



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 772

Bogotá, D. C., jueves, 22 de agosto de 2019

EDICIÓN DE 43 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 182 DE 2019 CÁMARA

por el cual se modifica el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones.

Honorable Representante
CARLOS CUENCA CHAUX
Presidente
Cámara de Representantes
Bogotá, D. C.

Asunto: Radicación Proyecto de Acto Legislativo número 182 de 2019 Cámara, por el cual se modifica el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones.

Respetado Presidente:

Por medio de la presente y de conformidad con lo establecido en el artículo 154 de la Constitución Política y el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos someter a consideración del Honorable Congreso de la República el proyecto de ley, por el cual se modifica el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones el cual tiene como objetivo crear una figura jurídica que permita la eventual creación de la Región Meíropolitana de la Sabana, región de carácter especial y superior jerarquía que permita una adecuada planeación de Bogotá y los municipios circunvecinos.

Cordialmente,

EDUARDO ZEDRIGOCI

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 182 DE 2019 CÁMARA

por el cual se modifica el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia, así:

Artículo 325. El Distrito Capital y los municipios circunvecinos, con los que comparten dinámicas territoriales, sociales y económicas, y el departamento de Cundinamarca podrán conformar la Región Metropolitana de la Sabana, con el fin

de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, dentro de las condiciones que fijen la Constitución y la ley. El Distrito Capital también podrá conformar una región con otras entidades territoriales de carácter departamental.

La Región Metropolitana de la Sabana será una entidad administrativa de régimen especial. Esta entidad se regirá por los principios de autonomía y equidad territorial.

La Región Metropolitana de la Sabana se regirá mediante un Consejo Regional conformado por el Alcalde Mayor de Bogotá, los Alcaldes de los municipios circunvecinos y el Gobernador de Cundinamarca. En su jurisdicción las decisiones del Consejo tendrán superior jerarquía sobre las del Distrito, las de los Municipios y del Departamento de Cundinamarca. Los municipios circunvecinos no podrán incorporarse al Distrito Capital por medio de la creación de la Región Metropolitana de la Sabana.

Además de las competencias que establezca la ley, la Región Metropolitana de la Sabana podrá recibir las competencias que por convenio le deleguen otras autoridades.

Parágrafo transitorio. Teniendo en cuenta lo señalado en el presente acto legislativo, mediante una ley orgánica se reglamentará el procedimiento de conformación de la Región Metropolitana de la Sabana, la estructura administrativa del Consejo Regional, sus funciones, el procedimiento de toma de decisiones, la secretaría técnica, los mecanismos de participación ciudadana, la transferencia de competencias, los mecanismos de financiación, y los aspectos necesarios para el funcionamiento de la Región Metropolitana de la Sabana.

Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

De los honorables Congresistas,

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

INTRODUCCIÓN

Este documento expone el proyecto de acto legislativo “por el cual se modifica el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones”. Con este acto legislativo se busca crear el marco jurídico constitucional que permita la creación de la región administrativa de carácter especial “Región Metropolitana de la Sabana” que tenga jurisdicción sobre Bogotá y los municipios circunvecinos con la ciudad capital.

En ese sentido, se busca que la conformación de la región metropolitana permita mejorar los procesos de planificación del territorio e implementación de políticas públicas regionales que resuelvan temas prioritarios como movilidad, prestación de servicios públicos, protección del medio ambiente, ordenamiento del territorio, logística, disposición de recursos sólidos, entre otros; convirtiéndose en un instrumento que sirva para planear eficientemente la región a futuro y atender los retos que se presentan por la falta de integración histórica.

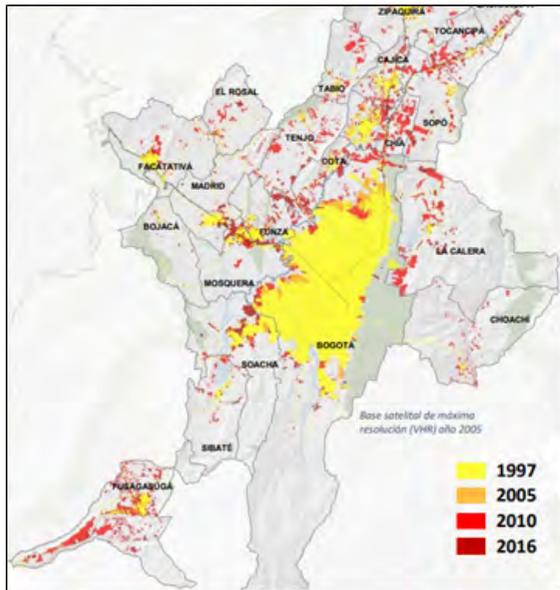
Se debe resaltar que esta región ya existe de manera territorial y orgánica en la que hay dinámicas de colaboración que ocurren entre diferentes municipios, en temas como agua potable o transporte. Sin embargo, hay una necesidad latente de generar confianza entre Bogotá y los municipios aledaños para que dichos proyectos se expandan hacia soluciones concretas de las diferentes problemáticas de la región.

