar de manera ordenada la ponencia y el pliego de modificaciones que adelante se expondrá, se procederá a dividir este informe en tres capítulos: i) El agua como derecho fundamental autónomo y sus lineamientos; ii) Gratuidad o no del agua; y iii) El derecho fundamental al agua como no equiparable al concepto de mínimo vital.

i) El agua como derecho fundamental autónomo y sus lineamientos

Si bien el acceso al agua como derecho fundamental no se encuentra enunciado expresamente en los derechos y garantías de la Constitución Política del 91, este sí se encuentra ampliamente reconocido por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y por los convenios internacionales vigentes.

En ese sentido, el acceso al agua como derecho fundamental encuentra sustento en la Observación General 15 del 2002 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el que señala que disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para uso personal y doméstico, es condición para el ejercicio de otras libertades como la vida, la salud o la alimentación equilibrada.

De igual forma, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, aprobada en 1979, en su artículo 14.2 literal f) señala que los Estados Partes adoptarán las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales, y en particular priorizarán “(...) condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones”. (Subrayado propio).

Por su parte, la jurisprudencia vigente ha decantado que el acceso a agua potable como derecho fundamental, implica que dicho acceso esté destinado a satisfacer las necesidades básicas de las personas. Vale decir que inicialmente la Corte Constitucional consideraba el acceso a agua potable como un derecho conexo a la vida en condiciones de dignidad, o como mecanismo para proteger el medio ambiente sano; no obstante, hoy día lo reconoce como un derecho fundamental autónomo.

En tal sentido, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que el acceso al agua potable se protege en sede de amparo si: (i) su finalidad es el consumo humano y no fines

industriales, turísticas o comerciales; (ii) el agua que se ofrece no es apta para el consumo humano y, (iii) los usuarios cumplen con los requisitos señalados en la ley y los reglamentos para la instalación del servicio público, pues este derecho también implica el deber de acatar las normas técnicas especializadas para la correcta prestación del servicio.

Igualmente, la Corte ha señalado que el abastecimiento del agua debe reunir cinco condiciones. (i) Cantidad suficiente; (ii) disponibilidad; (iii) de calidad adecuada; (iv) accesible físicamente; y (v) asequible para los usuarios.

En cuanto al saneamiento básico, la Corte ha encontrado que no siempre está relacionado con derechos fundamentales.

Como refuerzo de lo anterior, encontramos:

- En la Sentencia T- 578 de 1992, la Corte sostuvo que “(...) *el servicio de acueducto no cumple con la finalidad de satisfacer las necesidades esenciales de las personas naturales, pues en este caso la conexión o la habilitación del predio para la construcción posterior de las viviendas beneficiaría a una persona jurídica para las cuales no constituye derecho constitucional fundamental.*”

En el caso concreto el derecho fundamental al servicio de acueducto y alcantarillado no está directamente relacionado con los derechos fundamentales de las personas naturales, por encontrarse deshabitado el lugar, y la solicitud de protección proviene de una persona jurídica, que, por definición no requiere, como las personas naturales, del agua”. (Subrayado fuera del original).

- En la Sentencia T-410 de 2003, reiterado en la T-1104 de 2005, la Corte prevé que “*la jurisprudencia constitucional, desde sus primeras sentencias, ha señalado que el derecho al agua es un derecho fundamental cuando está destinado para el uso de las personas, en cuanto contribuye a la vida, la salud y la salubridad pública, y que, por el contrario, no es un derecho fundamental, cuando se destina a otro tipo de necesidades, tales como la explotación agropecuaria o a terrenos deshabitados*”.
- En la Sentencia T-888 de 2008, la Corte hace un recuento de los criterios jurisprudenciales en materia del derecho fundamental al agua para consumo humano donde establece que: “*el agua potable constituye un derecho fundamental que hace parte del núcleo esencial del derecho a la vida en condiciones dignas cuando está destinada al consumo humano*”.
- En providencias más recientes, la Corte recuerda en sentencias como la T-100 de 2017 lo siguiente:

“En la Observación General 15 se dice que disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para uso personal y doméstico, es condición para el ejercicio de otras libertades como la vida, la salud o la alimentación equilibrada”.

(...) En razón a su carácter fundamental, y a que es una condición que permite el ejercicio y disfrute de otros derechos constitucionales, la Corte protege en sede de amparo el acceso al agua en hipótesis concretas, y tras el cumplimiento de requisitos específicos. Para ello ha exigido que i) se demuestre que se requiere para el consumo humano; ii) se evidencie que el agua que se ofrece al accionante y/o a una comunidad determinada se encuentra contaminada, o no es apta para el consumo humano y; iii) los usuarios cumplen con los requisitos señalados en la ley y los reglamentos para la instalación del servicio público, pues este derecho también implica el deber de acatar las normas técnicas especializadas para la correcta prestación del servicio. Fuera de estos casos, queda por ejemplo la protección a través de acción de tutela, el consumo de agua que tiene finalidades industriales, turísticas o comerciales.

Ahora bien, la Corte Constitucional en su desarrollo jurisprudencial del derecho al agua como fundamental, ha querido atemperarse a la Observación General número 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, donde se preceptúa con suficiencia las características que debe reunir el ejercicio de este derecho, a saber; cantidad, disponibilidad, calidad, accesibilidad y asequibilidad. Estos elementos constitutivos se entienden de la siguiente manera:

- a) Cantidad: Hace referencia a una medición cuantitativa del número de metros cúbicos necesarios para una persona. La Corte Constitucional¹ y la Organización Mundial de la Salud han definido que los metros cúbicos mínimos necesarios para una persona -con variación en atención a la región, el clima, los hábitos etc.- siempre oscila alrededor de cincuenta (50) a cien (100) metros cúbicos. Al respecto esta Corte definió que: “(...) una cantidad suficiente de agua abarca el recurso necesario para el saneamiento, usos personales y domésticos (consumo, preparación de alimentos e higiene).²

- b) Disponibilidad: Frente a ella la Observación General número 15 recalca que el abastecimiento del líquido de cada persona debe ser **continuo y suficiente** para los usos personales y domésticos.
- c) Calidad: Alude a que el agua debe ser salubre y potable y en consecuencia no ha de contener microorganismos o sustancias químicas o radiactivas que puedan constituir una amenaza para la salud de las personas. Además, el agua debería tener un color, un olor y un sabor aceptables para cada uso personal o doméstico³.
- d) Accesibilidad: Se refiere a que las instalaciones e infraestructura física que sirve para distribuir y garantizar el acceso al agua, debe ser cercana y segura para todos, y sin discriminación alguna.
- e) Asequibilidad o accesibilidad económica: Según la cual los Estados tendrán que garantizar cargos y tasas acordes con el patrimonio de cada ciudadano. Los costos de la infraestructura y puesta en marcha de los servicios de acueducto consultarán las posibilidades económicas de las comunidades. En esa medida, las facturas deben ser razonables y no pueden comprometer ni poner en peligro el ejercicio de otros derechos.

Por lo anterior, sí deviene como necesario elevar a rango constitucional el derecho al agua, pero bajo los precisos lineamientos decantados convencional y jurisprudencialmente, por lo que estos parámetros se incluirán en el texto propuesto.

ii) Gratuidad o no del agua

El título XII (artículos 332 al 373) de la Constitución Política de Colombia establece el régimen económico y de la hacienda pública. Dentro de este título se encuentra el Capítulo 5 (artículos 365 al 370) denominado de la finalidad social del Estado y de los servicios públicos.

En virtud de ello, constitucionalmente los servicios públicos al tiempo de ser catalogados como una finalidad social del Estado, respecto a su prestación, se consideran una actividad económica.

En lo que a ello atañe, la doctrina⁴ y la jurisprudencia⁵ del Consejo de Estado, han señalado lo siguiente:

¹ Sentencia T- 016 de 2014.

² Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Informe Anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e Informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General: “Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos Sobre el Alcance y el Contenido de las Obligaciones Pertinentes en Materia de Derechos Humanos Relacionados con el Acceso Equitativo al Agua Potable y el Saneamiento que Imponen los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos”, A/HRC/6/3, 2007, párr. 13.

³ Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 15, HRI/GEN/1/Rev.7.at 117 (2002).

⁴ Chahín Lizcano, Guillermo, “Elementos básicos del régimen Constitucional y legal de los servicios públicos domiciliarios”. Publicación de la Empresa de Energía de Bogotá, Bogotá - 1998. Págs. 33 y 39.

⁵ Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera. Consejero Ponente: Aller E. Hernández Enríquez. Radicación número: 500012331000200300277 01. Expediente número: 27673.

“En consecuencia, el régimen constitucional consagrado a partir de 1991 para la prestación de los servicios públicos domiciliarios es el que corresponde al ejercicio de una actividad económica que debe cumplirse bajo las reglas y principios contenidos en las disposiciones generales que orientan la actividad económica en Colombia, los artículos 333 y 334 de la Carta, y las especiales anteriormente transcritas. Vale decir que se trata de un régimen de libertad de empresa, pero dentro de los límites del bien común, sujeta esta actividad a la dirección general y a la intervención del Estado con miras al logro de los fines del Estado Social de derecho.

(...) la prestación de tales servicios no es otra cosa que el ejercicio una actividad económica que se cumple por todos dentro de un criterio de libertad aunque sometida a la regulación, vigilancia y control del Estado, pero ya no, según los mecanismos tradicionales de control sobre la actividad estatal, sino en ejercicio de la facultad constitucional que tiene el Estado de intervenir en la economía”. (Negrilla fuera del original).

El artículo 366 Superior no solo dispuso que la solución de la necesidad insatisfecha de agua potable es un objetivo fundamental del Estado, sino que, además, catalogó el agua potable como servicio público.

Por su parte, el artículo 367 *ejusdem* dispone, entre otros, que en materia de servicios públicos domiciliarios, el régimen tarifario tendrá en cuenta los criterios de costos, solidaridad y redistribución de ingresos.

Sobre el régimen tarifario y el principio de solidaridad en los servicios públicos, la Corte Constitucional señaló en la Sentencia C-580 de 1992 lo siguiente:

“El tema de los servicios públicos comprende una de las materias de mayor sensibilidad en la opinión colectiva, sobre todo después del abandono del concepto de servicios públicos gratuitos que tantas expectativas causó en los comienzos del Estado Social de Derecho. Hoy en día esa gratuidad ha sido abandonada quedando supérstite en pocos servicios como la Justicia (artículo 229 C. N.), o la Educación (artículo 67 C. N.), o la Salud (artículos 49 y 50 C. N.), de manera más o menos parcial. Actualmente, los servicios públicos son onerosos, surgiendo la obligación para las personas y los ciudadanos de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad”. (Negrilla propia).

En esa línea, la Corte Constitucional en la Sentencia C- 558 de 2001 dijo lo siguiente:

“(…) En todo caso, propio es advertir que con arreglo a lo dispuesto en el artículo 367 del Estatuto Supremo la prestación de los servicios públicos domiciliarios no puede tener un carácter gratuito, por el contrario, su naturaleza onerosa es inherente a la relación contractual en la

perspectiva de alcanzar, preservar y mejorar para la comunidad tanto la cobertura como la calidad del servicio.

Por su parte, en Sentencias como la T-546 de 2009 la Corte sostuvo que:

“Para la Sala es claro que la posibilidad de prestación efectiva de los servicios está condicionada a la viabilidad financiera de las empresas privadas o públicas encargadas de su prestación, de tal forma que la reiteración de prácticas ilegales de no pago deterioran no sólo el interés económico de las empresas, reflejado en la depauperización (sic) de su patrimonio, sino que pueden incluso conducir al colapso de las mismas y por esta vía a la imposibilidad material de la prestación general del servicio público. Nada más alejado de la finalidad social del Estado en términos del artículo 365 de la Constitución”.

Como marco normativo, se encuentra la Ley 142 de 1994. ‘por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones’, donde en su artículo 128, el legislador estableció un nuevo tipo contractual; el de prestación de servicios públicos domiciliarios, y lo definió como aquél acuerdo de voluntades “en virtud del cual una empresa de servicios públicos los presta a un usuario a cambio de un precio en dinero, de acuerdo a estipulaciones que han sido definidas por ella para ofrecerlas a muchos usuarios no determinados”. Se advierte entonces que, el legislador configuró el contrato de servicios públicos domiciliarios como un contrato de carácter oneroso.

Por otro lado, la Asamblea General de Naciones Unidas - Informe del Consejo de Derechos Humanos A/HRC/30/39 del 05 de agosto de 2015, señaló lo siguiente: *El agua y el saneamiento no tienen necesariamente que estar disponibles de forma gratuita. El marco de derechos humanos reconoce que es necesario recaudar ingresos para garantizar el acceso universal a los servicios. Si el suministro de agua y el saneamiento fuese gratuito para todos, se perjudicaría en realidad a los hogares de renta baja, pues esto privaría a gobiernos y proveedores de servicios de los ingresos necesarios para ampliar y mantener el servicio, lo cual pondría en peligro la sostenibilidad económica del sistema en su conjunto y la capacidad del Estado de proteger y hacer efectivos otros derechos humanos.*

De lo anterior se desprende entonces que el derecho al agua no puede implicar gratuidad en el servicio pues permitirlo desencadenaría en insostenibilidad fiscal, en debilitamiento de los prestadores, y por contera, en una ineficiente e imperdurable prestación del servicio.

iii) El derecho fundamental al agua como no equiparable al concepto de mínimo vital.

El concepto de mínimo vital no ha sido claramente definido en nuestro ordenamiento jurídico. Sin embargo, la jurisprudencia constitucional señala que el mínimo vital en agua

potable es, en principio, un derecho de carácter fundamental de **contenido individual y no colectivo**. Quiere ello decir que quien lo alega a su favor debe reunir unos requisitos especiales que ha precisado la doctrina constitucional y que están referidos a condiciones particulares que le impiden el acceso a satisfacer una necesidad esencial a través del suministro del servicio.

El concepto de mínimo vital en servicios públicos domiciliarios, puntualmente en agua potable, es un concepto en construcción, cuya consolidación aún no termina, pues aunque toma identidad desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, y es reconocido por la Corte Constitucional desde la Sentencia T-578 de 1992, es apenas a partir de la Sentencia C-150 de 2003 que inicia su actual etapa de consolidación, que tiene un hito sustancial en la expedición de la Sentencia T-546 de 2009, y que se integra por diferentes sentencias en especial un grupo de providencias que han sido expedidas desde el año 2002 hasta la fecha.

Durante ese interregno, se rastrean algunas sentencias que permiten colegir que no siempre se impone el derecho al agua como mínimo vital, siendo necesario analizar las condiciones especiales de cada caso:

- En la Sentencia C-150 de 2003, la Corte indicó que: *“la jurisprudencia constitucional ha impedido que en ciertas situaciones específicas la empresa de servicios públicos suspenda de manera abrupta el servicio, cuando las personas perjudicadas son especialmente protegidas por la Constitución. También ha advertido que a los bienes especialmente protegidos no se les puede cortar el servicio público domiciliario por falta de pago”*. (Subrayado fuera del original).
- En la Sentencia T- 740 de 2011, la Corte sostuvo que *“solo cuando se presenta un riesgo cierto e inminente sobre derechos fundamentales, tanto el interés económico como el principio de solidaridad, deben ceder en términos de oportunidad que no de negación, frente a los intereses que involucran los referidos derechos”*.
- En la Sentencia T-546 de 2009, la Corte reitera lo expuesto en las Sentencias C-389 de 2002, C-150 de 2003 y T-270 de 2007, sosteniendo que: *aunque por regla general es válido y constitucionalmente aceptable que la empresa de servicios públicos deba suspender los servicios públicos domiciliarios al consumidor incumplido, está prohibido por la Constitución formular esa posibilidad como deber categórico o definitivo, pues en un Estado Constitucional tienen que importar en el análisis de legitimidad de la suspensión, las causas del incumplimiento en el pago de los servicios públicos, los efectos*

que pueda ocasionar, los derechos fundamentales que pueda menoscabar o la calidad de las personas o bienes que pueda afectar.

- En línea de lo anterior, la Corte expresó en la referida T- 546 de 2009: *“no en todo caso de incumplimiento es válido suspender los servicios públicos domiciliarios, en el sentido de cortar totalmente el suministro de los mismos. Si el incumplimiento es involuntario u obedece a una fuerza insuperable: si, además, el domicilio a que se destinan está habitado por personas que merecen una especial protección constitucional; si el servicio es de aquellos indispensables para garantizar otros derechos fundamentales como la vida, la igualdad, la dignidad o la salud; y si, por último, se dan las condiciones establecidas en la ley para la suspensión, lo que debe suspenderse es la forma de prestar el servicio público. Es decir, debe cambiar la forma en que se suministra el servicio y ofrecerle al destinatario final unas cantidades mínimas básicas e indispensables, en este caso, de agua potable”*.

En lo que respecta al saneamiento básico, la Asamblea de Naciones Unidas, mediante Resolución 70/169 del 17 de diciembre de 2015, menciona expresamente que *“(…) los derechos al agua potable y el saneamiento están estrechamente relacionados entre sí, pero tienen características particulares que justifican su tratamiento por separado a fin de abordar problemas específicos en su realización y que a menudo el saneamiento se sigue descuidando, si no se reconoce como un derecho diferenciado, en tanto es un componente del derecho a un nivel de vida adecuado*. Ello, aunado a que el saneamiento básico implica un concepto amplio que comprende una multiplicidad de servicios que no necesariamente están ligados a la fundamentalidad de un derecho, lleva a limitar la presente reforma constitucional al derecho fundamental al agua en las precisas condiciones que la jurisprudencia y las convenciones internacionales enseñan.