PERTINENCIA DEL PROYECTO

Desde hace años hay un sobrediagnóstico acerca de la deficiente planeación de la ciudad de Bogotá, D. C., en relación con los municipios circunvecinos o conurbados. Las ideas para atender dicho fenómeno han sido diversas, pero la que más fuerza ha tomado es la creación de algún mecanismo de integración regional que permita coordinar el trámite de los principales inconvenientes de la Sabana y desarrollar de la manera más adecuada la región a futuro. Lo anterior, con el fin de revertir la tendencia que han tomado las administraciones al atender los problemas contingentes y no planear escenarios prospectivos en los que se reduzca la incertidumbre, se puedan ejecutar más y mejores políticas públicas y desarrollar el suelo de la Sabana, de la mejor forma posible.

La región se ha caracterizado por un crecimiento desorganizado y expandido, el cual es disperso en unas zonas y concentrado en otras. Esto es denominado “crecimiento en mancha de aceite”, expansión que en el caso de la Sabana, se ha dado alrededor de las principales vías arteriales de la región, especialmente las que conectan a Bogotá con el occidente, el norte y el sur del país (IDOM, 2018). Este crecimiento se evidencia en la siguiente ilustración.

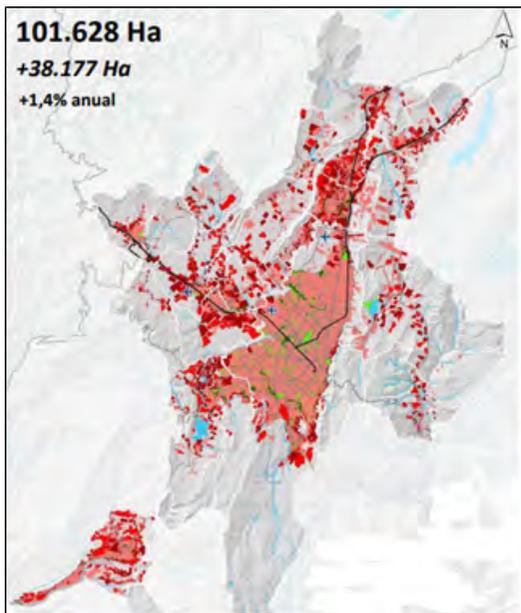
Ilustración 1: Crecimiento de la región de la Sabana en los últimos 20 años



Fuente: (IDOM, 2018)

En términos económicos, la región de la Sabana es la principal plataforma productiva del país al representar más del 25% del Producto Interno Bruto (PIB) y ser una de las que presenta mayor crecimiento (3%) (Dane, 2019). Igualmente, es la más importante en términos poblacionales si se tiene en cuenta que pasó de tener 6.679.047 habitantes en 1997 a 9.949.894 en 2016 –más del 20% de la población del país–. Adicionalmente, según el estudio de crecimiento y evolución de la Huella Urbana para Bogotá región, las proyecciones estiman que la región tendrá más de 11.774.000 habitantes en el 2030 y más de 13.872.000 en el 2050. Esto implica demandas en diversos ámbitos, pero por ejemplo, solo por señalar uno, este fenómeno creará la necesidad de construir 2.893.158 viviendas nuevas en la región, es decir, multiplicar por 1,96 la oferta actual (IDOM, 2018). Si se mantiene dicha tendencia, las proyecciones estiman el siguiente escenario para la ciudad:

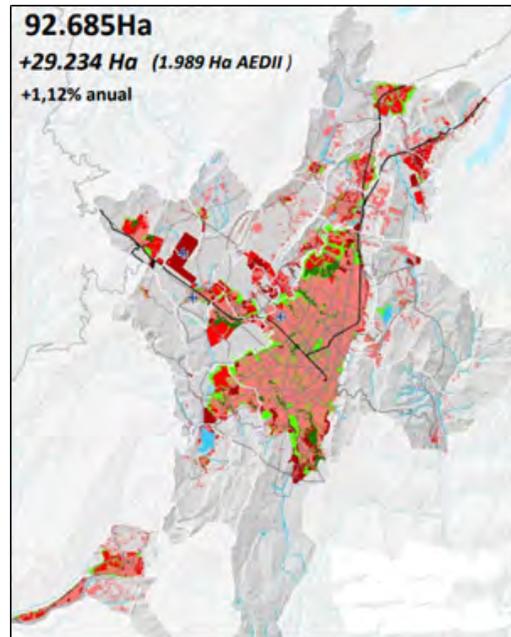
Ilustración 2: Proyección Huella urbana al mantener la tendencia (2050)



Fuente: (IDOM, 2018)

En contraste, si se logra materializar la propuesta de la Región Metropolitana de la Sabana, el escenario sería el siguiente:

Ilustración 3: Proyección Huella Urbana con Región Metropolitana de la Sabana (2050)



Fuente: (IDOM, 2018)

Estas proyecciones demuestran que el contexto demanda de una intervención y organización urgentes, para dar respuesta a la complejidad y ser capaces de brindar soluciones en términos del fortalecimiento de otras centralidades, sistemas de transporte eficientes y seguros, provisión de servicios públicos, vivienda, etc.