Como colofón, debe decirse que el ejercicio del derecho al agua entraña derechos, pero a su vez obligaciones, de ahí que se imponga una obligación bidimensional: por un lado, los beneficiarios y administradores del agua deben hacer un uso adecuado y racional de este recurso, y por el otro, el Estado debe propender porque se cumpla con ese imperativo. Por tal razón, consideramos conveniente incluir en el art. 49-A, el deber por parte del Estado de velar por el uso racional del agua.

IV. PLIEGO DE MODIFICACIONES

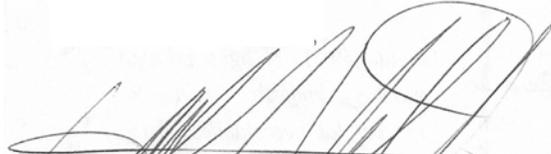
TEXTO RADICADO	ARTICULADO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
Artículo 1°. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo, el 49A , en el Capítulo II del Título II, del siguiente tenor:	Artículo 1°. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo, el 49A, en el Capítulo II del Título II, del siguiente tenor:

TEXTO RADICADO	ARTICULADO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
<p><i>Artículo 49 A. El agua y el saneamiento básico son derechos fundamentales. El Estado garantizará su acceso sin discriminación alguna, de acuerdo con los principios de universalidad, solidaridad y calidad.</i></p> <p><i>El Estado de manera progresiva garantizará el consumo mínimo vital gratuito para las comunidades más vulnerables de la población.</i></p>	<p>Artículo 49 A. <i>El agua para uso personal y doméstico, destinado a satisfacer las necesidades básicas, es un derecho fundamental, el cual se ejercerá bajo parámetros de cantidad, disponibilidad, calidad, accesibilidad y asequibilidad. El Estado velará por el uso racional de este recurso.</i></p>
<p>Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p>

V. PROPOSICIÓN FINAL

Por las razones expuestas, nos permitimos rendir ponencia positiva y en consecuencia solicitamos a la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de Acto Legislativo 009 de 2018 Cámara “*Por el cual se incorpora el artículo 49-A dentro del Capítulo II del Título II de la Constitución Política de Colombia*”, en los términos presentados en el Pliego de Modificaciones.

Del señor Representante.



GABRIEL JAIME VALLEJO CHUJFI
Representante a la Cámara

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 009 DE 2018 CÁMARA

por el cual se incorpora el artículo 49-A dentro del Capítulo II del Título II de la Constitución Política de Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo, el **49A**, en el **Capítulo II del Título II**, del siguiente tenor:

Artículo 49 A. El agua para uso personal y doméstico, destinado a satisfacer las necesidades básicas, es un derecho fundamental, el cual se ejercerá bajo parámetros de cantidad, disponibilidad, calidad, accesibilidad y asequibilidad. El Estado velará por el uso racional de este recurso.

Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Del señor Representante,



GABRIEL JAIME VALLEJO CHUJFI
Representante a la Cámara

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 105 DE 2018 CÁMARA

por el cual se unifican las elecciones nacionales y locales y se amplía el período de mandato.

ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 140 DE 2018

por el cual se reforma el artículo 261 y se dictan otras disposiciones.

La presente ponencia consta de las siguientes partes:

- I. TRÁMITE
- II. OBJETIVO DE LA PROPUESTA
- III. CONVENIENCIA DE LA INICIATIVA
- IV. PROPUESTA DE ARTICULADO
- V. MARCO CONSTITUCIONAL
- VI. JUSTIFICACIÓN
- VII. PROPOSICIÓN

I. TRÁMITE

El proyecto de Acto Legislativo número 140 de 2018 Cámara, *por el cual se unifican las elecciones nacionales y locales y se amplía el período de mandato*, es autoría de los honorables Congresistas: honorables Representantes Jairo Humberto Cristo Correa, César Augusto Lorduy Maldonado, Alfredo Rafael Deluque Zuleta, Jorge Enrique Burgos Lugo, Jaime Rodríguez Contreras, Óscar Tulio Lizcano González, Julio César Triana Quintero, Alejandro Carlos Chacón Camargo, Harry Giovanni González García, Jennifer Kristin Arias Falla, Miguel Ángel Barreto Castillo, José Daniel López Jiménez, el cual fue acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 105 de 2018, *por el cual se reforma el artículo 261 y se dictan otras disposiciones*, es de autoría de los congresistas honorables Senadores Juan Samy Merheg Marún, Laureano Augusto Acuña Díaz, Nora María García Burgos, Myriam Alicia Paredes Aguirre, honorables Representantes Adriana Magali Matiz Vargas, Yamil Hernando Arana Padaui, Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán, Germán Alcides Blanco Álvarez, Miguel Ángel Barreto Castillo, Buenaventura León León, Juan Carlos Rivera Peña, María Cristina Soto de Gómez, honorables Senadores Nadia Georgete Blel Scaff, Miguel Ángel Barreto Castillo, Carlos Andrés Trujillo González.

Los proyectos objeto de estudio fueron radicados el 5 de septiembre de 2018 y 22 de agosto de 2018 respectivamente ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes y publicados en las Gacetas del Congreso número 686 de 2018 y 675 de 2018.

El 14 de septiembre y 30 de agosto de 2018 fueron recibidos en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, y por designación de la Mesa Directiva de esa Comisión le correspondió a los Representantes Jaime Rodríguez Contreras, Juan Carlos Rivera Peña, José Jaime Uscátegui P., Jorge Eliécer Tamayo M, Harry Giovanni González, Julián Peinado, Juan Carlos Wills O, Juanita Goebertus, Ángela María Robledo y Luis Alberto Albán.

AUDIENCIA PÚBLICA 27 DE SEPTIEMBRE DE 2018

El día 27 de septiembre de 2018, de acuerdo a la Resolución 006 del 24 de septiembre de 2018, tuvo lugar la audiencia pública convocada por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes sobre el Proyecto de Acto Legislativo número 105 de 2018 Cámara, *por el cual se unifican las elecciones nacionales y locales y se amplía el periodo de mandato*, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 140 de 2018 Cámara, *por el cual se reforma el artículo 261 y se dictan otras disposiciones*.

Intervino la doctora Luz María Zapata, directora ejecutiva de la Asociación de Ciudades Capitales, quien afirmó que es indispensable reformar el artículo 261 de la Constitución Política, con el fin de establecer la coincidencia de periodos de la autoridades de elección popular del orden territorial con el del Presidente de la República, ya que la unificación propende por el logro de objetivos como: la protección de la estabilidad fiscal, la eficiencia administrativa y la articulación de la planeación a nivel territorial y nacional. Finalizo su intervención expresando su apoyo irrestricto a las iniciativas legislativas.

En los mismos términos, interviene el doctor Marcelo Mejía Giraldo, Director suplente de la Federación Nacional de Departamentos, afirmando que la Federación considera que el debate es oportuno y necesario por lo que apoyará la coincidencia del periodo electoral, teniendo en cuenta consideraciones como:

- Aumentaría el nivel de participación ciudadana.
- Disminuirían los costos fiscales del proceso democrático, concentrando en un año todas las elecciones.
- La ejecución de inversiones sociales se ve interrumpida por 344 días debido al cumplimiento de la ley de garantías, situación que obstaculiza la gestión pública territorial
- Mayores garantías y transparencia en el proceso electoral.

- Fortalece a los partidos políticos.
- Mejora la articulación y coordinación de la planeación económica entre las entidades territoriales y el Gobierno nacional.
- Favorece el diseño y ejecución de las políticas públicas.

Finaliza su intervención reiterando el apoyo a las iniciativas, ya que sin duda estas descentralizan y modernizan el Estado, apodera a los mandatarios locales y garantiza la gobernabilidad.

Interviene el doctor Luis Gilberto Toro, director ejecutivo de la Federación Nacional de Municipios, afirma que el país está pidiendo grandes transformaciones. Así mismo argumenta que un período de 4 años hace imposible ejecutar los planes de Gobierno de los mandatarios locales, por esta razón se necesitan periodos de Gobierno más serios y responsables, para esto es necesario establecer periodos de 5 años para todos los servidores públicos, igualmente planteó la posibilidad de reelección por una vez y coyunturalmente. Por otro lado, afirmó que la ley de garantías es una figura absurda. Cerró su intervención afirmando que el país necesita reformas estructurales que propicien la gobernabilidad.

Interviene el doctor Everaldo Lamprea, profesor asociado de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, quien manifiesta que es evidente que en Colombia los costos de los procesos electorales dispersos son desproporcionados y afectan de manera directa la sostenibilidad fiscal. Por ejemplo, la primera vuelta de las elecciones presidenciales de 2014 costó 112.000 millones de pesos, y la segunda vuelta de las elecciones 86.700 millones de pesos. En total, el costo de las elecciones presidenciales de 2014 ascendió a 198.700 millones de pesos. Para las elecciones territoriales de octubre 2015, el Registrador General del momento estimó que elegir gobernadores, alcaldes, diputados, concejales y ediles le costó al erario 520.000 millones de pesos, de los cuales el gasto más significativo se invirtió en el equipo electoral.

Termina su intervención afirmando que las iniciativas legislativas actualmente en trámite en el Congreso, son indispensables para sanear y fortalecer las finanzas públicas, proteger la estabilidad fiscal y robustecer la participación ciudadana en las contiendas democráticas.

Interviene el doctor Juan Carlos Gómez, delegado de la contraloría quien afirmó que basándose en las cifras disponibles y simulando los efectos del Acto Legislativo sobre las elecciones pasadas, el ahorro alcanzaría \$409.694 millones por costos fijos ahorrables en gastos de personal (\$276.676 millones) y en gastos generales por (\$133.018 millones). Lo cual representaría un 32,5% del total programado para elecciones en el año fiscal 2018.

Interviene el doctor Jaime Hernández, registrador delegado, quien manifestó su preocupación por el problema que representaría en temas logísticos la unificación de las elecciones. Si bien manifestó que existen ventajas frente a la reducción de los días que se otorgan en beneficio a jurados y electores, así como el ahorro presupuestal. La Registraduría no está en capacidad de asumir el reto en temas logísticos que representaría las elecciones en una misma jornada.

Interviene el Profesor Pedro Pablo Vanegas, acompaña las iniciativas argumentando que son benéficas para el tema del fisco y la autonomía regional, así como se hace necesario extender los periodos de los actuales mandatarios en beneficio de la gestión administrativa ya que hacer elecciones para un periodo de dos años es oneroso y no contribuye a la gestión pública territorial.

II. OBJETIVO DE LA PROPUESTA

Mediante el presente proyecto de acto legislativo se pretende modificar la Constitución para establecer los períodos de elección de las autoridades de elección popular del orden territorial y el del Presidente de la República.

Se trata concretamente de modificar el artículo 261 sobre la simultaneidad de las elecciones, con el propósito de que a partir de la próxima elección se celebren las elecciones de Congreso el segundo domingo del mes de marzo según lo prescribe el actual Código Electoral, la elección de gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y ediles de todo el país se realice el último domingo del mes de abril y la de Presidente en el mes de mayo como actualmente se contempla. Lo anterior, para que todos los elegidos en cargos de elección popular inicien sus periodos constitucionales el 20 de julio del año de la elección y el del Presidente de la República el 7 de agosto de ese mismo año.

Además, se modifica el artículo 262 incluye la obligación de los partidos de inscribir listas cerradas, eliminando la posibilidad a las organizaciones políticas de presentar listas de candidatos a corporaciones públicas mediante el sistema del voto preferente o “listas abiertas”.

Para finalizar se establece un régimen de transición en donde se establece que los períodos de los gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y ediles cuya elección o designación, según sea el caso, se efectuó antes de la vigencia del Acto Legislativo, así como de los designados con posterioridad a esa fecha, continuarán en sus funciones hasta el 19 de julio de 2022.

III. CONVENIENCIA DE LA INICIATIVA

La “unificación” resulta oportuna y necesaria, lo anterior por cuanto las bondades que conlleva implementar la uniformidad y simultaneidad del inicio y culminación ordinaria de los períodos constitucionales y legales de los cargos de elección popular, que en principio significan

la materialización real de los principios constitucionales de democracia participativa, representativa y pluralista con los principios propios de la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales que establezca las condiciones mínimas que faciliten, por un lado, las capacidades de las entidades territoriales en la planeación, gestión y administración de sus propios intereses, de conformidad con el artículo 287 superior, pero también que le permita, por el otro, la posibilidad de concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales.

Es evidente que la eficiencia y eficacia en la ejecución de las políticas públicas, redundan en mayores y mejores condiciones para el cumplimiento de los programas y planes de Gobierno, en suficientes garantías para la óptima ejecución de recursos públicos. Para los ciudadanos, se traduce en el aumento de las posibilidades del cumplimiento y satisfacción de los intereses y necesidades de la comunidad, y la generación de más y mejores canales de comunicación y mecanismos de control sobre el ejercicio de los cargos.

Obviamente esta identidad de períodos, no sólo desde el punto de vista de su duración sino también de su paralelismo cronológico, favorece en mayor medida la gobernabilidad, es decir que, la dirección política del Estado responda a unos mandatos populares simultáneos y de esta manera evitar los traumatismos propios que pueden ocurrir con la celebración de elecciones intermedias y el cambio de las mayorías en dichos interregnos.

Es importante advertir que la regulación que se propone no impone forzosamente una misma fecha para el inicio de los períodos, es decir, que de manera milimétrica exista una fecha de iniciación de los períodos de manera exacta, sino una similitud y concomitancia que permita, lo más que se pueda dicha unificación. Por esta razón se mantienen las fechas de inicio de los períodos del 20 de julio (Día de la Independencia) para la instalación del Congreso, el 7 de agosto (Batalla de Boyacá).

De otro lado, la Misión Electoral Especial (MEE) recomendó que los partidos debían inscribir listas cerradas, eliminando la posibilidad a las organizaciones políticas de presentar listas de candidatos a corporaciones públicas mediante el sistema del voto preferente o “listas abiertas”. De acuerdo con lo afirmado por MEE, las listas abiertas han contribuido a la personalización de la política, al debilitamiento de los partidos políticos y han dificultado el control a las campañas políticas debido a su gran número y dispersión.

Se considera conveniente establecer las listas cerradas para la presentación de candidatos en todas las corporaciones públicas. Este mecanismo contribuye al fortalecimiento de los partidos y movimientos con personería

jurídica y sin duda contribuye al mejoramiento del sistema democrático. Ello va acompañado con el establecimiento de temas relacionados con la democracia interna, específicamente, la realización de consultas internas de los partidos y movimientos políticos para la elaboración de las

listas cerradas, ello permite partidos cohesionados y con una representación clara ideológica frente a la ciudadanía.

IV. PROPUESTA DE ARTICULADO

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991	PONENCIA PRIMER DEBATE
<p>Artículo 261. La elección del Presidente y Vicepresidente no podrá coincidir con otra elección. La de Congreso se hará en fecha separada de la elección de autoridades departamentales y municipales.</p>	<p>Artículo 261. La elección del Presidente y Vicepresidente no podrá coincidir con otra elección. La elección de Congreso se hará en la misma fecha de las autoridades departamentales y municipales. La elección de cargos uninominales: Presidente y Vicepresidente, se realizará el segundo domingo del mes de mayo. La elección del Congreso de la República el segundo domingo del mes de marzo y la de las autoridades locales a saber: Gobernadores, Alcaldes Asambleas, Concejos y JAL, el último domingo del mes de abril. Los periodos de las autoridades departamentales y municipales concordarán con las autoridades nacionales. Los miembros de corporaciones públicas, los Gobernadores y Alcaldes iniciarán su periodo cada 20 de julio, mientras, el Presidente y Vicepresidente lo harán el 7 de agosto.</p>
<p>Artículo 262. Los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que decidan participar en procesos de elección popular, inscribirán candidatos y listas únicas, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva circunscripción, excepto en las que se eligen hasta dos miembros, las cuales podrán estar integradas hasta por tres (3) candidatos. La selección de los candidatos de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica se hará mediante mecanismos de democracia interna, de conformidad con la ley y los estatutos. En la conformación de las listas se observarán en forma progresiva, entre otros, los principios de paridad, alternancia y universalidad, según lo determine la ley. Cada partido o movimiento político podrá optar por el mecanismo de voto preferente. En tal caso, el elector podrá señalar el candidato de su preferencia entre los nombres de la lista que aparezcan en la tarjeta electoral. La lista se reordenará de acuerdo con la cantidad de votos obtenidos por cada uno de los candidatos. La asignación de curules entre los miembros de la respectiva lista se hará en orden descendente empezando por el candidato que haya obtenido el mayor número de votos preferentes. En el caso de los partidos y movimientos políticos que hayan optado por el mecanismo del voto preferente, los votos por el partido o movimiento que no hayan sido atribuidos por el elector a ningún candidato en particular, se contabilizarán a favor de la respectiva lista para efectos de la aplicación de las normas sobre el umbral y la cifra repartidora, pero no se computarán para la reordenación de la lista. Cuando el elector vote simultáneamente por el partido o movimiento político y por el candidato de su preferencia dentro de la respectiva lista, el voto será válido y se computará a favor del candidato. La ley regulará la financiación preponderantemente estatal de las campañas, los mecanismos de democracia interna de los partidos, la inscripción de candidatos y listas propias o de coalición a cargos uninominales o a corporaciones públicas, la administración de recursos y la protección de los derechos de los aspirantes. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que sumados hayan obtenido una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos de las Elecciones y de la Organización Electoral Artículos 261 – 262 la respectiva circunscripción, podrán presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas.</p>	<p>Artículo 262. Los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que decidan participar en procesos de elección popular, inscribirán candidatos y listas únicas, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva circunscripción, excepto en las que se eligen hasta dos miembros, las cuales podrán estar integradas hasta por tres (3) candidatos. Las listas serán cerradas y bloqueadas. La selección de los candidatos de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica se hará mediante mecanismos de democracia interna, de conformidad con la ley. En la conformación de las listas se observarán, entre otros, los principios de paridad, alternancia y universalidad.</p>

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991	PONENCIA PRIMER DEBATE
	<p>Artículo Transitorio. Los períodos de los gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y ediles cuya elección o designación, según sea el caso, se efectuó antes de la vigencia del presente Acto Legislativo, así como de los designados con posterioridad a esa fecha, continuarán en sus funciones hasta el 19 de julio de 2022. Sus sucesores se elegirán en el año 2022 para el período constitucional, que iniciará el 20 de julio de ese año.</p> <p>En todo caso, los períodos de gobernadores y alcaldes deberán coincidir con el del Presidente de la República.</p>

Se ha simplificado el texto de los Proyecto de Acto Legislativo número 105 de 2018 Cámara, por el cual se unifican las elecciones nacionales y locales y se amplía el período de mandato, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 140 de 2018, por el cual se reforma el artículo 261 y se dictan otras disposiciones y, únicamente se han acogido con modificaciones aquellos artículos planteados dentro del texto para primer debate.