Ahora bien, ante la clara necesidad de un nuevo mecanismo de integración regional, las discusiones jurídicas han girado en torno a la tensión entre un proyecto de acto legislativo o una ley orgánica bajo el esquema de la Ley 1625 de 2013 de áreas metropolitanas que en su primer artículo excluye a Bogotá del ámbito de aplicación.

Si se tiene en cuenta la condición de Distrito Especial de Bogotá, se considera más pertinente la opción de crear la “Región Metropolitana de la Sabana” como una instancia administrativa de carácter especial con superior jerarquía; lo anterior se sustenta principalmente en tres argumentos:

1. La creación de un área metropolitana en el marco de la reglamentación actual implicaría un problema político y de desequilibrio enorme, en tanto el requisito constitucional de hacer consultas populares para decidir la vinculación de los municipios es muy difícil de satisfacer; además, no se puede olvidar que por el peso poblacional de Bogotá frente a los municipios de la Sabana, lo que haría políticamente complejo el desarrollo de una consulta en la que con menos de la mitad del censo electoral de Bogotá se pueda crear una figura de esta naturaleza.
2. Un área metropolitana implicaría, dadas sus competencias, un choque con la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca

(CAR), llevando prácticamente a su desaparición pues dividiría el recaudo del impuesto con fines ambientales; y

3. En la figura existente de área metropolitana no participa la Gobernación de Cundinamarca, lo cual es poco deseable en el caso de la región de la Sabana ante la desigualdad que se podría generar entre los municipios y Bogotá.

En resumidas cuentas, lo que se quiere es abrir las puertas a un instrumento de planeación y organización especial con el que actualmente la Sabana no cuenta, que entienda las características de la Sabana y las dinámicas que en esta reposan. De ahí en adelante, el trabajo es de los municipios, que deben seguir trabajando en lógica metropolitana, generando soluciones de política pública integrales que tengan un impacto positivo en la planeación del territorio que comprenda la Región y en la vida de sus habitantes.

JUSTIFICACIÓN

El crecimiento caótico y desordenado de Bogotá y los municipios circunvecinos o conurbados, es causa y efecto de diversos hechos metropolitanos interjurisdiccionales que no se pueden tramitar de forma efectiva en el marco del esquema actual de la descentralización administrativa y fiscal; de estos, principalmente preocupan los relacionados con los temas de transporte y movilidad, medio ambiente, ordenamiento territorial y vivienda y prestación de servicios públicos. Dichos problemas podrían ser resueltos en el marco de un mecanismo de integración como la “Región Metropolitana de la Sabana”, ya que las funciones y atribuciones quedarían en manos de una autoridad de superior jerarquía que tendría la capacidad de desarrollar una efectiva formulación e implementación de políticas públicas. En tal sentido, se procede a abordar algunos de los hechos metropolitanos señalados.

Transporte y movilidad

Este problema afecta de forma importante la calidad de vida de los habitantes de la región. La centralización económica y productiva en Bogotá causa que muchos ciudadanos que viven en los municipios cercanos deban movilizarse todos los días a la capital, gastando, en promedio, dos horas para llegar a su trabajo u hogar. Dicho flujo genera que los accesos viales a la capital estén saturados, impactando no solo la calidad de vida de los habitantes de la Sabana, sino también la competitividad de la región y del país. Además, dada la falta de interconexión de las autopistas nacionales en su paso por su área urbana, Bogotá hace frente, totalmente sola, al tráfico de origen nacional y regional que genera presiones sobre la estructura funcional y de servicios de la ciudad, agravando los problemas de congestión (ProBogotá, 2018). Se requiere entonces, una apuesta por la modernización de la infraestructura y la adopción de nuevos mecanismos de financiación y planeación logística, lo que se logrará de mejor manera en un escenario de

integración regional con la formulación de un Plan Maestro de Movilidad y Transporte Metropolitano.

Adicionalmente, es necesario avanzar en el desarrollo de un transporte público intermodal con integración tarifaria, ya que parte importante de los ciudadanos que se movilizan desde los municipios circunvecinos se ven obligados a pagar dos o tres pasajes para llegar a su destino, lo cual muestra claramente la ineficiencia y falta de integración del sistema de transporte público regional. Por lo tanto, se debe extender el SITP, y eventualmente, el sistema de metro, así como contemplar un uso diferente del tren de la sabana.

Según Pro Bogotá (2018), para hacer frente a estos desafíos, sería de gran utilidad el contar con una autoridad de transporte con jurisdicción metropolitana que planifique y coordine el transporte público urbano con un criterio multimodal asegurando la integración de las tarifas y de los sistemas de transporte público de pasajeros, de modo que asegure: la necesaria organización de conexiones interurbanas, la realización de economías de escala en el servicio de transporte público, la optimización de rutas, la generación de alternativas para tener un transporte eficiente, seguro y sostenible, etc. Adicionalmente, se debe tener presente que un sistema de transporte público metropolitano podría contribuir a la transformación productiva y económica de la región, al incentivar la generación de nuevas centralidades.

Medio ambiente

Todas las grandes urbes tienen problemas ambientales inevitables, la diferencia entre unas y otras está en la capacidad de planeación y ejecución de políticas públicas sostenibles y lo menos nocivas posible. Para efectos de la Región Metropolitana de la Sabana, preocupan principalmente el desafío de la descontaminación del río Bogotá y el manejo adecuado de su cuenca y el manejo y disposición de residuos sólidos.

El caudal de aguas residuales vertido en la cuenca del río Bogotá es de 19.440 litros/segundo, de los cuales solo están siendo tratados 6.630,6 litros/segundo (ProBogotá, 2018). Esto se debe a que la mayoría de los 47 municipios que conforman la cuenca del río no cuentan con sistemas eficientes de tratamiento de aguas residuales. Adicionalmente, no existen recursos de financiación suficientes para la ampliación de la red de alcantarillado y tratamiento. Se evidencia, entonces, una precaria situación de los municipios de la región frente a su capacidad para tratar las aguas residuales; en tal sentido, resulta fundamental repensar la sostenibilidad económica de la operación y el mantenimiento de los sistemas a largo plazo, así como la organización institucional en cabeza de la Región Metropolitana de la Sabana.

A propósito del río Bogotá, también preocupan el desbalance hídrico y el riesgo de inundación, producidos por los usos inadecuados del suelo, la impermeabilización del suelo urbano y rural y la sobreexplotación de acuíferos. Esto se regula mediante el Plan de Ordenación y Manejo Ambiental de la Cuenca Hidrográfica del río Bogotá (POMCA), cuya formulación es responsabilidad

de la CAR; así, la zonificación ambiental y el componente de gestión del riesgo establecidos en dicho plan, serán los determinantes ambientales para las disposiciones sobre el uso del suelo y el aprovechamiento de los recursos naturales que se adopten en los planes de ordenamiento territorial. A pesar de lo anterior, para el perímetro de Bogotá, ha sido el Idiger quien establece las zonas de riesgo, además, no hay disposición legal que obligue a los municipios a modificar o revisar su documento de urbanismo, en un plazo razonablemente corto, para garantizar su coherencia con el instrumento de mayor jerarquía. Todo esto sin olvidar que la CAR no tiene jurisdicción sobre el perímetro urbano de Bogotá pero sí da lineamientos de superior jerarquía. Así, un nuevo mecanismo de integración como la Región Metropolitana de la Sabana, coexistirá con las entidades existentes y permitirá una mejor planeación de los sistemas de conducción, retención y drenaje de aguas lluvias, además de una mejor definición de reglas de ocupación de suelo que mitiguen o eliminen el riesgo de impermeabilización del mismo (ProBogotá, 2018).

En términos de manejo y disposición de recursos sólidos, Bogotá es el único municipio del entorno metropolitano que dispone autónomamente sus residuos sólidos en territorio de su jurisdicción; específicamente, lo hace en el Relleno Sanitario de Doña Juana, el que además presta sus servicios a 5 municipios adicionales del suroriente de Bogotá: Choachí, Ubaque, Chipaque, Une y Gutiérrez. Por otro lado, el relleno sanitario de Nuevo Mondoñedo (en jurisdicción de Bojacá y Mosquera), recibe los residuos de un total de 79 municipios, incluyendo al resto del entorno metropolitano y también de otros muy alejados. Los datos señalan que la Región de la Sabana dispone unas 7.000 toneladas diarias de residuos en los dos rellenos sanitarios disponibles así: a) 13% equivalentes a 907 toneladas diarias, en el relleno de Nuevo Mondoñedo; b) 87% equivalentes a 5.996 toneladas diarias, en el relleno Doña Juana. Lo anterior significa un total superior a 2.500.000 toneladas de basura al año, es decir, un 27,5% de los residuos del país (ProBogotá, 2018). La preocupación principal radica en que ambos rellenos tienen corta vida útil, por lo que las alternativas de sustitución deben considerarse rápidamente; la puesta en marcha de las soluciones solo tiene sentido en el marco de un escenario de integración metropolitano con capacidad de brindar opciones integrales y efectivas.

Ordenamiento territorial y vivienda

Como ya se mencionó, las estimaciones señalan que para 2030 la región contará con casi 12 millones de habitantes, consolidándose como la metrópoli número 27 del mundo según las métricas de World Urbanization de la ONU, representando un gran desafío para el ordenamiento territorial regional, que debe, simultáneamente, responder al crecimiento poblacional y revertir la tendencia del crecimiento como mancha de aceite para evitar las dinámicas de conurbación de la Sabana.