V. MARCO CONSTITUCIONAL

El Acto Legislativo número 03 de 2011 modificó los artículos 334, 339 y 346 de la Constitución para incluir el principio de la sostenibilidad fiscal, especialmente, en la elaboración de Planes de Desarrollo y presupuestos. Al artículo 334 de la Carta se le agregó el siguiente pasaje: **“Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso, el gasto público social será prioritario”**.

El inciso 3° del artículo 334 de la Constitución Política quedó así: “La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica”. El contenido e interpretación del principio de sostenibilidad fiscal fue desarrollado por la Ley 1473 de 2011, que tiene como objeto “expedir normas que garanticen la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas y contribuyan a la estabilidad macroeconómica del país”. (Artículo 1°).

La Corte Constitucional declaró la exequibilidad de este acto legislativo en las sentencias C-332 de 2012 (temas de forma) y C-288 de 2012 (temas de fondo, cargo de sustitución de la Constitución). En dichas sentencias la Corte establece que, aunque la sostenibilidad fiscal no tiene el estatus de principio constitucional, sí es una herramienta para materializar los objetivos del Estado Social de Derecho. En su examen de constitucionalidad, la Corte señaló lo siguiente: “Con todo, la introducción de un Marco de Sostenibilidad Fiscal para el ejercicio de la intervención del Estado en la economía tiene, en virtud de la siguiente disposición normativa contenida en la reforma que determina el objetivo de dicho marco, un propósito definido: fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. Esta previsión es

importante, pues vincula a la Sostenibilidad Fiscal con los fines esenciales del Estado y, en suma, con la cláusula de Estado Social de Derecho, en los términos explicados en esta sentencia sobre el contenido y alcance de ese eje estructural de la Constitución”. (C-288 de 2012).

La Corte también “descarta la existencia de un carácter *coactivo* en la aplicación de la Sostenibilidad Fiscal, en relación con el cumplimiento de las funciones a cargo de las autoridades estatales”. (C-870 de 2014). Se recuerda siempre que la Sostenibilidad Fiscal solo puede usarse para conseguir los fines del Estado Social de Derecho y nunca para menoscabar el cumplimiento de derechos. “La cláusula prohibitiva de mayor alcance está contenida en el párrafo adicionado al artículo 334 Constitución Política, según el cual ninguna autoridad estatal podrá invocar la Sostenibilidad Fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva. Aunque esta previsión inicia señalando que su ámbito de aplicación refiere al ‘presente artículo’, lo que incidiría en la aplicación de la Sostenibilidad Fiscal en la intervención del Estado en la economía, al igual que respecto del incidente de impacto fiscal, ello no implica que la citada cláusula de prohibición no sea predicable de cualquier escenario de uso o invocación de la Sostenibilidad Fiscal” (C-288 de 2012).

En la práctica, por cada dos años tenemos dos años consecutivos electorales que aumentan considerablemente los costos fiscales para su realización, pero, además, también tiene un factor sociológico que influye negativamente en el comportamiento electoral, en la medida que fatiga al electorado y lo fastidia por enfrentar campañas electorales excesivamente largas.

VI. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

El objetivo principal de la presente reforma constitucional es solucionar un problema estructural del diseño institucional del Estado colombiano que tiene que ver con los mandatos constitucionales sobre la planeación económica en todos los niveles. Sin lugar a duda, uno de los propósitos del constituyente de 1991 fue el de profundizar sobre las ideas de planeación económica, que ya había echado raíces desde la reforma de 1968.

Para el Constituyente de 1991, “la planeación es el origen y al mismo tiempo la base para la toma de decisiones. Es igualmente, la herramienta principal para el logro de los fines que se trazan en cualquier organización. Por lo tanto, **esta es esencial en el manejo de esa gran organización llamada Estado**, por lo que se requiere que su aplicación **sea eficaz y eficiente**, y la eficiencia de un proceso de planeación está directamente ligada a la consecución de sus objetivos, en un tiempo razonable y a un costo racional y posible” (Informe ponencia presentado por el Constituyente Eduardo Espinosa Faciolince. *Gaceta Constitucional*, número 44 del 12 de abril de 1991, página 2).

En efecto, el artículo 339 superior señala que habrá un “*Plan Nacional de Desarrollo*” que deberá contener los distintos propósitos y objetivos nacionales a largo plazo, así como las prioridades de la acción estatal a mediano plazo, como también el plan nacional de inversiones públicas.

Asimismo, la misma norma constitucional señala que “*las entidades territoriales*” deberán elaborar y adoptar sus planes de desarrollo para asegurar el uso eficiente de los recursos y el ejercicio óptimo de sus competencias asignadas por la propia Constitución. Es claro que esta competencia de las entidades territoriales se enmarca dentro del principio constitucional de la “*autonomía*”, previsto en el artículo 1°, cuyo desarrollo constitucional se encuentra en el artículo 287 superior, que previene que las entidades territoriales tienen autonomía para ejercer las competencias que le correspondan.

No obstante, esta atribución constitucional encuentra un límite en el propio texto: la discusión de estos planes territoriales de desarrollo deberán ser adoptados “*de manera concertada entre ellas y el Gobierno nacional*”. Pues bien, la manera más eficiente y coherente para el ejercicio de esta función debería partir del supuesto de que los períodos de las autoridades encargadas de elaborar y adoptar los planes de desarrollo coincidan en el tiempo, tanto en su duración como en el ejercicio efectivo de los mismos.

La adopción del plan nacional de desarrollo y la participación de las entidades territoriales

De conformidad con el artículo 341 constitucional, le corresponde al Gobierno nacional elaborar el plan nacional de desarrollo con la participación activa, entre otros, de las “entidades territoriales”, y deberá presentarlo al concepto del Consejo Nacional de Planeación. Una vez oída la opinión de este consejo, deberá presentarlo a consideración del Congreso dentro de los primeros seis meses siguientes al inicio del período presidencial.

Ahora bien, como se puede apreciar, el constituyente dispuso de toda una serie de instrumentos que permitan la participación efectiva de las entidades territoriales en la

elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo, que se inicia en con el proceso de concertación con el Gobierno nacional y su presencia en el Consejo Nacional de Planeación. Así lo ha puesto de presente el juez constitucional:

La participación de las entidades territoriales es mayor, en la medida en que hacen parte del Consejo Nacional de Planeación, órgano consultivo del Gobierno para la elaboración del Plan (artículo 340 Constitución Política), y podrán participar activamente en la elaboración del mismo, según lo dispone el artículo 341 del nuevo Estatuto Superior... (Corte Constitucional. Sentencia C-524 de 2003).

Pero también el constituyente les atribuyó a las entidades territoriales competencias en materia de planificación del desarrollo en el ámbito de sus territorios. Así, por ejemplo, el artículo 298 señala como objetivos del departamento la planificación y promoción del desarrollo económico y social de su territorio. Prevé, que les corresponderá a las asambleas departamentales adoptar los respectivos planes y programas de desarrollo económico y social, de conformidad con el proyecto que deberá presentar oportunamente el gobernador a dicha corporación.

En el mismo sentido, en el ámbito municipal. En efecto, al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa *le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes*. Para tal fin, los concejos municipales “adoptarán los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas”, de conformidad con los proyectos de acuerdo que presente el respectivo alcalde.

Entonces, en materia de planeación económica encontramos una serie de competencias a las distintas autoridades nacionales, regionales y territoriales en materia de planeación, que obliga a establecer una serie de principios que permitan un adecuado desarrollo de dichas competencias en los distintos niveles. Así, por ejemplo, el artículo 3° de la Ley 152 de 1994 (ley orgánica del plan de desarrollo) señala, entre muchos, los de autonomía, ordenación de competencias y coordinación:

- a) *Autonomía. La Nación y las entidades territoriales ejercerán libremente sus funciones en materia de planificación con estricta sujeción a las atribuciones que a cada una de ellas se les haya específicamente asignado en la Constitución y la ley, así como a las disposiciones y principios contenidos en la presente Ley orgánica;*
- b) *Ordenación de competencias. En el contenido de los planes de desarrollo se tendrán en cuenta, para efectos del ejercicio de las respectivas competencias, la observancia de*

los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad;

- c) *Coordinación. Las autoridades de planeación del orden nacional, regional y de las entidades territoriales, deberán garantizar que exista la debida armonía y coherencia entre las actividades que realicen a su interior y en relación con las demás instancias territoriales, para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus planes de desarrollo...*

1. El plan de desarrollo: articulación del Estado unitario y la autonomía de las entidades territoriales.

El artículo 1° constitucional define la forma territorial del Estado como una república unitaria, que significa que existe un solo centro de impulsión política, que en materia de planeación se traduce en la existencia de competencias centralizadas para la formulación del plan nacional de desarrollo. Sin lugar a dudas, la relación entre planeación económica y régimen presidencial se hace evidente, como lo ha puesto de presente la Corte Constitucional:

Además, existe una clara relación política entre el Plan de Desarrollo y el régimen presidencial en Colombia, que exige armonía entre ellos a partir de la incorporación, en el Plan de Desarrollo de los compromisos del elegido, que se traducen en políticas institucionales a mediano y largo plazo. Precisamente una característica del régimen democrático es el voto por un programa de Gobierno, que se consolida en el vínculo formado entre la voluntad popular y la propuesta de Gobierno expuesta por el candidato electo, que ha de reflejarse en el contenido del Plan de Desarrollo, pues no tendría sentido alguno que el pueblo optara por una idea de país futuro, representado en las propuestas de campaña electoral, que no fueran de recibo en el Plan de Desarrollo. (Corte Constitucional, Sentencia C-524 de 2003).

Esta preeminencia del jefe del ejecutivo también la desarrolla el legislador, al señalar expresamente que el Presidente de la República es el máximo orientador de la planeación nacional, mientras que los alcaldes y los gobernadores lo son respecto de la respectiva entidad territorial.

Pues bien, este diseño institucional sobre los responsables de la planeación ha traído serios problemas, especialmente, el relativo a la coherencia que debe existir entre los planes de desarrollo de las entidades territoriales y las políticas y estrategias del plan nacional de desarrollo, teniendo en cuenta la falta de coincidencia de los períodos de quienes son los máximos responsables de la orientación en materia de planeación económica.

Si bien es cierto, los períodos de los alcaldes y gobernadores coinciden en su duración con el del Presidente de la República desde la reforma

constitucional de 2002, unos y otros son elegidos para períodos de 4 años, su concomitancia en el tiempo es parcial con ocasión del período de alcaldes y gobernadores que inicialmente fue señalado en 3 años. Luego, cuando el constituyente decide ampliar el período de estas autoridades a 4 años, no los igualó en el tiempo, lo que significa que los períodos de estos jamás podrán coincidir en los términos constitucionales.

Esta circunstancia temporal tiene incidencia en el ejercicio de competencias en materia de planeación del desarrollo económico y social del Estado, tanto en el sector nacional como en el ámbito territorial. No se puede pasar por alto que, teniendo en cuenta los tiempos y procedimientos establecidos en la Constitución y en la ley, primero se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo, que deberá presentar a consideración del Congreso el Presidente de la República, dentro de los seis meses siguientes al inicio del período presidencial; luego vendrán los planes territoriales de desarrollo que deberán presentar los alcaldes y gobernadores a consideración de los respectivos concejos y asambleas dentro de los primeros 4 meses del inicio del período constitucional de los mandatarios locales.

Lo anterior significa que al momento de iniciar el nuevo período presidencial también se empieza el proceso de elaboración del proyecto del plan nacional de desarrollo, cuya formulación inicial le corresponde, una vez elegido, al Presidente de la República con participación activa de las entidades territoriales. Sin embargo, resulta que estas entidades territoriales, en virtud de los derechos que se desprenden de su autonomía, ya formularon y adoptaron sus planes seccionales y locales de desarrollo, de manera coordinada con un plan nacional de desarrollo de otro Gobierno.

Es evidente que los planes territoriales de planeación deberán armonizarse con dos planes nacionales de desarrollo, que puede contener metas, objetivos o prioridades distintas, afectando de manera grave diversos principios generales que rigen en materia de planeación, entre ellos el de la coordinación que debe existir entre las autoridades de planeación del orden nacional, regional y de las entidades territoriales, con el fin de que exista la debida armonía y coherencia entre las actividades que realicen a su interior y en relación con las demás instancias territoriales, para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus planes de desarrollo, como se prescribe en la ley orgánica de los planes de desarrollo.

Así las cosas, desde el punto de vista práctico, los gobernadores y alcaldes una vez elegidos deben preparar y presentar a consideración de las respectivas corporaciones públicas los planes seccionales y locales de planeación que deberán estar articulados con los planes de los diversos niveles, entre sí y con el Plan Nacional de Desarrollo que ya se encuentra aprobado.

Luego, cuando han transcurrido algo más de dos años y medio con los planes territoriales de desarrollo, llega un nuevo Presidente quien deberá presentar a consideración de las autoridades correspondientes de planeación el nuevo Plan Nacional de Desarrollo, que deberá armonizarse con los planes territoriales que ya fueron adoptados.

2. Restricciones en la contratación estatal en época electoral: pausa en la toma de decisiones que afectan el desarrollo territorial

Teniendo en cuenta la falta de coincidencia cronológica de los períodos de las autoridades de elección popular, siempre vamos a encontrar unas elecciones parlamentarias y presidenciales en la mitad del mandato de las autoridades territoriales, que terminan por afectar el normal desarrollo de los programas y proyectos que se están ejecutando conforme a los planes seccionales y territoriales de planeación.

En primer lugar, por el desarrollo de las propias campañas electorales que terminan por politizar las administraciones públicas o bien por la pretensión de algunos actores políticos de involucrarlas indebidamente a favor o en contra de alguna de ellas. No son pocas las acusaciones que se presentan en épocas electorales sobre la neutralidad o imparcialidad de los funcionarios o autoridades públicas, por ejemplo, las denuncias sobre indebida participación en política.

Como si lo anterior no fuera suficiente, estas elecciones nacionales a mitad del período trae aparejado otro inconveniente para las administraciones territoriales que tiene que ver con la aplicación de la ley de garantías electorales (Ley 996 de 2005), que a pesar de haber sido suprimida la reelección presidencial en 2015, que justificó en su momento la expedición de la mencionada ley, aún se encuentra vigente, especialmente en lo relativo a la vinculación de personal y temas de contratación directa.

Pues bien, teniendo en cuenta lo previsto por la norma antes citada, se prohíbe la contratación directa por parte de todos los entes del Estado, así como restricciones a la vinculación de personal y modificaciones de planta de personal, durante los cuatro meses anteriores a la elección presidencial y hasta la segunda vuelta, si la hubiere. Esto significa una especie de “parálisis” en la toma de decisiones contractuales y nominadoras durante casi 5 meses, con las implicaciones que esto trae para la debida ejecución de los programas de Gobierno plasmados en sus respectivos planes de desarrollo.

A las anteriores restricciones, a propósito de la elección presidencial, deberá agregarse la restricción contenida en el artículo 38 de la mencionada ley que en su párrafo señala que “la nómina del respectivo ente territorial o entidad no se podrá modificar dentro de los cuatro meses anteriores a las elecciones a cargos de

elección popular”, es decir, para el caso que nos ocupa, las elecciones parlamentarias. En últimas, las facultades nominadoras de las entidades territoriales quedan prácticamente “congeladas” durante un poco más de siete meses, si tomamos en cuenta los dos procesos electorales (Parlamentaria y Presidencial).

Finalmente, llegan las propias elecciones territoriales que implican las mismas restricciones previstas en la ley por cuatro meses más en la parte final del período constitucional. Es decir, las restricciones previstas en la ley de garantías se extienden por casi un año respecto del período constitucional; **en últimas una cuarta parte de período para el cual fueron elegidos.**

Aquí entonces existe un argumento de fondo que justifica la unificación de los períodos de dichas autoridades públicas, teniendo en cuenta estas restricciones previstas en la ley.