La región se enfrentará a una gran demanda de vivienda, que llegará al punto de crear la necesidad de multiplicar por 1,96 la oferta actual (IDOM, 2018). Dicho fenómeno, indudablemente, se verá acompañado de la urgencia por planificar redes sostenibles y dignas en términos de energía, agua potable y saneamiento básico, transporte, etc., además de la oferta de suelo para el desarrollo de equipamientos públicos y actividades económicas. Un punto fundamental aquí es el reto de la producción de vivienda de interés social y su papel en el lograr revertir la tendencia de ocupación del suelo en la Sabana, propensa a reproducir los problemas de segregación social y funcional que Bogotá enfrenta en su jurisdicción administrativa. Para esto es necesario formular un plan de vivienda integral, definir la gestión de suelo para la vivienda de interés social, así como la solicitud y obtención de cupos de subsidios para la vivienda de interés social (ProBogotá, 2018).

Ahora bien, estos retos abren la puerta a la organización de la vocación productiva del territorio, lo que implica la creación de diferentes centralidades, con el fin de orientarse al fomento de la equidad, la productividad y la competitividad del conjunto del territorio, y no solo del centro de Bogotá. Por lo tanto, se requiere una estrategia de desarrollo económico integral, la cual estaría en manos de la Región Metropolitana de la Sabana, la que lograría integrar las necesidades y potencialidades de todo el territorio.

Otro problema para tener en cuenta, que se puede convertir en la situación más crítica, es el abastecimiento de agua potable. El servicio actualmente está a cargo de la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá, que puede abastecerse de agua por fuera de su jurisdicción y prestar el servicio de acueducto domiciliario en Bogotá y ofrecer agua a sus vecinos a través de dos figuras: la prestación directa y la venta de agua en bloque. Los municipios más rurales de la Sabana son autónomos en la provisión de agua potable, mientras los municipios en vía de conurbación con la capital son dependientes de Bogotá. Así, la desconexión entre la planeación de la oferta del recurso hídrico a mediano y largo plazo y las decisiones en materia de expansión del perímetro urbano de los municipios y la ocupación del suelo rural, pueden comprometer seriamente la disponibilidad del recurso hídrico de al menos 10 millones de habitantes. Un arreglo responsable, como la Región Metropolitana de la Sabana, tendría que lograr un mínimo de planeación de la oferta del recurso hídrico, de la mano de las decisiones sobre la expansión y densificación del perímetro urbano, además de la definición de las normas de ocupación del suelo rural y su vocación ambiental, agrícola o productiva (ProBogotá, 2018).

La Región Metropolitana de la Sabana se consolida como un instrumento apto para realizar una adecuada gestión del suelo, de tal manera que desestimula la conurbación y evitaría la asimilación por parte de Bogotá de los municipios colindantes, teniendo como principio el respeto a la autonomía de cada territorio, pero haciendo claridad que

una figura de esta naturaleza requiere de políticas públicas vinculantes para todos los municipios.

ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD

Desde la Constitución de 1991, mediante los artículos 1°, 319 y 325, se ha establecido la forma de organización territorial que tiene el país hoy en día. El artículo 1° definió que Colombia era una república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales, siendo la entidad más importante el municipio. Colombia se organiza en dos niveles, el nacional y el territorial, por lo que la organización política del Estado comprende la nación y las entidades territoriales como los departamentos, distritos y municipios, siendo todos ellos personas jurídicas de derecho público. La Constitución Política permite que tanto las entidades territoriales, como otras de naturaleza administrativa, como las áreas metropolitanas, se configuren como personas de derecho público del orden territorial.

Si bien Colombia tiene un único centro de impulsión política y gubernamental, representado por la persona jurídica pública de la nación, la descentralización es un principio que orienta la organización política y el ejercicio de las funciones necesarias del Estado. Así, “[l]a descentralización se ha entendido como la facultad que se le atribuye a determinadas entidades públicas para gobernarse por sí mismas, mediante el otorgamiento de funciones específicas que son ejercidas autónomamente.”.

En nuestro modelo constitucional se prevén distintos tipos de descentralización, a saber, territorial, por servicios, por colaboración y por estatuto personal. De acuerdo con la Corte Constitucional

“[l]a descentralización territorial se entiende como el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las entidades territoriales regionales o locales, las cuales se ejecutan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad. La descentralización funcional o por servicios consiste en la asignación de competencias o funciones del Estado a ciertas entidades, que se crean para ejercer una actividad especializada, tales como los establecimientos públicos, las corporaciones autónomas regionales, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta. La descentralización por colaboración se presenta cuando personas privadas ejercen funciones administrativas, v. gr. las Cámaras de Comercio y la Federación Nacional de Cafeteros y, por último, la descentralización por estatuto personal, cuyo concepto fundamental es el destinatario de la norma jurídica. En esta hipótesis, la descentralización se realiza teniendo en cuenta las características distintas de las personas que habitan el territorio del Estado.”.

Entonces, en virtud de la descentralización territorial es posible concebir a las entidades territoriales como capaces de ejercer funciones propias de la administración central.

Como resultado de la descentralización territorial, surge el concepto de autonomía como medular respecto a la organización del Estado en la fórmula de la Constitución de 1991. Si bien no todas las

entidades descentralizadas gozan de autonomía, sí lo hacen las entidades territoriales que tienen derecho a “governarse por autoridades propias, a ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y, por último, participar en las rentas nacionales.”. En suma, “[l]a autonomía de las entidades territoriales hace referencia entonces a la libertad que les es otorgada para ejercer las funciones que les son asignadas en virtud de la descentralización, de modo que tienen un alto grado de independencia en la administración y manejo de sus intereses.”.

Además de la autonomía de las entidades territoriales como resultado de la descentralización territorial, en nuestro modelo constitucional mediante el artículo 288 de la Constitución se establece que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales deben ser ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. En particular, respecto al primer principio la Constitución precisa que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para cumplir los fines del Estado; este principio, por tanto, debe materializarse en las relaciones de las entidades territoriales con la nación y entre entidades de menor jerarquía.

Entonces, los principios de descentralización territorial, autonomía de las entidades territoriales y coordinación orientan tanto la organización del territorio como la forma de interacción de las entidades territoriales entre ellas. Bajo este presupuesto, las entidades territoriales pueden buscar arreglos institucionales que les permitan actuar de forma descentralizada, autónoma y coordinada, con el fin de lograr los objetivos comunes. Esto es de especial relevancia considerando la existencia de situaciones que requieren una respuesta conjunta por parte de distintas entidades territoriales, como por ejemplo, las soluciones de transporte y movilidad, y el tratamiento adecuado de recursos naturales compartidos.

Contrario a ser una figura que sustituye la Constitución, la “Región Metropolitana de la Sabana” propuesta en este PAL es un desarrollo de los pilares sobre los cuales se erige el modelo de organización territorial que busca responder a desafíos no previstos en la figura del artículo 325. Como lo señalamos previamente, la figura que buscamos modificar no tiene en cuenta el peso poblacional de Bogotá respecto a los municipios circunvecinos al momento de decidir frente a la conformación del área metropolitana y tampoco permite la participación de la Gobernación de Cundinamarca, como la autoridad principal del departamento.

En suma, en términos constitucionales es posible concebir nuevos arreglos institucionales que permitan responder a los desafíos y necesidades territoriales. Una figura de integración regional es posible en desarrollo de la descentralización y autonomía territorial y del principio de coordinación en la actuación de las entidades territoriales; a su vez obedece a la inspiración inicial del constituyente que previó la posibilidad de constituir áreas

metropolitanas, pero dando cuenta de los desafíos no anticipados en el momento constituyente.

GENERACIÓN DE CONFIANZA ENTRE BOGOTÁ Y LOS DEMÁS MUNICIPIOS

Desde hace tiempo se vienen presentando dinámicas metropolitanas entre Bogotá y los municipios conurbados y circunvecinos, las cuales se han creado y desarrollado casi que de forma natural, respondiendo a la oferta y demanda de diversos bienes y servicios. Sin embargo, estas dinámicas no se han podido convertir en políticas públicas y proyectos por la carencia de una autoridad metropolitana de superior jerarquía que sea capaz de generar confianza en los municipios y solidaridad por parte de Bogotá.

Hay diversos casos que demuestran la necesidad de coordinación entre los municipios de la región de la Sabana. Un ejemplo es el transporte público, específicamente, en lo referente a la complicada situación de Soacha, municipio que se ve desbordado en términos presupuestales y de competencias ante la demanda de más de 190.000 ciudadanos que se movilizan diariamente hacia la capital.

También está el caso del ordenamiento del territorio, donde la falta de una visión estratégica sobre el desarrollo económico de la región ha generado nichos productivos desconectados y poco sostenibles. Lo que ha llevado a una disparidad en materia impositiva, falta de garantías en la provisión de servicios públicos eficientes, una ocupación desordenada del territorio y consecuentes problemas de segregación socioespacial. Estos y otros elementos han sido la causa de grandes problemas de contaminación, los cuales tienen implicaciones graves en la calidad de vida, y, además, trascienden la jurisdicción de todos los municipios de la región. No obstante, vale la pena reconocer que el mayor aporte por parte de los bogotanos a la CAR ha permitido que esta invierta, en su mayoría, en los municipios conurbados y circunvecinos y el desarrollo del proyecto de la PTAR Salitre, que se espera esté en funcionamiento en el 2021, mejorará de manera considerable la calidad del río Bogotá.

Otro caso en el que se evidencian dinámicas entre los municipios es el del agua potable. La Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá no solo abastece a la capital, sino que ofrece agua a los municipios vecinos a través de dos figuras: la prestación directa y la venta de agua en bloque. Sin embargo, a pesar de estas dinámicas de colaboración, se han creado problemáticas en continuidad del servicio y su estado de funcionamiento.