3. Los costos de las elecciones

Los altos costos fiscales de los procesos electorales dispersos afectan de manera desproporcionada la sostenibilidad fiscal, la cual es considerada por el artículo 334 de la Constitución Política y por reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional como un “instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho” (artículo 334 CPC). El presente proyecto de acto legislativo reduce de manera significativa dichos costos fiscales y, por lo tanto, contribuye al objetivo de garantizar la sostenibilidad fiscal, entendida como mecanismo para la materialización del Estado Social de Derecho en Colombia.

Muestra de ello son los costos de las elecciones:

- La primera vuelta de las elecciones presidenciales de 2014 costó 112.000 millones de pesos, y la segunda vuelta de las elecciones costó 86.700 millones de pesos. En total, el costo de las elecciones presidenciales de 2014 ascendió a 198.700 millones de pesos¹.
- Según la Registraduría Nacional, las elecciones de 2018 costaron alrededor de 1,2 billones de pesos (entre congreso y primera y segunda vuelta presidencial). Las consultas que se realizaron el mismo día de las elecciones de Congreso costaron 32.000 millones de pesos².
- La consulta liberal realizada en el 2017 costó 41.000 millones de pesos y el plebiscito por

¹ Comunicado de Prensa número 210 de 2010. Registraduría Nacional del Estado Civil. Disponible en: <https://wsr.registraduria.gov.co/ABC-y-40-preguntas-frecuentes.html>.

² El Tiempo, “Elecciones costarán 1,2 billones de pesos”: Registraduría” (29 de enero de 2018). Disponible en: <https://www.eltiempo.com/elecciones-colombia-2018/jurados-y-votantes/elecciones-costaran-1-2-billones-de-pesos-176666>

la paz de 2016 costó 280.000 millones de pesos. La consulta anticorrupción de agosto de 2018 costó 310.479 millones de pesos³.

- El presupuesto destinado a elecciones en 2017 fue de 297.000 millones de pesos, mientras que en el 2018 fue de 1.3 billones de pesos aproximadamente. Una variación porcentual del 334,7%⁴.
- Para las elecciones legislativas de 2018, las campañas reportaron unos gastos por 241.125 millones de pesos⁵.
- Las elecciones de 2015 costaron 640.000 millones de pesos, de los cuales 520.000 eran para las elecciones regionales y el resto para consultas partidistas⁶.
- Según la Registraduría Nacional del Estado Civil, las elecciones locales del 2019 es de 868.582 millones de pesos.

4. Fortalecimiento de los partidos políticos

Otro argumento que permite demostrar la conveniencia constitucional y política de este proyecto, es el que tiene que ver con el fortalecimiento institucional de los partidos. En efecto, disponer de un solo año electoral tiende a que dichas agrupaciones políticas puedan maximizar sus recursos humanos, técnicos y financieros que deben desplegar para encarar campañas electorales, y que los mismos puedan ser utilizados para el cumplimiento de las demás funciones que se les asignan a los partidos políticos en las democracias modernas.

5. Elecciones y transparencia

Sin lugar a duda, uno de los temas que más cobra vigencia en las democracias modernas es la relación que existe entre “elecciones, dinero y transparencia”. Y tal vez esa sea la más evidente percepción que tienen los ciudadanos sobre las elecciones: delitos electorales. En época electoral, prácticas tan arraigadas en las costumbres electorales colombianas afloran: compra y ventas de votos, violación de los topes de financiación de las campañas políticas, financiación prohibida, ausencia de controles, etc.

³ El Tiempo, “¿Por qué es tan cara la consulta anticorrupción?” (23 de julio de 2018). Disponible en: <https://www.eltiempo.com/politica/congreso/por-que-es-tan-cara-la-consulta-anticorrupcion-246800>

⁴ Ministerio de Hacienda. Boletín 151 de 2018. Disponible en: http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP_MHCP_WCC-087865%2F%2FidcPrimaryFile&revision=1a testreleased

⁵ Transparencia por Colombia. “Informe No. 3. Seguimiento a financiación de campañas. Elecciones legislativas 2018” (2018). Disponible en: <http://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/2018/04/Informe-3.-Cuentas-Claras-Congreso.pdf>

⁶ El Tiempo, “Elecciones del 2015 le costarían al país \$ 640.000 millones” (14 de diciembre de 2014) Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-14974889>.

Con el diseño actual de los procesos electorales en Colombia, en donde las campañas políticas se extienden a dos años, el primero con las elecciones nacionales y el inmediatamente siguiente con las elecciones territoriales, las posibilidades de tener comportamientos indebidos en materia de financiación se aumentan significativamente mientras que los dispositivos para sancionar dichos abusos se hacen más complejos.

Ahora bien, la unificación de las elecciones en un solo año electoral implicaría una reducción drástica de los gastos electorales, toda vez que en la misma ficha electoral se realizarían las elecciones antes mencionadas y las consultas internas. Obviamente, se pueden redoblar los esfuerzos institucionales para el control, vigilancia y sanción de los comportamientos nocivos que afectan la transparencia de los procesos electorales.

6. Régimen de transición como mecanismo más efectivo para lograr la armonización en el tiempo del período de las autoridades territoriales y del Presidente de la República

Advertidos los beneficios políticos, económicos y electorales sobre la unificación de los periodos, se hace necesario adoptar las medidas pertinentes para ajustar los períodos de las autoridades territoriales con las nacionales que acaban de iniciar.

Las posibilidades, entre otras podrían ser las siguientes:

- Diferir en el tiempo su aplicación y que dicho ajuste se haga a partir del año 2026, de suerte que para ese año inicien de forma simultánea los períodos del Presidente de la República, los congresistas, gobernadores, diputados, alcaldes y ediles en todo el país. Y para llegar a ese momento, todas las autoridades territoriales que se elijan en octubre de 2019 se elegirán por un periodo equivalente a la mitad del tiempo que existe entre el 1° de enero de 2020 y el 24 de julio de 2026 (un poco más de tres años). Sus sucesores, se elegirán para un periodo que terminará el mismo 24 de julio de 2026.
- Diferir en el tiempo su aplicación y que dicho ajuste se haga a partir del año 2022, de tal manera que en ese año inicien en forma simultánea todos los periodos de Presidente de la República, los congresistas, gobernadores, diputados, alcaldes y ediles en todo el país. Ahora bien, que, para llegar a ese momento, todas las autoridades territoriales que se elijan en octubre de 2019 se elegirán por un periodo que terminará el 24 de julio de 2022, es decir, por un período de un poco más de dos años y medio.
- Finalmente, la otra medida sería prorrogar los períodos actuales de las autoridades

territoriales hasta el 24 de julio de 2022, de tal manera que los elegidos en ese año inicien de manera simultánea sus períodos constitucionales a partir de esa fecha, que de conformidad con la duración de los mandatos del Presidente de la República y del Congreso deberán renovarse para el período 2022-2026.

Es indiscutible que cualquiera de estas tres opciones no deja de tener ventajas y desventajas de índole constitucional y político, en la medida que implican un desbarajuste en los calendarios electorales, que en todo caso se hace necesario para lograr el propósito de la unificación de los períodos.

Respecto a las dos primeras opciones, de diferir en el tiempo dicha unificación y en el entretanto convocar a una o dos elecciones territoriales atípicas, en la medida que serían por períodos inferiores a 4 años y en todo no coincidentes con los períodos del Presidente de la República, se convierten en soluciones que van en contravía de los propios objetivos que inspiran este proyecto de reforma constitucional así como de los objetivos del constituyente de 2002 de ampliar los períodos a 4 años de las autoridades territoriales. Los objetivos de armonizar los planes de desarrollo nacionales y territoriales no se cumplirían ni a corto ni mediano plazo; la reducción de los costos fiscales no tendría ningún impacto en las finanzas públicas sino después de varios años, teniendo en cuenta que sería necesario planear en un espacio de tiempo muy reducido dos o tres procesos electorales; mientras que la planeación económica en ámbito territorial por períodos de dos años y medio o de tres, no permite la verdadera ejecución de políticas públicas, y se terminan por convertir en períodos de *tiempo perdido* en el desarrollo territorial y en el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

Adicionalmente, una solución en este sentido fue la que trajo el constituyente de 2002 (Acto Legislativo número 02) a propósito de la ampliación del periodo de las autoridades territoriales de 3 a 4 años, y la experiencia demostró que dicha solución trajo más inconvenientes que ventajas.

Así las cosas, la última solución –prorrogar los periodos de las autoridades territoriales– termina siendo el procedimiento más acorde a las finalidades y propósitos de la unificación de los períodos. Los beneficios políticos, económicos e institucionales son mayores que sus eventuales críticas. Aunado a lo anterior, esta prórroga también tiene beneficios fiscales, teniendo en cuenta el alto valor que tienen las elecciones y más aún para elegir unas autoridades por un período tan corto.

8. Listas Cerradas

De otro lado, el Acuerdo Final con las FARC dispuso la necesidad de adelantar reforma a la organización electoral, buscando transparencia,

autonomía, modernidad y mayores garantías para la participación política en igualdad de condiciones. Con este objetivo, se acordó la creación de una Misión Electoral Especial (MEE).

Retomando lo propuesto por esta Misión, en el presente proyecto se incluye la obligación de los partidos de inscribir listas cerradas, eliminando la posibilidad a las organizaciones políticas de presentar listas de candidatos a corporaciones públicas mediante el sistema del voto preferente o “listas abiertas”. De acuerdo con lo afirmado por MEE, las listas abiertas han contribuido a la personalización de la política, al debilitamiento de los partidos políticos y han dificultado el control a las campañas políticas debido a su gran número y dispersión. Expresamente, la Misión estableció:

Se recomienda abandonar el uso del voto preferente en las listas y que los partidos presenten listas cerradas y bloqueadas. Tal como se señaló, la utilización del voto preferente “o listas abiertas” atentan contra la organización interna de los partidos.

(...)

Las listas cerradas y bloqueadas buscan generar una lógica de representación de proyectos colectivos en los que se fomenta a los electores. Para poder competir y diferenciarse unos de otros, las organizaciones políticas tendrán que recurrir a sus propias reputaciones, es decir, deberán desarrollar programas propuestas y mensajes de amplio alcance que sean atractivos y convincentes para los votantes. (...) Al mismo tiempo, se desencadenarían procesos internos para la selección de los miembros de la lista que, a su vez tendrán una campaña a nombre del partido con la expectativa de maximizar el número de votos que obtienen y, consecuentemente, el número de curules que puedan lograr.

(...)

Un efecto adicional, que no es menor, es que el uso de listas cerradas y bloqueadas reduce dramáticamente el costo de las campañas al Senado. Como ya se indicó, con el sistema de voto preferente que opera actualmente cada miembro de una lista debe emprender y buscar la financiación de su propia campaña. ... Para la autoridad electoral, controlar que el desarrollo y, en particular, la financiación de hasta cien campañas individuales por partido se desarrollen de acuerdo con las normas consagradas en la Constitución y en la ley es una tarea prácticamente imposible, lo cual constituye un riesgo enorme que facilita el ingreso de dineros de procedencia ilegítima o ilegal a las campañas (subrayado fuera del original).

Se considera conveniente establecer las listas cerradas para la presentación de candidatos en todas las corporaciones públicas. Este mecanismo contribuye al fortalecimiento de los partidos y movimientos con personería jurídica y sin duda contribuye al mejoramiento

del sistema democrático. Ello va acompañado con el establecimiento de temas relacionados con la democracia interna, específicamente, la realización de consultas internas de los partidos y movimientos políticos para la elaboración de las listas cerradas, ello permite partidos cohesionados y con una representación clara ideológica frente a la ciudadanía.

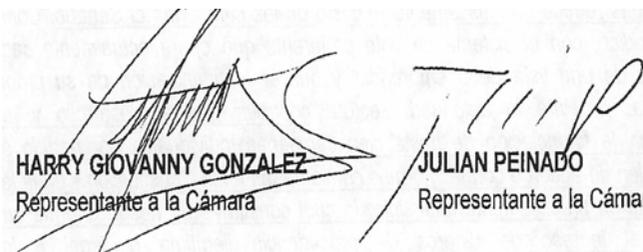
Otras virtudes de este procedimiento son: mayor control en los asuntos financieros de las campañas, reducción del gasto en las campañas y generación de diferenciación ideológica de los partidos y movimientos políticos.

De esta manera, el artículo 7° del proyecto modifica el artículo 262 superior, estableciendo expresamente la obligación de las organizaciones de presentar listas cerradas y la realización de consultas internas para su elaboración.

VIII. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicito a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes dar primer debate y aprobar el Proyecto de Acto Legislativo número 105 de 2018 Cámara, *por el cual se unifican las elecciones nacionales y locales y se amplía el período de mandato* acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 140 de 2018, *por el cual se reforma el artículo 261 y se dictan otras disposiciones*.

Cordialmente,



HARRY GIOVANNY GONZALEZ
Representante a la Cámara

JULIAN PEINADO
Representante a la Cámara

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 105 DE 2018 CÁMARA

por el cual se unifican las elecciones nacionales y locales y se amplía el período de mandato.

ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 140 DE 2018

*por el cual se reforma el artículo 261
y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 261 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 261. La elección del Presidente y Vicepresidente no podrá coincidir con otra elección. La elección de Congreso *se hará en la misma fecha de las autoridades departamentales y municipales.*

La elección de cargos uninominales: Presidente y Vicepresidente, se realizará el segundo domingo del mes de mayo. La elección del Congreso de la República el segundo domingo del mes de marzo y la de las autoridades locales a saber: Gobernadores, Alcaldes Asambleas, Concejos y JAL, el último domingo del mes de abril.

Los periodos de las autoridades departamentales y municipales concordarán con las autoridades nacionales. Los miembros de corporaciones públicas, los Gobernadores y Alcaldes iniciarán su periodo cada 20 de julio, mientras, el Presidente y Vicepresidente lo harán el 7 de agosto.

Artículo 2°. El artículo 262 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 262. Los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que decidan participar en procesos de elección popular, inscribirán candidatos y listas únicas, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva circunscripción, excepto en las que se eligen hasta dos miembros, las cuales podrán estar integradas hasta por tres (3) candidatos.

Las listas serán cerradas y bloqueadas. La selección de los candidatos de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica se hará mediante mecanismos de democracia interna, de conformidad con la ley. En la conformación de las listas se observarán, entre otros, los principios de paridad, alternancia y universalidad.

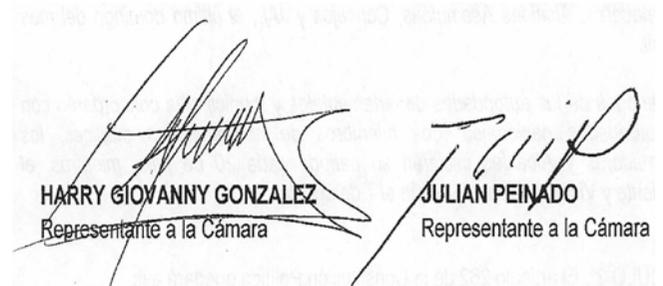
Artículo 3°. La Constitución Política tendrá un artículo nuevo transitorio, así:

Artículo Transitorio. Los períodos de los gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y ediles cuya elección o designación, según sea el caso, se efectuó antes de la vigencia del presente Acto Legislativo, así como de los designados con posterioridad a esa fecha, continuarán en sus funciones hasta el 19 de julio de 2022. Sus sucesores se elegirán en el año 2022 para el período constitucional, que iniciará el 20 de julio de ese año.

En todo caso, los períodos de Gobernadores y Alcaldes deberán coincidir con el del Presidente de la República.

Artículo 4°. *Vigencia.* El presente acto legislativo regirá a partir de su promulgación.

Cordialmente,



HARRY GIOVANNY GONZALEZ
Representante a la Cámara

JULIAN PEINADO
Representante a la Cámara

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 099 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se prohíbe el ingreso de dispositivos de telefonía móvil a los establecimientos educativos del país a estudiantes de los niveles de preescolar, básica primaria y básica secundaria y se restringe su uso en las aulas.

Bogotá, D. C., 2 de octubre de 2018

Presidenta

MÓNICA MARÍA RAIGOZA MORALES

Comisión Sexta - Cámara de Representantes

Congreso de la República.

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 099 de 2018 Cámara.

Respetada Presidenta:

En cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, por medio del presente escrito nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley de la referencia.

I. OBJETO DEL PROYECTO

El proyecto de ley presentado a consideración del honorable Congreso de la República tiene por objeto brindar las herramientas de protección para garantizar entornos seguros de aprendizaje para los estudiantes de los niveles de preescolar, básica y media, en el uso de herramientas tecnológicas en los establecimientos educativos, en los niveles de preescolar, básica y media. Esto a partir de la restricción del ingreso de estos dispositivos a los establecimientos educativos hasta el grado noveno y del uso de dispositivos de telefonía móvil de carácter personal, dentro de las aulas de clase, en todos los cursos, tanto para alumnos como para profesores.

II. JUSTIFICACIÓN

a) Conveniencia del proyecto de ley

1. La apuesta del país por promover una sociedad digital y la necesidad de estar preparados para los retos que esto conlleva

Este proyecto de ley parte de que hoy es una realidad del país el avance hacia una transformación digital, el cual involucra como un sector principal el de la formación académica. En desarrollo de Andicom 2018, efectuado el pasado mes de agosto, el Presidente Iván Duque afirmó:

“En la formación académica, la tecnología debe empezar a jugar un papel dominante, pero, adicionalmente, en la formación tradicional del bachillerato, en los últimos tres años, podemos darle al estudiante educación técnica y que se gradúe con ambos diplomas, para así darle una inducción hacia la economía digital”.

Teniendo en cuenta los avances en tecnología que se han producido y, más aún, los que vienen, en este proyecto de ley lo que se busca es que la inmersión de los niños, niñas y adolescentes al mundo tecnológico en los establecimientos educativos se realice en entornos seguros para ellos y de forma responsable. Se vienen innumerables cambios, lo cual trae como reto para todos los sectores de la sociedad, especialmente para el Estado, los padres de familia y los establecimientos educativos, asegurar que la tecnología estará al servicio de la educación y que en Colombia se formarán estudiantes independientes, autónomos, críticos y capacitados para enfrentar los avances tecnológicos de la sociedad. Nosotros los legisladores debemos cumplir nuestra labor de cara al futuro, y no seguir legislando hacia el pasado, como ha venido sucediendo hasta el momento.

El Estado, sin embargo, está en la obligación de tomar todas las medidas que sean necesarias para garantizar un entorno seguro en los establecimientos educativos. En lo que concierne al proyecto de ley que presentamos en esta ponencia, lo que se busca es marcar una pauta para garantizar que estos entornos serán una realidad. Para la construcción de este proyecto, y de esta ponencia, se realizó una investigación en la que se concluyó que el uso excesivo y sin supervisión de dispositivos de telefonía móvil por parte de niños, niñas y adolescentes representa un riesgo para su seguridad y para su salud, e interfiere con su proceso de aprendizaje. Por ese motivo, en esta ponencia primero se expondrá la problemática que conlleva la tenencia y uso de los dispositivos de telefonía móvil sin supervisión y a continuación, se presentará una propuesta para responder a esta.

2. La necesidad de garantizar entornos seguros de aprendizaje

En Colombia, son varias las cifras que muestran que el uso de los dispositivos de telefonía móvil está representando un peligro para la seguridad de niños, niñas y adolescentes. Especialmente, los datos del Ministerio de Tecnología y Comunicaciones (MinTIC), de la línea Te Protejo, y de un estudio realizado por Tigo-Une y la Universidad Eafit, son alarmantes.

En primer lugar, un reciente estudio del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MINTIC)¹, mostró que el 76% de los jóvenes entre los 12 y los 17 años tiene su propio teléfono móvil con voz y datos. En otras palabras, sólo el 21,3% de los jóvenes en este rango de edad no tienen un dispositivo de telefonía móvil.

A su vez, de conformidad con el estudio, el 52% de los jóvenes entre los 12 y los 17 años sienten algún grado de ansiedad si no saben lo que ocurre en internet o si se encuentran desconectados.

¹ MINTIC. Estudio Uso y Apropiación de las TIC en Colombia. 2016.

Aunque el 66% de los colombianos no creen que sus hijos o menores a cargo estén seguros mientras navegan en internet, el 64% de los encuestados afirmó no acompañar a los menores de edad que están bajo su responsabilidad durante el tiempo en que navegan por internet.

El estudio también muestra que, en el país, el 10% de los jóvenes entre los 12 y los 17 años refiere tener por lo menos un amigo o familiar que práctica *sexting*. El 33% afirmaron haber proporcionado sus datos personales o familiares por internet.

Las cifras que arrojó el estudio anteriormente citado deja en evidencia varios hechos que no pueden desconocerse: (i) la mayoría de los menores tienen un dispositivo de telefonía móvil y es evidente que esta cantidad aumentará; (ii) los menores están generando una dependencia a su teléfono móvil, (iii) esa dependencia es causada, entre otras cosas², por el acceso a redes sociales, y (iv) para este momento, la mayoría de los menores no están siendo supervisados por un adulto responsable mientras que están en las redes sociales, por lo que sus progenitores y personas a cargo no tienen la información suficiente para conocer qué es lo que hacen los menores en las redes.

En segundo lugar, la línea virtual de denuncia para la protección de la niñez y la adolescencia colombianas, de la organización Te Protejo (la cual es patrocinada por Red Papaz, es apoyada por la Policía, es miembro de Inhope y End Violence Against Children y tiene como socios a la ETB, Telefónica, Movistar, el Bienestar Familiar y el Gobierno) publicó unos datos para el 31 de mayo de este año (2018) alarmantes. Entre 2012 y 2018, la línea ha recibido 45.038 denuncias. Específicamente, en 2018, se recibieron 4.352 denuncias. De las denuncias reportadas en 2018, el 60% de los denunciantes anónimos reportaron material de abuso sexual, esto es, pornografía infantil. Además, el 7% de los reportes correspondió a ciberacoso y el 3% a contenidos inapropiados en medios de comunicación.

En tercer lugar, Tigo-Una y la Universidad Eafit³ realizaron un estudio en el que, entre otras cosas, examinaron los riesgos a los que se exponen

los niños con el uso de Internet. La muestra abarcó 436 niños y jóvenes de Bogotá, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Pereira, Manizales y Medellín. Entre otras cosas, se encontró que: (i) el 32% de los niños y jóvenes entre 15 y 16 años ha tenido contacto en Internet con personas desconocidas, (ii) el 45% de los jóvenes entre 15 y 16 años que han mantenido contacto con personas en Internet, se han conocido con ellas personalmente; (iii) los niños menores a los 12 años usan Internet para conocer personas a través de Internet y más de la mitad de los jóvenes entre 13 y 16 años que tienen comunicación por Internet con personas desconocidas, terminan por conocerse personalmente con ellos; (iv) el 71% de los encuestados experimentó algún tipo de estafa, uso indebido de información personal por parte de otros y/o pérdida de información; (v) el 12% afirmó haber experimentado en el último año *ciberbullying*, y los niños entre 13 y 16 años fueron los más representativos; (vi) el 36% de niños y jóvenes han tenido experiencias de visualización de imágenes sexuales en el último año; (vii) más del 40% de jóvenes entre 13 y 16 años ha tenido contacto en Internet con información relacionada con formas de suicidarse, así como con mensajes de odio donde se atacan a grupos o personas específicas, y (viii) el 28% de los niños entre 11 y 16 años recibió en el último año algún tipo de mensaje con contenido sexual.

Por otra parte, cabe mencionar que el cuarto objetivo de desarrollo sostenible, de la 70ª Asamblea General de la ONU (que se efectuó en Nueva York en septiembre de 2015), es el siguiente: “Objetivo 4. Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos”. Entre otras cosas, el alcance de este objetivo contempla que los Estados parte se comprometen a

“(…) brindar a los niños y los jóvenes un entorno propicio para la plena realización de sus derechos y capacidades, ayudando a nuestros países a sacar partido al dividendo demográfico, incluso mediante la seguridad en las escuelas y la cohesión de las comunidades y las familias” (subrayado por fuera del texto)⁴.

Para el cumplimiento de este objetivo se aprobó la Declaración de Incheon, que contiene el marco de acción para la realización del cuarto objetivo de desarrollo sostenible. Uno de los principales elementos de los que parte la Declaración de Incheon es la educación de calidad que, entre otras cosas, establece que para garantizar la calidad de la educación son indispensables:

“(…) métodos y contenidos pertinentes de enseñanza y aprendizaje que se adecúen a las necesidades de todos los educandos y sean impartidos por docentes con calificaciones, formación, remuneración y motivación adecuadas, que utilicen enfoques pedagógicos apropiados

² Mas no exclusivamente. Según estudios, los menores utilizan el teléfono móvil entre otras, para enviar SMS y las llamadas a amigos y/o familiares hacer llamadas perdidas, para enviar fotos o videos, escuchar música y descargar canciones o politonos (Labrador Encinas, Francisco; Ana Requesens Moll y Mayte Heleguera Fuentes. Guía para padres y educadores sobre el uso seguro de Internet, móviles y videojuegos”. Madrid, España).

³ Tigo Una y Universidad Eafit. Informe Ejecutivo. Síntesis de Resultados - Etapa I. Riesgos y potencialidades del uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación. Grupo de Investigación en Comunicación y Estudios Culturales. Departamento de Comunicación Escuela de Humanidades. Universidad EAFIT, 6 de junio de 2017.

⁴ PNUD-UNDP. Objetivos de Desarrollo Sostenible. 70ª Asamblea de la ONU. Nueva York, 2015.

y que cuenten con el respaldo de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) adecuadas; y, por otra, la creación de entornos seguros, sanos, que tengan en cuenta la perspectiva de género, inclusivos, dotados de los recursos necesarios y que, por ende, faciliten el aprendizaje” (negrita y subrayado por fuera del texto)⁵.

Cabe aclarar que en 2017 se efectuó la reunión regional de ministros de Educación de América Latina y el Caribe (en Argentina) y se firmó la Declaración de Buenos Aires, en la cual se reafirmó la meta 4.7.a en los países de América Latina y del Caribe⁶.

Por lo tanto, el Estado colombiano está en la obligación de garantizar que el aprendizaje, especialmente, en niños, niñas y adolescentes, ocurra en entornos seguros, lo que involucra, entre otros aspectos: (i) que los docentes cuenten con la capacitación adecuada para la enseñanza; (ii) que el enfoque pedagógico sea apropiado, y (iii) que se cuente con las herramientas adecuadas.

A partir de la información presentada, es posible concluir que la exposición de niños, niñas y adolescentes a redes sociales sin el acompañamiento de los padres o de un adulto responsable, puede generar un problema de inseguridad muy grave para ellos. En efecto, estas redes representan múltiples peligros para la privacidad de los menores quienes, por su corta edad, no tienen la capacidad de definir cómo reaccionar en situaciones que pueden resultarles muy perjudiciales.

Internet es un medio para acceder a pornografía, y facilita la práctica, entre otras, de *sexting*, *cibermatoneo*, *oversharing* y *grooming*, las cuales se han vuelto cada vez más frecuentes entre los adolescentes, quienes están expuestos a un mayor riesgo en las redes. Esto, sobre todo si se tiene en cuenta que, aunque las redes sociales establecen una edad mínima para usarlas (que es en promedio de 14 años), no proveen las herramientas para garantizar que los menores que las usan en efecto tienen dicha edad.

Como lo advierte un estudio realizado por el Ayuntamiento de Vitoria Gateiz:

“Las redes sociales pueden afectar a la seguridad de los menores porque ofrecen tantas opciones que dificultan el empleo de criterios de selección, porque disponen de muchos automatismos (falsa sensación de seguridad) y porque ofrecen opciones tan avanzadas que pueden comprometer la seguridad de los usuarios menos avezados”⁷.

Al respecto, una encuesta realizada por Kaspersky⁸ sobre riesgos del consumidor, en 2016, realizada a usuarios de 21 países (incluido Colombia)⁹ arrojó los siguientes resultados: (i) aunque el 48% de los padres sienten que sus hijos aprenden más acerca del mundo estando conectados (online), les preocupa que sus hijos están expuestos a peligros por contenido inapropiado o explícito y porque compartan accidentalmente información personal; (ii) el 34% de los padres sienten que ellos no tienen ningún control sobre lo que sus hijos ven o hacen estando en línea (online); (iii) el 37% de los padres refirieron preocupación porque sus hijos vieran contenido inapropiado o explícito en internet; (iv) el 36% de los padres señalaron preocuparse porque sus hijos se comuniquen por internet con extraños peligrosos; (v) el 34% de los padres mostraron preocupación porque sus hijos fueran víctimas del *cyberbullying*; (vi) el 14% de los padres refirió que sus hijos eran ciberdependientes; (vii) el 12% de los padres advirtió estar frente al incidente de que sus hijos vieran contenido inapropiado o explícito en línea; (viii) el 9% de los padres refirieron que sus hijos compartían en exceso información, y (ix) el 7% advirtió que sus hijos eran víctimas del *cyberbullying*.

3. Los riesgos para la salud de niños, niñas y adolescentes por el uso excesivo de dispositivos de tecnología móvil

Este proyecto de ley se fundamenta en que el acercamiento de los niños, niñas y adolescentes a las herramientas tecnológicas, en este caso los dispositivos de telefonía móvil, debe hacerse de manera responsable, es decir, en compañía de sus padres o de docentes capacitados para ellos. Esto porque el uso excesivo de dispositivos de tecnología móvil es un riesgo para la salud de los menores, pues hoy en el mundo está ampliamente comprobado que el uso de los dispositivos de telefonía móvil en menores representa un peligro para su privacidad y para su salud.

Por una parte, existen múltiples estudios que han demostrado los perjuicios de los dispositivos de telefonía móvil en la salud psicológica de los menores. Kyung – Seu Cho y Jae-Moo Lee estudiaron la influencia de la adicción a los teléfonos inteligentes de los niños menores de 6 años en su inteligencia emocional. Los autores encontraron que el uso de estos aparatos puede conllevar a trastornos y a conductas problemáticas. Su recomendación es que el uso de estos aparatos por parte de los menores se realice bajo una supervisión estricta de los padres¹⁰.

⁵ UNESCO, UNICEF, Banco Mundial, UNFPA, PNUD, ONU Mujeres y ACNUR. Declaración de Incheon y Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4. Incheon, 2015.

⁶ Reunión Regional de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe. Declaración de Buenos Aires. Buenos Aires, 2017.

⁷ Ayuntamiento de Vitoria Gateiz. Educar a los menores en

el uso sin riesgos de internet. Vitoria Gateiz, España.

⁸ Kaspersky Lab. Consumer Security Risks Survey 2016. Connected but not protected. 2016.

⁹ La encuesta se realizó en línea por B2B International en agosto de 2016, a 12546 personas desde los 16 años. En Colombia participaron 508 personas.

¹⁰ Kyung-Seu Cho, Jae-Moo Lee. Influence of smartphone addiction proneness of young children on problematic

A su vez, Nogueira Pérez y Ceinos Sáenz expusieron los riesgos por el uso de la tecnología en menores así:

“El atractivo de las tecnologías para pequeños y pequeñas, así como su alto nivel de accesibilidad, puede provocar que sean absorbidos en ellas durante horas, lo que supone un motivo de preocupación para los especialistas (de la pediatría, psicología, etc.)”¹¹.

Según los autores, los dispositivos móviles, en general, pueden desencadenar problemas en el desarrollo de habilidades sociales, la imaginación, hábitos saludables, atención, visión, trastornos de sueño, agresividad e incluso adicción. Los expertos también advierten sobre dificultades asociadas a la privacidad.

En el mismo sentido, Simlawo Kpatékana y otros autores advierten que, a pesar de que los teléfonos inteligentes ofrecen muchas ventajas, tienen efectos nefastos para la salud, especialmente de los niños, a quienes afecta psicológicamente y en su comportamiento. Los autores concluyen que es necesario ejecutar medidas para proteger a los menores de edad y garantizar su bienestar (entre esas restringir el uso de los teléfonos inteligentes en menores de 18 años), el cual se está viendo significativamente afectado con el uso de estos dispositivos¹².

En 2002 Castells y Bofarull advirtieron que las tecnologías podían llegar a tener repercusiones negativas en la salud de los menores de edad, esto es, enfermedades llamadas “ciberpatologías”, con un alto riesgo de adicciones. Los autores recomendaron, en consecuencia, la necesidad de facilitar instrucciones a las familias y a los educadores para orientar el uso adecuado de estos medios¹³.

Por otra parte, varios estudios demuestran que la exposición a teléfonos móviles representa un alto riesgo para la salud física, el cual es mayor cuando se trata de menores¹⁴. El profesor Lennart

Hardell, del Hospital Universitario de Orebro, Suecia, advirtió hace diez años que el riesgo de cáncer en las células que apoyan el sistema nervioso central se incrementa dramáticamente en personas que empiezan a usar teléfonos móviles antes de los 20 años. A su vez, el estudio es categórico en afirmar que los menores de 12 años debían tener restringido el acceso al teléfono móvil, salvo en casos de emergencias¹⁵.

Otro estudio recientemente publicado, demostró la relación entre la exposición a medios sociales¹⁶ y la obesidad de niños europeos. Al igual que en los otros estudios, concluyó que existe una imperiosa necesidad de que los aparatos electrónicos sean usados con responsabilidad, con el fin de proteger la salud de los niños, especialmente a partir del control y la supervisión estricta por parte de sus padres¹⁷.

Peor es el hecho de que aún no se conocen las consecuencias que el abuso de la exposición de aparatos móviles tiene en menores, porque la generación que ha crecido con estos desde su nacimiento aún no ha alcanzado, en promedio, la edad para ingresar al mundo laboral. Está entonces a cargo del Estado garantizar que los menores, en el futuro, no sufran las consecuencias negativas causadas por el uso irresponsable de la tecnología. De lo contrario, corremos el riesgo de que en nuestra población aumenten los índices de trastornos psicológicos tales como ansiedad y depresión.

El análisis expuesto deja en evidencia que nos encontramos frente a un problema de salud pública que el Estado debe afrontar de carácter urgente pues, de no hacerlo, este se puede desbordar.

4. Interferencia de los dispositivos de telefonía móvil en los procesos educativos

Por lo demás, está también demostrado que los dispositivos de telefonía móvil interfieren en el rendimiento académico de los estudiantes, pues son un factor de distracción en las aulas de clase. Es por eso que en este proyecto se considera que, si bien los establecimientos educativos deben contribuir a la inmersión de sus alumnos en las tecnologías de la comunicación, son estos

behaviors and emotional intelligence: Mediating self-assessment effects of parents using smartphones. *Computers in Human Behavior*, 2017.

¹¹ Nogueira, Miguel Ángel y Ceinos, Cristina. Influencia de la Tablet en el desarrollo infantil: perspectivas y recomendaciones a tener en cuenta en la orientación familiar. En: *Tendencias Pedagógicas*, N. 26, Madrid, 2015.