Entonces, el punto de partida es reconocer que gracias a la presencia de diversas dinámicas y problemáticas orgánicas, la región ya existe natural y socialmente; en ese sentido, es necesario comprender la importancia de tramitar dinámicas mediante procesos colaborativos. Este proyecto, entonces, recoge muchas de las iniciativas que se han generado en torno a integración metropolitana, abriendo las puertas a la creación de una autoridad de superior jerarquía que emita medidas vinculantes

para los municipios. La creación de dicha autoridad y las diversas medidas que pueda emitir, estarían direccionadas, con la implementación de la figura en el tiempo, a establecer proyectos conjuntos en la región, derivados de relaciones de confianza entre los municipios.

Es importante resaltar que si bien este acto legislativo constituye una opción para la consolidación de una figura jurídica que permita la creación de Región Metropolitana de la Sabana, hay dinámicas metropolitanas que al día de hoy se pueden fortalecer de manera más ágil desarrollando proyectos en los que puedan participar los municipios de la Sabana, Bogotá y la Nación, de este modo, iniciar un proceso de generación de confianza que debe materializarse de manera inmediata con acciones puntuales que den soluciones a las problemáticas que representan los hechos metropolitanos que en la actualidad son evidentes, en ningún momento el presente acto legislativo pretende la creación inmediata de la región sin contar con los demás municipios y vulnerando su autonomía territorial.

EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

La necesidad de establecer regiones metropolitanas para generar políticas públicas coordinadas entre municipios ha sido una constante en el mundo, especialmente cuando se presentan situaciones de grandes aglomeraciones urbanas.

De estas regiones metropolitanas, se destacan dos que llaman la atención: La región metropolitana de Sao Paulo, también conocida como “Grande Sao Paulo” y la región metropolitana de Londres, conocida como “Gran Londres”.

1. Londres

El área metropolitana de Londres, o Área metropolitana sureste de Inglaterra, está situada en el Reino Unido, alrededor de la ciudad de Londres. Desde 1965, fecha de su creación, hasta 1986 se llamó el Consejo Mayor de Londres y desde 1999 se le conoce como el Gran Londres. Esta está conformada por Londres, como núcleo, y 32 municipios conocidos como los municipios de Londres.

Para el 2017 se calcula que Gran Londres tenía cerca de 8.875.698 habitantes, de los cuales el 0,1% se encontraban en Londres. Sus competencias giran alrededor del desarrollo en temas y proyectos de arte y cultura, desarrollo económico, desechos, transporte, seguridad, vivienda, usos del suelo, infraestructura, medio ambiente, servicios de emergencia, salud, deportes, educación y seguridad.

Actualmente cuenta con el Plan de Londres (The London Plan), el cual es un plan estratégico que guía el desarrollo del área para los siguientes 20 a 25 años. Contempla acciones respecto a tres puntos transversales: desarrollo económico y creación de riqueza, desarrollo social y mejoramiento del medio ambiente. Y propone estrategias en temas de vivienda, transporte, cultura, población joven, salud y medio ambiente.

La financiación del área metropolitana proviene del recaudo de impuestos, sobrecargas al transporte

provenientes de peajes, impuestos por emisiones y estacionamiento, tarifas del sistema de transporte, retención de un porcentaje de las tasas de ganancia de negocios e impuestos a nuevos proyectos de construcción.

Su sistema de gobierno está compuesto por el alcalde y la asamblea de Londres. El alcalde tiene como funciones proponer el Plan de Londres y generar estrategias respecto a transporte, desarrollo espacial, desechos, desarrollo económico, medio ambiente, salud y cultura. Por otro lado, en cuanto a la asamblea de Londres, esta está compuesta por 25 miembros, de los cuales 11 son elegidos para representar a la totalidad del Gran Londres y 14 son elegidos por circunscripciones territoriales. Sus funciones son realizar veeduría de políticas y programas a través de reuniones con comités especializados, sesiones e investigaciones. Además, deben revisar el presupuesto propuesto por el alcalde de Londres, tienen potestad para investigar las decisiones del alcalde y pueden realizar propuestas al alcalde.

2. Sao Paulo

La región metropolitana de Sao Paulo fue creada en 1973 y está compuesta por Sao Paulo como ciudad núcleo y 38 municipios adicionales. En 2016 la población se encontraba alrededor de 21.242.939 habitantes, de los cuales el 57% estaba en Sao Paulo.

Las competencias de la región metropolitana de Sao Paulo son la planificación y uso de la tierra, el transporte y la red de carreteras regionales, alojamiento, saneamiento ambiental, medio ambiente, desarrollo económico, asistencia social, deportes y ocio. La región cuenta con un Plan de Desarrollo Urbano Integrado (PDUI) que es revisado cada 10 años. Este establece directrices frente a tres ejes de desarrollo: cohesión territorial y urbanización inclusiva, conectividad territorial y competitividad económica, y gobernanza metropolitana.

Su financiación proviene del Fondo de Desarrollo Metropolitano de Sao Paulo. Los recursos de este fondo provienen de fondos estatales, transferencias de la UE, préstamos internos y externos, ingresos procedentes de multas sujetos obligados al Fondo, distribución de los gastos relacionados con la ejecución de servicios y obras y donaciones.