¹² Simlawo Kpatékana, Boumé Missoki Azanlédji, Kanasoua Kokou, Mihluedo-Agbolan Komlan Anani y Bouame Kokou Tsolanyo. Where Is the Smartphone Leading the Health of Children? En: *Smartphones From an Applied Research Perspective*, Intech Open, noviembre de 2017.

¹³ Castells P. y Bofarull de, I. Enganchados a las pantallas. Televisión, videojuegos, internet y móviles. Guía para padres, educadores y usuarios. Barcelona-España, Ed. Plantea, 2002.

¹⁴ Om P. Gandhi, L. Lloyd Morgan, Alvaro Augusto de Salles, Yueh-Ying Han, Ronald B. Herberman & Devra Lee Davis. “Exposure Limits: The underestimation of absorbed cell phone radiation, especially in children”.

En: *Electromagnetic Biology and Medicine*. 2011.

¹⁵ Knapon, Sara. Mobile phones may raise cancer risk in children, study finds. En: *The Telegraph*, 21 de septiembre de 2008.

¹⁶ Televisión, computador, Internet, teléfonos inteligentes, entre otros.

¹⁷ Artur Mazur, Margherita Caroli, Igor Radziewicz-Winnicki, Paulina Nowicka, Daniel Weghuber, David Neubauer, Łukasz Dembinski, Francis P. Crawley, Martin White, Adamos Hadjipanayis. Reviewing and addressing the link between mass media and the increase in obesity among European children: The European Academy of Paediatrics (EAP) and The European Childhood Obesity Group (ECOG) consensus statement. En: *US National Library of Medicine – National Institutes of Health*. 22 de noviembre de 2017.

quienes deben suministrar los dispositivos para ello y garantizar su correcto uso a través de un profesional que oriente el proceso.

En primer lugar, Louis-Philippe Beland y Richard Murphy, en un estudio de London School of Economics, realizaron un estudio en el que analizaron el impacto negativo del uso de los dispositivos de telefonía móvil en seis escuelas de Londres. Los autores demostraron que, con la prohibición de los dispositivos de telefonía móvil, los puntajes en las pruebas de los estudiantes de 16 años mejoraron en un 6,4%, pues estos aparatos les generaban tal grado de interferencia en su aprendizaje, que el no uso del celular en los alumnos era equivalente a una semana extra de escolaridad durante el año académico¹⁸.

En segundo lugar, el Grupo de Investigaciones de Estadística y Epidemiología (GIEE) de la Fundación Universitaria del Área Andina¹⁹, realizó un estudio con base en una encuesta a 462 estudiantes de seis universidades de Pereira. El estudio concluyó que: (i) el 62,1% de los jóvenes siempre revisa su móvil antes de ir a dormir; (ii) el 61,3% ignora a otras personas por estar concentrado en el celular; (iii) el 42,6% revisa el celular mientras estudia o realiza tareas; (iv) el 63% temen que su vida sin celular sea vacía y aburrida; (v) el 24% revisan llamadas, correos, redes sociales y mensajes de texto de manera obsesiva, y (vi) el 65,5% se sienten ansiosos, nerviosos o deprimidos si no utilizan el celular constantemente. Además, según el estudio, el 83,7% alumnos le están dedicando muy poco tiempo a su preparación académica.

En tercer lugar, Verónica Villanueva, doctora en psicología, actividad humana y procesos psicológicos II, de la Universidad de Valencia, demostró que los adolescentes con problemas de abuso y dependencia del teléfono móvil tuvieron un rendimiento académico inferior que aquellos que no eran adictos. Además, encontró una correlación estadísticamente significativa entre un peor rendimiento académico y el número de llamadas realizadas, mensajes enviados, grado de dependencia, síntomas de abstinencia, ausencia de control, tolerancia e interferencia con otras actividades y percepción subjetiva de dependencia de los teléfonos móviles²⁰.

Por último, en un ensayo realizado por tres profesores de Tecnologías de la Comunicación

de la Universidad Autónoma de México, los autores analizaron el impacto de los dispositivos de telefonía móvil en el rendimiento académico de sus estudiantes. Entre otras cosas, concluyeron que estos:

“(...) interfieren en el proceso de aprendizaje, principalmente en la concentración del estudiante y por consiguiente en su rendimiento académico. Ante este panorama es importante concientizar a los jóvenes de la manera apropiada del uso del móvil, ya que su abuso los lleva a presentar patologías adictivas que tienen repercusión en su rendimiento académico, así como trastornos en sus conductas interpersonales e intrapersonales. El problema se agudiza cuando estas conductas se consideran socialmente aceptadas, lo que no les permite detectar la existencia de un problema en los patrones de su uso. El dispositivo móvil ha pasado a formar el eje principal de su sentido de pertenencia e identidad, se ha convertido en todo para ellos, descargas, correo, fotos, video y el uso del internet, sin un control por parte de su núcleo familiar (...)”²¹.

Los datos anteriores dejan ver la imperiosa necesidad de tomar medidas contundentes que garanticen que el avance tecnológico sea usado en las aulas en favor del proceso de aprendizaje de los estudiantes. Esto significa, entre otras cosas, que deben existir garantías para que la tecnología sea usada en favor del aprendizaje y no en su contra.

Los dispositivos de telefonía móvil, al ser de uso personal y de propiedad de los estudiantes, representan una interferencia en su proceso de aprendizaje. Es por eso que este proyecto de ley propende porque el uso de herramientas de tecnología en las aulas de clase va a estar sujeta a un control absoluto en estudiantes de niveles de preescolar y básica y a un control relativo en estudiantes de nivel medio.

5. Responsabilidad compartida y propuesta de educación

Para la realización de esta ponencia, sostuvimos varias reuniones con los diferentes actores interesados en el proyecto. Con base en la información que nos brindaron, la principal conclusión a la que llegamos es que para crear entornos de aprendizaje seguros es indispensable que exista una coordinación de todos los actores que participan en el proceso de formación de los niños, niñas y adolescentes. Es decir, que la responsabilidad por crear entornos seguros de aprendizaje no solamente recae en los establecimientos educativos, sino que está a cargo también del Estado y de los padres de familia.

¹⁸ Louis-Philippe Beland and Richard Murphy. Ill Communication: Technology, Distraction & Student Performance. En: Centre for Economic Performance. London School of Economics, mayo de 2015.

¹⁹ Cardona, José Gerardo (investigador principal). Modelo depredador presa en el uso del celular en estudiantes universitarios y sus implicaciones académicas. Fundación Universitaria del Área Andina, Pereira, 2016.

²⁰ Villanueva Silvestre, Verónica. Programa de prevención del abuso y la dependencia del teléfono móvil en población adolescente. Valencia, Universitat de Valencia, 2012.

²¹ Mendoza Méndez, Rafael Valentín; Baena Castro, Gisela, y Baena Castro, Marcelo. Un análisis de la adicción a los dispositivos móviles y su impacto en el rendimiento académico de los estudiantes de la licenciatura en informática administrativa del centro universitario UAEM TEMASCA TEPEC. 2015.

Tal y como se afirma en el estudio de Miguel Ángel Nogueira y Cristina Ceinos, mencionado en otro acápite de esta ponencia:

“(…) se manifiesta esencial, a un tiempo, que las familias asuman un rol de compromiso para la regulación del uso de tecnologías de este tipo por parte de sus hijos e hijas, contando siempre con su protección. Es, en este punto, donde la escuela, junto a otros contextos educativos puede jugar un papel relevante, mediante la acción orientadora que maestros y maestras, así como otros especialistas (…) pueden realizar con las familias, colaborando y ofreciendo información y pautas para realizar un uso correcto de dichas herramientas y de protección ante las mismas de cara a prevenir posibles problemas de conducta en el uso de las TIC, los cuales pueden derivar en problemas del desarrollo en la infancia”²².

En ese sentido, como el proyecto parte de que la inmersión a la tecnología de los niños, niñas y adolescentes debe contar con el acompañamiento coordinado de todos los actores responsables del proceso formativo, reconoce que las medidas que se proponen, si bien marcan una pauta en una materia que requiere regulación urgente, no es suficiente en sí misma. Es indispensable que el Gobierno nacional cree una política pública en la que desarrolle ampliamente todas las acciones que se deberán tomar para que los profesores, los establecimientos educativos, los padres y la sociedad en general, participen activamente en la formación segura de los menores.

En particular, con este proyecto también se busca: (i) reducir el tiempo de exposición de los menores a los dispositivos de telefonía móvil; (ii) fomentar que su uso se realice bajo la supervisión de sus progenitores; (iii) garantizar que estos aparatos no interfieran en la enseñanza dentro de las aulas, con el ejemplo de los profesores, y (iv) que sean los establecimientos educativos quienes tengan el control de los aparatos tecnológicos que usan los alumnos en las aulas de clase, en los niveles de educación preescolar, básica y media, para que orienten su uso durante el tiempo en que los menores permanecen en estos.

b) Razones jurídicas

El inciso segundo del artículo 44 de la Constitución Política, en el cual se reconocen expresamente los derechos fundamentales de los niños, impone a la familia, a la sociedad y al Estado la obligación de “(…) *asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos*”. A su vez, el último inciso de este mismo artículo proscribire que “*Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás*”.

Por su parte, la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, adoptada en Colombia mediante la Ley 12 de 1991, que hace parte del bloque de constitucionalidad con base en lo dispuesto en el artículo 93 de la Constitución Política, dispone en el artículo 3°:

1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.
2. Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas.
3. Los Estados Partes se asegurarán de que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada” (subrayado por fuera del texto).

En ese mismo sentido, el Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006) reafirma, en sus artículos 8° y 9°, la existencia del interés superior de los niños, niñas y adolescentes, y reconoce que sus derechos prevalecerán frente a cualquier “(…) *decisión o medida administrativa, judicial o de cualquier naturaleza que deba adoptarse en relación con los niños, niñas y adolescentes*”.

La Corte Constitucional ha estudiado en múltiples oportunidades el alcance de las normas anteriormente citadas y ha establecido que los menores de edad en Colombia gozan de un régimen de protección reforzado, porque son sujetos que se encuentran en situación de debilidad por su edad²³.

Es por eso que en Colombia el legislador tiene una obligación expresa de asegurar que los derechos de los menores de edad estén plenamente garantizados, sin que existan amenazas que lleven a su vulneración. Así las cosas, cuando se esté frente a circunstancias que representen una amenaza que atente contra los derechos de los menores, el Estado está en el deber de intervenir y asegurar un control sobre la situación amenazante, especialmente a partir de la prevención.

²² Nogueira, Miguel Ángel y Ceinos, Cristina. Influencia de la Tablet en el desarrollo infantil: perspectivas y recomendaciones a tener en cuenta en la orientación familiar. En: *Tendencias Pedagógicas*, N. 26, Madrid, 2015.

²³ Véase, por ejemplo, la Sentencia C-246 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

La Corte Constitucional también ha establecido que, excepcionalmente, con el fin de garantizar un derecho de mayor protección, es necesario limitar otros derechos constitucionalmente protegidos. En este proyecto de ley se propone la restricción para ingresar dispositivos de telefonía móvil a los establecimientos educativos. La restricción no es caprichosa. Por el contrario, obedece a una necesidad imperiosa, pues el uso extremo de esos aparatos está representando una amenaza para los menores.

Por lo tanto, resulta necesario crear una medida que combata el peligro al que se están exponiendo los menores quienes, en razón de su edad, no tienen el criterio suficiente para discriminar el uso de estos dispositivos. De ahí que, aunque el Estado debe reconocer la importancia de la tecnología, también debe asegurarse de que el uso por parte de los menores se realizará de manera responsable.

Al respecto, aunque la Corte Constitucional ha proscrito las medidas paternalistas de corte *perfeccionista* o de *moralismo jurídico*, por considerar que invaden desproporcionalmente la autonomía de las personas, ha sido clara en admitir la existencia de medidas de corte *preventivo*, esto es, aquellas cuyo objetivo es “*proteger los intereses de la propia persona [pues] no se fundan en la imposición coactiva de un modelo de virtud, sino que pretenden proteger los propios intereses y convicciones del afectado*”²⁴.

La restricción del ingreso de los dispositivos de telefonía móvil a los establecimientos educativos es una medida necesaria, pues está orientada a prevenir la amenaza de que los derechos de los menores estén siendo violados con su uso indiscriminado, entre otras: (i) restringiendo la cantidad de tiempo en que los menores usen los dispositivos; (ii) promoviendo que, al estar limitado el uso de los aparatos, los menores dediquen el tiempo que pasan en los establecimientos educativos al desarrollo de las actividades propias de estos, y (iii) facilitando que el uso de los dispositivos de telefonía móvil por parte de los menores de edad se realice bajo la supervisión de sus progenitores.

Ahora bien, la Corte Constitucional ha explicado que:

“(…) el pleno ejercicio del derecho al libre desarrollo de la personalidad está relacionado con la capacidad que tienen las personas de tomar decisiones, que depende de una voluntad reflexiva formada. Para el caso de los menores de edad, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, esto se traduce en que, a mayor capacidad, los niños, niñas y adolescentes tendrán mayor posibilidad de disponer de este derecho, pero siempre guiada por la salvaguarda de su mejor interés y en concordancia con el ejercicio de la patria potestad y la responsabilidad parental.

²⁴ *Ibíd.*

Por ende, existen diferentes ámbitos en los cuales la autonomía de los menores de edad se ve limitada o condicionada según la etapa de la vida. Es decir, existen claras diferencias entre los comportamientos y la extensión de las conductas que los niños, niñas y adolescentes pueden llevar a cabo o no respecto de los adultos. Por ejemplo, el Código Civil establece los 18 años como la edad para contraer matrimonio, no obstante, admite el matrimonio de mayores de 14 años de edad, siempre que cuente con el consentimiento de los padres, pero lo prohíbe para los menores de esa edad”²⁵.

El tema de la edad para establecer restricciones a los menores con el fin de protegerlos también ha sido evaluado por la Corte Constitucional en otras ocasiones. Por ejemplo, en la Sentencia T-260 de 2012, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto, la Corte analizó un caso en el que la accionante solicitaba la protección de los derechos fundamentales de su hija²⁶, menor de edad, los cuales, según la demandante, estaban siendo vulnerados porque su padre había abierto una cuenta con el nombre de la menor en una red social.

En la referida sentencia, la Corte advirtió que, aunque “(…) en la época actual es imposible impedir el acceso de los menores a la Sociedad de la Información y el Conocimiento, pues ellos tienen derecho a acceder a los beneficios que la misma acarrea, (...) dicho acceso debe ser acorde a la edad y madurez del menor a fin de no afectar su desarrollo armónico e integral”. Por lo tanto, según el Alto Tribunal, “(…) la edad y madurez del menor van a determinar el cumplimiento de uno de los principios rectores en materia de protección de datos personales (...)”²⁷.

Por lo tanto, en este caso es necesario definir un criterio para establecer el rango de los menores a los que les aplica la prohibición, con el fin de asegurar que la restricción es proporcional y razonable. Como se trata de una limitante que tiene que ver con los establecimientos educativos, el criterio para establecer el rango de la prohibición, partiendo de que el nivel de madurez de los menores va cambiando con el tiempo, es el establecido en la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994).

La mencionada ley define, en el artículo 10, el concepto de educación no formal, entendida como la que “(…) se imparte en establecimientos educativos aprobados, en una secuencia regular de ciclos lectivos, con sujeción a pautas

²⁵ *Ibíd.*

²⁶ A la intimidad, al buen nombre y al libre desarrollo de la personalidad.

²⁷ Sentencia T- 270 de 2012. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

curriculares progresivas, y conducente a grados y títulos”. El artículo 11 de la misma ley dispone, a su vez, que la educación formal está organizada en tres niveles: preescolar²⁸, básica (primaria y secundaria)²⁹ y media³⁰.

De conformidad con el Ministerio de Educación Nacional³¹, las edades de educación formal son, en promedio: 5 años, para transición; 6 a 10 años, para primaria; 11 a 14 años, para secundaria, y 15 a 16 años, para educación media.

Por lo tanto, a partir de los datos anteriores, de lo establecido en la ley y de los lineamientos jurisprudenciales, la limitación que se propone abarcará los niveles de preescolar y básica. Los grados de educación media, en consecuencia, no estarán sujetos a la prohibición, pues las edades que en promedio abarcan sus estudiantes comprenden un nivel de madurez que razonablemente lleva a pensar que la restricción no tiene lugar.

A su vez, la Corte Constitucional ha sido clara al advertir que los establecimientos educativos deben garantizar el derecho al debido proceso de sus estudiantes³². Por este motivo, el proyecto establece que estos deberán incluir los procesos respectivos para el cumplimiento de lo dispuesto en la regulación que se propone, en los respectivos reglamentos internos o manuales de convivencia.

Por último, el proyecto incluye un artículo en el que se prohíbe el uso de los dispositivos de telefonía móvil dentro de las aulas de clase, tanto por parte de los alumnos, como de los profesores. Como se explicó en el acápite de conveniencia, se busca con esto fomentar la atención de los estudiantes en las aulas, a partir del ejemplo de sus profesores. Al respecto, es pertinente aclarar que la restricción es solo en relación con los dispositivos de telefonía móvil y no frente a aquellos dispositivos tecnológicos con fines educativos con los que cuentan los establecimientos educativos.

III. MODIFICACIONES PROPUESTAS

En esta ponencia proponemos algunos cambios al articulado original. Las principales modificaciones están enfocadas a: (i) eliminar la palabra “prohibición” de todo el articulado, partiendo de la base de que la regulación que se pretende es de carácter pedagógico y no punitivo; (ii) incluir el alcance del proyecto, en la línea de garantizar la existencia de entornos seguros en el uso de la tecnología en menores; (iii) garantizar que las restricciones que se proponen en el proyecto no afectarán a estudiantes que, por

tener alguna condición de discapacidad, requieran el uso de los dispositivos de tecnología móvil, y (iv) la necesidad de que exista una política pública que incluya a los principales actores que participan en el acompañamiento del uso de la tecnología de niños, niñas y adolescentes, orientada a garantizar el uso adecuado de aparatos tecnológicos. En el siguiente cuadro se pueden ver las modificaciones que proponemos:

<p>“Por medio de la cual se prohíbe el ingreso de dispositivos de telefonía móvil a los establecimientos educativos del país a estudiantes de los niveles de preescolar, básica primaria y básica secundaria y se restringe su uso en las aulas”</p>	<p>“Por medio de la cual se dictan disposiciones frente al uso de herramientas tecnológicas en los establecimientos educativos”</p>
	<p>Nuevo. Artículo 1°. Objeto. Esta ley tiene por objeto garantizar la existencia de entornos seguros de aprendizaje para menores, en el uso de herramientas tecnológicas en los establecimientos educativos, en los niveles de preescolar, básica y media.</p>
	<p>Nuevo. Artículo 2°. El control de las herramientas tecnológicas en los establecimientos educativos, en los niveles de preescolar, básica y media corresponderá a los establecimientos educativos. Su uso será exclusivamente pedagógico y se hará bajo la guía y supervisión de los docentes.</p>
<p>Artículo 1°. Se prohíbe el ingreso de dispositivos de telefonía móvil a los establecimientos educativos del país por parte de los estudiantes de los niveles de preescolar, básica primaria y básica secundaria.</p>	<p>Artículo 1° 3. Se prohíbe <u>Restringase</u> el ingreso de dispositivos de telefonía móvil a los establecimientos educativos del país por parte de los estudiantes de los niveles de preescolar, básica primaria y básica secundaria.</p>
<p>Artículo 2°. Se prohíbe el uso de dispositivos de telefonía móvil dentro de las aulas de clase de todos los establecimientos de los niveles de preescolar, básica primaria, básica secundaria y media. Esta restricción aplicará tanto para los estudiantes, como para los profesores.</p>	<p>Artículo 2° 4. Se prohíbe <u>Restringase</u> el uso de dispositivos de telefonía móvil <u>de carácter personal</u> dentro de las aulas de clase de todos los establecimientos <u>educativos, de en</u> los niveles de preescolar, básica primaria, básica secundaria y media. Esta restricción aplicará tanto para los estudiantes, como para los profesores.</p>
	<p>Parágrafo. El Gobierno nacional establecerá las excepciones necesarias para el uso de dispositivos de telefonía móvil de carácter personal, para los menores que, por tener una condición de discapacidad, lo requieran.</p>

²⁸ Que debe comprender mínimo un grado obligatorio.

²⁹ Con una duración de nueve (9) grados que se desarrollará en dos ciclos: La educación básica primaria de cinco (5) grados y la educación básica secundaria de cuatro (4) grados.

³⁰ Con una duración de dos (2) grados.

³¹ Véase: Ministerio de Educación. Indicadores educativos para los niveles de preescolar, básica y media en Colombia. Edición actualizada en enero de 2014. Pág. 91.

³² Véase: Sentencia T-967 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinoza.

<p>“Por medio de la cual se prohíbe el ingreso de dispositivos de telefonía móvil a los establecimientos educativos del país a estudiantes de los niveles de preescolar, básica primaria y básica secundaria y se restringe su uso en las aulas”</p>	<p>“Por medio de la cual se dictan disposiciones frente al uso de herramientas tecnológicas en los establecimientos educativos”</p>
<p>Artículo 3°. Los establecimientos educativos deberán incorporar las prohibiciones a las que se refiere esta ley en su reglamento o manual de convivencia, en los términos que establezca el Gobierno nacional.</p> <p>Parágrafo. El Gobierno nacional reglamentará todas las disposiciones contenidas en la presente ley, en un plazo no mayor a noventa (90) días desde su promulgación.</p>	<p>Artículo 3 5. Los establecimientos educativos deberán incorporar las prohibiciones <u>disposiciones</u> a las que se refiere esta ley en su reglamento o manual de convivencia, en los términos que establezca el Gobierno nacional.</p> <p>Parágrafo. El Gobierno nacional reglamentará todas las disposiciones contenidas en la presente ley, en un plazo no mayor a noventa (90) días desde su promulgación.</p>
	<p>Nuevo Artículo 6°. El uso adecuado de herramientas tecnológicas es una responsabilidad compartida entre el Estado, los establecimientos educativos y los padres de familia. Corresponderá al Gobierno nacional, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, con base en estudios científicos, desarrollar una política pública que vincule a todos los actores mencionados, orientada a garantizar el uso adecuado de las herramientas tecnológicas en menores.</p> <p>Parágrafo. El Gobierno nacional reglamentará las disposiciones contenidas en los artículos 3° y 4° de la presente ley, en un plazo no mayor a noventa (90) días desde su promulgación.</p>
<p>Artículo 4°. Derogatorias y vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 4 7. Derogatorias y vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación <u>publicación</u> y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>

IV. BIBLIOGRAFÍA

Estudios

- Ayuntamiento de Vitoria Gateiz. Educar a los menores en el uso sin riesgos de internet. Vitoria Gateiz, España.
- Beland, Louis-Philippe y Richard Murphy. Ill Communication: Technology, Distraction & Student Performance. En: Centre for Economic Performance. London School of Economics, mayo de 2015.
- Cardona, José Gerardo (investigador principal). Modelo depredador presa en el uso del celular en estudiantes universitarios y sus implicaciones académicas.

Fundación Universitaria del Área Andina, Pereira, 2016.

- Castells P. y Bofarull de, I. Enganchados a las pantallas. Televisión, videojuegos, internet y móviles. Guía para padres, educadores y usuarios. Barcelona-España, Ed. Plantea, 2002.
- CHO, Kyung-Seu y Jae-Moo Lee. Influence of smartphone addiction proneness of young children on problematic behaviors and emotional intelligence: Mediating self-assessment effects of parents using smartphones. Computers in Human Behavior, 2017.
- Gandhi, Om P., L. Lloyd Morgan, Alvaro Augusto de Salles, Yueh-Ying Han, Ronald B. Herberman & Devra Lee Davis. “Exposure Limits: The underestimation of absorbed cell phone radiation, especially in children”. En: *Electromagnetic Biology and Medicine*. 2011.
- Kaspersky LAB. Consumer Security Risks Survey 2016. Connected but not protected. 2016.
- Knapon, Sara. *Mobile phones may raise cancer risk in children, study finds*. En: The Telegraph, 21 de septiembre de 2008.
- Kpatékana, Simlawo; Boumé Missoki Azanlédji; Kanassoua Kokou; Mihluedo-Agbolan; Komlan Anani y Bouame Kokou Tsolanyo. Where Is the Smartphone Leading the Health of Children? En: *Smartphones From an Applied Research Perspective*, Intech Open, noviembre de 2017.
- Labrador Encinas, Francisco; Ana Requesens Moll y Mayte Heleguera Fuentes. Guía para padres y educadores sobre el uso seguro de Internet, móviles y videojuegos”. Madrid, España.
- Manzur Artur, Margherita Caroli, Igor Radziewicz-Winnicki, Paulina Nowicka, Daniel Weghuber, David Neubauer, Łukasz Dembinski, Francis P. Crawley, Martin White, Adamos Hadjipanayis. Reviewing and addressing the link between mass media and the increase in obesity among European children: The European Academy of Paediatrics (EAP) and The European Childhood Obesity Group (ECOG) consensus statement. En: US National Library of Medicine – National Institutes of Health. 22 de noviembre de 2017.
- Mendoza Méndez, Rafael Valentín; Baena Castro, Gisela, y Baena Castro, Marcelo. Un análisis de la adicción a los dispositivos móviles y su impacto en el rendimiento académico de los estudiantes de la li-

cenciatura en informática administrativa del centro universitario Uaem Temasca TEPEC. 2015.

- Ministerio de Educación. Indicadores educativos para los niveles de preescolar, básica y media en Colombia. Edición actualizada en enero de 2014.
- Mintic. Estudio Uso y Apropiación de las TIC en Colombia.
- Nogueira, Miguel Ángel y Cristina Ceinos. Influencia de la Tablet en el desarrollo infantil: perspectivas y recomendaciones a tener en cuenta en la orientación familiar. En: *Tendencias Pedagógicas*, N. 26, Madrid, 2015.
- PNUD-UNDP. Objetivos de Desarrollo Sostenible. 70ª Asamblea de la ONU. Nueva York, 2015.
- Reunión Regional de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe. Declaración de Buenos Aires. Buenos Aires, 2017.
- TIGO UNE y Universidad Eafit. Informe Ejecutivo. Síntesis De Resultados - Etapa I. Riesgos y potencialidades del uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación. Grupo de Investigación en Comunicación y Estudios Culturales. Departamento de Comunicación Escuela de Humanidades. Universidad EAFIT, 6 de junio de 2017.
- Unesco, Unicef, Banco Mundial, UNFPA, PNUD, ONU Mujeres y ACNUR. Declaración de Incheon y Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4. Incheon, 2015.
- Villanueva Silvestre, Verónica. Programa de prevención del abuso y la dependencia del teléfono móvil en población adolescente. Valencia, Universitat de Valencia, 2012.

Jurisprudencia constitucional

- Sentencia C-246 de 2017, M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.
- Sentencia T- 270 de 2012. M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.
- Sentencia T-967 de 2007. M. P. Manuel José Cepeda.

V. PROPOSICIÓN

Con base en las anteriores consideraciones, presentamos ponencia positiva y solicitamos a los Honorables Representantes que integran la Comisión Sexta Constitucional Permanente dar primer debate al Proyecto de ley número 099 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se prohíbe el ingreso de dispositivos de telefonía móvil a los establecimientos educativos del país a estudiantes de los niveles de preescolar, básica primaria y básica secundaria y se restringe*

su uso en las aulas, con las modificaciones propuestas.

De los honorables Representantes,



VI. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 099 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se dictan disposiciones frente al uso de herramientas tecnológicas en los establecimientos educativos

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. Esta ley tiene por objeto garantizar la existencia de entornos seguros de aprendizaje para menores, en el uso de herramientas tecnológicas en los establecimientos educativos, en los niveles de preescolar, básica y media.

Artículo 2º. El control de las herramientas tecnológicas en los establecimientos educativos, en los niveles de preescolar, básica y media, corresponderá a los establecimientos educativos. Su uso será exclusivamente pedagógico y se hará bajo la guía y supervisión de los docentes.

Artículo 3º. Restrínjase el ingreso de dispositivos de telefonía móvil a los establecimientos educativos del país por parte de los estudiantes de los niveles de preescolar, básica primaria y básica secundaria.

Artículo 4º. Restrínjase el uso de dispositivos de telefonía móvil de carácter personal dentro de las aulas de clase de todos los establecimientos educativos, en los niveles de preescolar, básica primaria, básica secundaria y media.

Esta restricción aplicará tanto para los estudiantes como para los profesores.

Parágrafo. El Gobierno nacional establecerá las excepciones necesarias para el uso de dispositivos de telefonía móvil de carácter personal, para los menores que, por tener una condición de discapacidad, lo requieran.

Artículo 5º. Los establecimientos educativos deberán incorporar las disposiciones a las que

se refiere esta ley en su reglamento o manual de convivencia, en los términos que establezca el Gobierno nacional.

Artículo 6°. El uso adecuado de herramientas tecnológicas es una responsabilidad compartida entre el Estado, los establecimientos educativos y los padres de familia. Corresponderá al Gobierno nacional, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, con base en estudios científicos, desarrollar una política pública que vincule a todos los actores mencionados, orientada a garantizar el uso adecuado de las herramientas tecnológicas en menores.

Parágrafo. El Gobierno nacional reglamentará las disposiciones contenidas en los artículos 3° y 4° de la presente ley, en un plazo no mayor a noventa (90) días desde su promulgación.

Artículo 7°. Derogatorias y vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

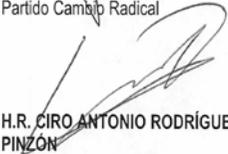
Cordialmente,

Cordialmente,


H.R. RODRIGO ARTURO ROJAS LARA
Representante a la Cámara por Boyacá
Partido Liberal


H.R. AQUILEO MEDINA ARTEAGA
Representante a la Cámara por Tolima
Partido Cambio Radical


MARTHA VILLALBA HODWALKER
Representante a la Cámara por Atlántico
Partido de La U


H.R. CIRO ANTONIO RODRÍGUEZ
PINZÓN
Representante a la Cámara por Norte de Santander
Partido Conservador

COMISIÓN SEXTA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE

SUSTANCIACIÓN

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER
DEBATE

Bogotá, D.C., 4 de octubre de 2018

En la fecha fue recibido el informe de ponencia para primer debate, al Proyecto de ley número 099 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se prohíbe el ingreso de dispositivos de telefonía móvil a los establecimientos educativos del país a estudiantes de los niveles de preescolar, básica primaria y básica secundaria y se restringe su uso en las aulas.*

Dicha ponencia fue firmada por los honorables Representantes Rodrigo Rojas Lara (ponente coordinador), Aquileo Medina, Ciro Rodríguez, Martha Villalba.

Mediante Nota Interna número C.S.C.P. 3.6 - 127 / del 4 de octubre de 2018, se solicita

la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República.


DIANA MARCELA MORALES ROJAS
Secretaria

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER
DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO
076 DE 2018 CÁMARA

por la cual se renueva la emisión de la estampilla Pro Desarrollo Académico y Descentralización de Servicios Educativos de la Universidad de Córdoba, creada mediante la Ley 382 de 1997 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 2 de octubre de 2018

Doctor

ÓSCAR DARIO PÉREZ PINEDA

Presidente Comisión Tercera

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 076 de 2018 Cámara, por la cual se renueva la emisión de la estampilla Pro Desarrollo Académico y Descentralización de Servicios Educativos de la Universidad de Córdoba, creada mediante la Ley 382 de 1997 y se dictan otras disposiciones.

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento a la honrosa designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, de conformidad con los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 076 de 2018, “por la cual se renueva la emisión de la estampilla Pro Desarrollo Académico y Descentralización de Servicios Educativos de la Universidad de Córdoba creada mediante la Ley 382 de 1997 y se dictan otras disposiciones”.

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

La presente iniciativa ha sido presentada en varias oportunidades, pero por tránsito legislativo el Proyecto de Ley se archivó al no terminar sus debates en el tiempo reglamentario. La última vez dicha iniciativa fue presentada por la ex-Senadora Arleth Casado de López el 30 de marzo de 2017, el proyecto de ley estaba conformado por 9 artículos y su objetivo, además de la renovación de la estampilla, era el de recomponer la distribución de los recursos provenientes del recaudo de la misma. El 20 de junio de 2018 la iniciativa presentada por la ex-Senadora Arleth Casado fue archivada puesto que solamente tuvo dos debates en la Cámara de Representantes. En esta oportunidad la iniciativa es de autoría principal de la Senadora

Ruby Helena Chagüi Spath, con el apoyo de todos los congresistas del departamento de Córdoba.

Fueron designados como ponentes la honorable Representante Sara Elena Piedrahita Lyons y el honorable Representante Erasmo Elías Zuleta Bechara, mediante oficio CTCPC 3.3.-068-18.

1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

La presente ley pretende renovar la estampilla Pro Desarrollo Académico y Descentralización de Servicios Educativos de la Universidad de Córdoba, creada mediante Ley 382 de 1997.

2. ANTECEDENTES LEGALES DEL PROYECTO DE LEY

La presente iniciativa legislativa ha sido presentada en dos oportunidades anteriores, pero por tránsito de legislatura los proyectos de ley han sido archivados conforme a lo establecido por el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992.

La primera iniciativa legislativa fue presentada por el honorable Representante David Barguil Assis, proyecto radicado el día 9 de octubre de 2013, al que le correspondió el Proyecto de Ley número 122 de 2013 Cámara, *por medio de la cual se amplía la destinación de los recursos recaudados por la estampilla Pro Desarrollo Académico y Descentralización de Servicios Educativos de la Universidad de Córdoba, autorizada mediante Ley 382 de 1997.*

La segunda iniciativa legislativa fue presentada por la honorable Senadora Arleth Casado de López, proyecto radicado el día 30 de marzo de 2017, al que le correspondió el Proyecto de ley número 245 de 2017 Cámara, *por medio del cual se renueva la emisión de la estampilla Pro Desarrollo Académico y Descentralización de Servicios Educativos de la Universidad de Córdoba, creada mediante Ley 382 de 1997 y se dictan otras disposiciones.*

Esta última iniciativa estaba conformada por 9 artículos y su objetivo, además de la renovación de la estampilla, era el de recomponer la distribución de los recursos provenientes del recaudo de la misma.

3. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA UNIVERSIDAD DE CÓRDOBA

La Universidad de Córdoba fue creada en el año 1962 mediante la Ordenanza número 6 aprobada por la Asamblea Departamental, donde se expidió su funcionamiento. La idea de su creación fue del bacteriólogo Elías Bechara Zainum, con el propósito de que el departamento tuviera una Institución de Educación Superior donde los jóvenes bachilleres que no se podían desplazar a otra región pudieran continuar con sus estudios. En principio se crearon las facultades de Ingeniería Agronómica y Medicina Veterinaria y Zootecnia, dependientes de la Universidad Nacional de Bogotá.

Según datos de la Unidad de Planeación y Gestión, en 1964, cuando se iniciaron las clases, la universidad contaba con 164 estudiantes y 18 profesores, de los cuales tres eran ocasionales y quince de cátedra; para el último semestre de 2017 había 16.073 estudiantes y más de novecientos profesores.

En los últimos dos años la Universidad de Córdoba ha crecido de manera sustancial, los indicadores muestran que el número de estudiantes ha aumentado, tanto en pregrado como en posgrado, de igual manera lo ha hecho el número de programas académicos acreditados y los docentes con alto nivel académico. En 2015 la universidad contaba con 57 docentes con doctorado, mientras que en 2017 fueron 71. Adicionalmente, es la Universidad mejor posicionada de la región, según el Ranking QS.

Tabla 1. Indicadores estratégicos Universidad de Córdoba 2015-2017

Tabla 1. Indicadores estratégicos Universidad de Córdoba 2015 – 2017		
INDICADOR	Dic-2015	Dic-2017
Estudiantes matriculados en primer semestre de pregrado	1,900	2,382
Estudiantes matriculados en pregrado	14,112	16,073
Estudiantes matriculados en posgrado	352	395
Programas académicos de pregrado y posgrado con registro calificado vigente	52	54
Programas académicos de pregrado con registro calificado vigente	32	31
Programas académicos de posgrado con registro calificado vigente	20	23
Número de programas académicos acreditados	4	9
Número de CERES y CUZ	4	7
Descerción estudiantil	7.7%	8.2%
Cobertura Bienestar Institucional	84.1%	91.6%
Número de docentes de planta	247	287
Número de docentes ocasionales	71	14
Número de docentes catedráticos	598	661

INDICADOR	Dic-2015	Dic-2017
Número de docentes con título de Doctor	57	71
Número de docentes con título de Maestría	149	187
Número de docentes con título de Especialista	35	27
Número de docentes con título de Profesional	6	2
Grupos de investigación categorizados por Colciencias	40	41
Investigadores reconocidos	67	93
Número de jóvenes investigadores	4	5
Número de artículos publicados en Revistas indexadas	184	234
Revistas indexadas en Colciencias	3	1
Posición Ranking QS IES Públicas Región	2	1
Convenios Internacionales vigentes	47	68
Número de estudiantes en movilidad saliente	20	22
Número de profesores en movilidad saliente	23	58
Programas en proceso de Acreditación Internacional	0	2
m2 construidos	59,096	60,520
Obsolescencia de equipos de cómputo	50%	16%

Fuente: Unidad de Planeación y Desarrollo – Universidad de Córdoba

Por otra parte, en materia de investigación, la institución ha presentado avances; de igual manera, actualmente cuenta con 41 grupos de investigación categorizados por Colciencias, 93 investigadores reconocidos y una revista indexada en Colciencias.

Además, durante 2017 la universidad publicó 234 artículos en revistas indexadas.

Los gastos en educación permiten formar capital humano y contribuyen a la productividad, además de tener un impacto positivo en el ingreso de las personas.

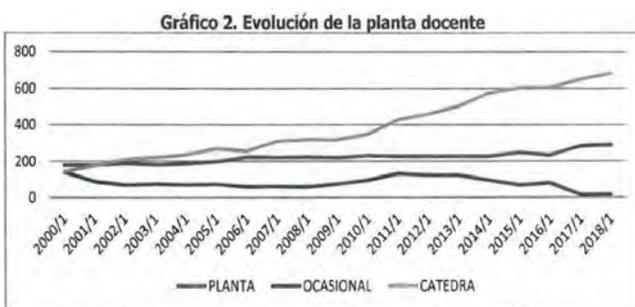
Córdoba es el quinto departamento con mayor incidencia de la pobreza, después de Chocó, Cauca, La Guajira y Magdalena, con un indicador del 46%; además, su población tiene un ingreso per cápita promedio de \$662.751 en 2017, inferior al salario mínimo para el mismo año. En la actualidad, más del 80% de los estudiantes de la Universidad de Córdoba pertenecen al estrato 1, cifra que ha venido en ascenso desde 2005, lo cual demuestra que la institución es la primera opción para que muchos jóvenes de escasos recursos accedan a la educación superior.



Fuente: Unidad de Planeación y Desarrollo – Universidad de Córdoba

El mejoramiento de la Universidad de Córdoba se puede apreciar en el aumento de la planta de personal. Como se muestra a continuación, los profesores de planta pasaron de ser 179 en el primer semestre del año 2000 a 290 en el primer semestre del año 2018, con una tasa de crecimiento interanual promedio de 2.9%. Sin embargo, la vinculación de profesores de planta no ha crecido en la misma proporción que los profesores de cátedra porque esto implica altos costos para la universidad. Por otra parte, la cantidad de profesores ocasionales que en el año 2000 era igual a los profesores de cátedra se ha venido reduciendo y actualmente solamente hay 16 profesores con esta modalidad en la institución.

Gráfico 2. Evolución de la planta docente



Fuente: Unidad de Planeación y Desarrollo – Universidad de Córdoba

Todo lo anterior hace que la Universidad de Córdoba sea una de las más importantes de la región y la más importante del departamento, además de ser un eje fundamental para la superación de la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. Por tal razón, se requiere del apoyo del Gobierno nacional para continuar con el propósito de aumentar la tasa de cobertura y absorción y reducir los índices de pobreza y desigualdad.

4. RECAUDO DE LA ESTAMPILLA EN DESARROLLO DE LA LEY 382 DE 1997

Los cupos de acceso a la educación superior son limitados y existe una gran desfinanciación en las instituciones, por tal razón es importante que las estampillas continúen vigentes, a pesar de que su destinación solo sea para inversión y no funcionamiento.

Uno de los problemas que tiene la Universidad de Córdoba es el déficit en cuentas de financiamiento, a pesar de que se ha venido reduciendo en los dos últimos años, pasando de aproximadamente \$ 7.000 millones a \$ 4.000 millones, la cifra sigue siendo alarmante teniendo en cuenta la importancia de la universidad.

En cuanto al recaudo de la estampilla Pro Desarrollo Académico y Descentralización de Servicios Educativos de la Universidad de Córdoba, implementada por la Ley 382 de 1997, se ha logrado recaudar a julio de 2018 \$ 99.887 millones. Como se observa en el gráfico 3, durante el periodo 2012-2016 el recaudo de la estampilla aumentó considerablemente, alcanzando su nivel mayor en el año 2016, con un valor de \$ 19.3 miles de millones, desde ese año el recaudo ha venido disminuyendo; sin embargo, los ingresos que recibe la universidad por concepto de la estampilla son altos y determinantes para garantizar su adecuado funcionamiento.



Fuente: Unidad de Gestión y Planeación – Universidad de Córdoba

Los recursos provenientes de la estampilla han sido utilizados para inversión en infraestructura, dentro de las cuales está la bibliográfica, la física y la técnica. Para 2018 la mayor inversión con los ingresos de la estampilla han sido para inversión en infraestructura física.

Los recursos de la estampilla han sido fundamentales para el mejoramiento de la infraestructura física de la universidad; sin embargo, en la Ley 382 de 1997 se estableció que la emisión de la estampilla solamente sería hasta alcanzar un recaudo de \$ 100.000 millones. Como se mencionó anteriormente, a julio de 2018 el recaudo de la estampilla alcanza los \$ 99.887 millones, lo que significa que según la Ley restan \$ 113 millones para alcanzar la totalidad de la emisión. Por tal razón, es necesaria la renovación de la estampilla, como se propone en la presente iniciativa legislativa.

Tabla 2. Inversiones con recursos de estampilla por tipo de proyecto

TIPO DE PROYECTO	2013 - 2018					
	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (A Julio)
Adecuación	\$ 1.186	\$ 4.815	\$ 2.644	\$ 3.023	\$ 2.440	\$ 2.100
Adquisición	\$ 941	\$ 1.178	\$ 1.890	\$ 4.357	\$ 4.096	\$ 2.824
Arriendo	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 60	\$ 117	\$ 108
Construcción	\$ 410	\$ 3.315	\$ 164	\$ 1.864	\$ 2.535	\$ 613
Consultoría	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 120	\$ 335	\$ 2.383
Dotación	\$ 519	\$ 518	\$ 2.262	\$ 279	\$ 64	\$ 51
Mantenimiento	\$ 1.042	\$ 492	\$ 278	\$ 1.527	\$ 957	\$ 683
Recolección	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 8	\$ -
Renovación de licencias	\$ -	\$ -	\$ 423	\$ 935	\$ 940	\$ 484
OTROS	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 24	\$ 3	\$ -
Total general	\$ 4.098	\$ 10.318	\$ 7.661	\$ 12.190	\$ 11.494	\$ 9.246

Fuente: Unidad de Gestión y Planeación – Universidad de Córdoba

En los últimos 5 años el 29.5% de los recursos han sido utilizados para adecuación, el 27.8% para adquisición y el 16,2% para construcción. Estos tres grandes rubros abarcan más del 70% de los recursos provenientes de la estampilla. Adicionalmente, al revisar el uso de recursos por destino, el 32% de los recursos de la estampilla se han utilizado para inversión en el campus, el 29.8% para inversión en laboratorios y el 11% para inversión en aulas.

5. MARCO JURÍDICO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto en estudio fundamenta su presentación en las facultades que la Constitución le otorga al Congreso de la República en su artículo 150, numeral 12, el cual establece:

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

(...)

12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley.

De la misma manera, la Carta Constitucional en su artículo 338 consagra un principio sobre esta materia así:

“Artículo 338. En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos”.

Frente a la creación de las estampillas, igualmente la Corte Constitucional ha hecho diferentes pronunciamientos frente al tema de los impuestos parafiscales, dentro de los cuales en la sentencia C-134 de 2009, siendo Magistrado Ponente Mauricio González Cuervo señaló:

“Por el principio de legalidad previsto en la Constitución Política, la ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos, lo que constituye una regla de legalidad de los elementos del tributo que se extiende a los impuestos, las tasas y las contribuciones, aunque por excepción, tratándose de tasas y contribuciones, el elemento

‘tarifa’ de estos tributos puede ser definido por la autoridad administrativa, pero tal habilitación tiene como marco legal para su ejercicio el que previamente deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto. En el presente caso, aún si la ley habilitante –y no el Decreto-ley– hubiera establecido las tasas por concepto de licencias y credenciales, la autorización a la Superintendencia contenida en los artículos 87 y 111 del Decreto 356 de 1994 para cuantificarlos, estaría viciada de inconstitucionalidad, al omitir ‘el sistema’ y ‘el método’ de cálculo de la tarifa.

Entonces, las ‘estampillas’, dependiendo de si se imponen como medio de comprobación para acreditar el pago del servicio público recibido, tendrán el carácter de administrativas; o de parafiscales, si corresponden al cumplimiento de una prestación que se causa a favor de la entidad nacional o territorial como sujeto impositivo fiscal”.

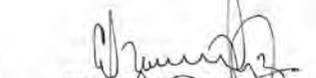
Es necesario proveerles a las Universidades Públicas recursos suficientes para incentivar la prestación de servicios educativos de calidad, estos recursos deben ser destinados en infraestructura educativa (construcción, adecuación, remodelación y mantenimiento de la planta física, bibliotecas, entre otros).

Proposición

Por las anteriores consideraciones, nos permitimos rendir ponencia favorable al Proyecto de ley número 076 de 2018 Cámara, por la cual se renueva la emisión de la estampilla Pro Desarrollo Académico y Descentralización de Servicios Educativos de la Universidad de Córdoba; creada mediante la Ley 382 de 1997 y se dictan otras disposiciones y en consecuencia solicitamos respetuosamente a la Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes dar primer debate conforme al texto que se presenta.

De los honorables Congresistas,


SARA PIEDRAHITA LYONS
 Representante a la Cámara
 Departamento de Córdoba
 Coordinadora Ponente


ERASMO ZULETA BECHARA
 Representante a la Cámara
 Departamento de Córdoba
 Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 076 DE 2018

por medio de la cual se extiende la vigencia para la emisión de la estampilla Pro Desarrollo Académico y Descentralización de Servicios Educativos de la Universidad de Córdoba, creada mediante la Ley 382 de 1997 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley pretende renovar la estampilla Pro Desarrollo Académico

y Descentralización de Servicios Educativos de la Universidad de Córdoba, creada mediante Ley 382 de 1997.

Autorícese a la Asamblea del Departamento de Córdoba para que ordene la emisión de la estampilla en los términos de la Ley 382 de 1997.

Artículo 2°. *Cuantía de la Emisión.* La estampilla Pro Desarrollo Académico y Descentralización de Servicios Educativos de la Universidad de Córdoba, cuya renovación y vigencia se autoriza y se extiende conforme a lo contemplado en el artículo 1° de la presente ley, será hasta por la suma adicional de cincuenta mil millones de pesos (\$ 50.000.000.000). El monto total recaudado se establece a precios constantes en el momento de la entrada en vigencia de la presente ley.

Parágrafo 1°. La autorización de que trata este artículo se hará de manera automática una vez se haya alcanzado el tope del recaudo que autorizó la Ley 382 de 1997.

Artículo 3°. *Autorización a la Asamblea Departamental de Córdoba.* Autorícese a la Asamblea Departamental de Córdoba para que determine los elementos estructurales del tributo: sujetos, base gravable, tarifas, hechos generadores y todos los asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en los actos, contratos y negocios jurídicos que deba realizar el departamento y sus municipios.

Parágrafo. La ordenanza que expida la Asamblea de Córdoba en desarrollo de lo dispuesto en la presente ley se dará a conocer al Gobierno nacional a través de los Ministerios de Educación Nacional, Hacienda y Crédito Público, y de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Artículo 4°. *Facultad a los Concejos Municipales.* Facúltese a los Concejos Municipales del Departamento de Córdoba para que, previa autorización de la Asamblea Departamental, hagan obligatorio el uso de la estampilla que autoriza la presente ley.

Artículo 5°. *Autorización para recaudar los valores de los que trata la presente ley.* Autorícese al departamento de Córdoba con el fin de que este sea quien recaude los valores producidos por el uso de la estampilla Pro Desarrollo Académico y Descentralización de Servicios Educativos de la Universidad de Córdoba, en las actividades que se deban realizar en el departamento y en sus municipios.

Artículo 6°. *Destinación.* La destinación de los recursos provenientes del recaudo de la estampilla Pro Desarrollo Académico y Descentralización de Servicios Educativos de la Universidad de Córdoba será a cargo del Consejo Superior de la Universidad de Córdoba, quien tendrá que establecer en el presupuesto anual de la

Universidad, las cantidades y porcentajes que se destinarán a cada ítem de acuerdo con la ley.

Parágrafo. La tarifa contemplada en esta ley estará entre el uno por ciento (1%) y el dos por ciento (2%) del valor del hecho sujeto al gravamen.

Artículo 7°. Cada año, dentro de los quince 15 días siguientes al inicio de las sesiones ordinarias de la Asamblea Departamental de Córdoba, el Consejo Superior de la Universidad de Córdoba, por medio de su rector, presentará un informe a la Asamblea Departamental sobre el monto de los recursos recaudados desde la vigencia de la estampilla, la distribución para el periodo del informe, el plan de inversión, una evaluación de impacto económico y social en materia de inversión de los recursos recaudados por concepto de la estampilla, además de los objetivos y metas de los recursos por invertir cuando la ejecución de los mismos requiera más de una vigencia.

Artículo 8°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y hasta tanto se recaude el monto total aprobado en el artículo 2° de la Ley 382 de 1997, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,


SARA PIEDRAHITA LYONS
Representante a la Cámara
Departamento de Córdoba
Coordinadora Ponente


ERASMO ZULETA BECHARA
Representante a la Cámara
Departamento de Córdoba
Ponente

CÁMARA DE REPRESENTANTES
COMISIÓN TERCERA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
(Asuntos Económicos)

Bogotá, D. C., 2 de octubre de 2018.

En la fecha se recibió en esta Secretaría el informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 076 de 2018 Cámara, por la cual se renueva la emisión de la estampilla Pro Desarrollo Académico y Descentralización de Servicios Educativos de la Universidad de Córdoba, creada mediante la Ley 382 de 1997 y se dictan otras disposiciones, presentado por los honorables Representantes Sara Elena Piedrahita Lyons y Erasmo Elías Zuleta Bechara y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la *Gaceta del Congreso*, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,


ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

C O N T E N I D O

Gaceta número 804 - Jueves, 4 de octubre de 2018

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Acto legislativo número 009 de 2018 Cámara, por el cual se incorpora el artículo 49-A dentro del Capítulo II del Título II de la Constitución Política de Colombia.....	1
Informe de ponencia para primer debate en Cámara al Proyecto de Acto legislativo número 105 de 2018 Cámara, por el cual se unifican las elecciones nacionales y locales y se amplía el período de mandato; acumulado con el Proyecto de Acto legislativo número 140 de 2018, por el cual se reforma el artículo 261 y se dictan otras disposiciones.....	6
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 099 de 2018 Cámara, por medio de la cual se prohíbe el ingreso de dispositivos de telefonía móvil a los establecimientos educativos del país a estudiantes de los niveles de preescolar, básica primaria y básica secundaria y se restringe su uso en las aulas.	17
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 076 de 2018 Cámara, por la cual se renueva la emisión de la estampilla Pro Desarrollo Académico y Descentralización de Servicios Educativos de la Universidad de Córdoba, creada mediante la Ley 382 de 1997 y se dictan otras disposiciones.....	27