Las decisiones están a cargo del Consejo de Desarrollo, integrado por el alcalde de cada municipio miembro de la Gran Sao Paulo, o su designado, y los representantes del Estado de Sao Paulo. El presidente y el vicepresidente del Consejo son elegidos durante un año por sus miembros. Este Consejo cuenta con un Consejo Consultivo, quien está encargado de preparar propuestas representativas de diferentes sectores del Estado y dar dictámenes a petición del Consejo de Desarrollo en temas de interés para la región.

3. Santiago de Chile

En 1981 se creó la región metropolitana de Santiago. Esta está compuesta por las provincias de Santiago (como ciudad núcleo), Chacabuco, Cordillera, Maipo, Talagante y Melipilla. Para el

2017 su población estaba alrededor de 7.482.635, de los cuales 82% se encontraban en Santiago de Chile.

Dentro de sus competencias está construir, reponer, conservar y administrar las obras de pavimentación, fomentar la conservación del medio ambiente, velar por la buena prestación de servicios en materia de transporte intercomunal, interprovincial e internacional fronterizo, coordinar la acción de las provincias en materia de transporte y tránsito público y las acciones tendientes a la preservación del medio ambiente.

Actualmente la región cuenta con la Estrategia Regional de Desarrollo (2012-2021). Esta dicta las estrategias para el desarrollo de la región en 5 ejes: región integrada y segura, región equitativa y de oportunidades, región segura, región limpia y sustentable, y región innovadora y competitiva.

Su financiación proviene de recaudación de impuestos, recursos del Fondo Nacional de Desarrollo y el presupuesto asignado a la región por la Ley de Presupuestos.

Su gobierno está compuesto por un intendente regional metropolitano, un consejo regional metropolitano y una secretaría regional ministerial. El intendente es elegido por el presidente de la República y su función es dirigir las tareas de gobierno interior de la región de conformidad con las orientaciones, órdenes e instrucciones que le imparta el Presidente de la República. Por otro lado, las funciones del Consejo Regional Metropolitano son: aprobar el plan regulador metropolitano, aprobar o modificar el plan de desarrollo de la región y el proyecto de presupuesto regional y fiscalizar el desempeño del intendente regional. Este Consejo está compuesto por 34 concejales que representan circunscripciones provinciales de la región que no necesariamente coinciden con las provincias. Por último, la Secretaría Regional Ministerial es la representación de los ministerios del gobierno chileno en las regiones, son elegidos por el Presidente de la República y colaboran con el Intendente Metropolitano pero no tienen voto. Dentro de las funciones de la Secretaría está estudiar los planes de desarrollo sectoriales, elaborar y ejecutar políticas, planes y proyectos regionales.

4. Buenos Aires

Actualmente la coordinación intermunicipal del Gran Buenos Aires se da de una manera informal. La urbe argentina carece de un respaldo legal como área metropolitana, a diferencia de los casos anteriores. Esto lleva a que haya una ausencia de instituciones permanentes que se encarguen de los asuntos metropolitanos del área.

Al analizar las experiencias internacionales, cabe resaltar que se encuentran prácticas efectivas y fallas en la creación y funcionamiento de las áreas metropolitanas.

En cuanto a su creación y puesta en funcionamiento, el ejemplo del área metropolitana de Buenos Aires demuestra que sin un respaldo legal de creación y funcionamiento del área, se dificulta la operación de esta, sobre todo debido a la carencia

de instituciones permanentes que se encarguen de su operación.

Por otro lado, en cuanto al tema financiero, cabe resaltar que existen diversos mecanismos de recaudación, tales como fondos específicos del área o región, recursos estatales, recursos de cooperación internacional, mayor recaudo de impuestos y presupuestos asignados por ley. Esto demuestra que la recaudación no solo puede provenir de aporte de recursos de los municipios integrantes, sino de otras fuentes. Esto genera que los municipios que pueden aportar menos recursos que los núcleos, no estén sujetos a la voluntad de los últimos.

En cuanto a la gestión de las áreas o regiones, estas, en su totalidad, cuentan con planes o estrategias para periodos de más de 10 años. Esto quiere decir que los planes van más allá del periodo de gobierno de alcaldes, lo que permite una planeación a largo plazo que no se ve afectada por posiciones políticas.

Por otro lado, en cuanto al tipo de gobierno de toma de decisiones de las áreas, estas en su mayoría son consejos integrados por los alcaldes de las ciudades miembro, concejales y representación del Gobierno nacional. Algunas prácticas efectivas en este tema es la existencia de consejos consultivos para temas específicos, integrados por expertos, y un mecanismo de fiscalización o auditoría de la gestión del director del área o región.

En cuanto a los temas que competen a las áreas o regiones metropolitanas, es importante subrayar que no solo hay casos exitosos en temas de movilidad, sino también en desechos y cultura, como es el caso de Gran Londres, o seguridad en el caso de Santiago de Chile, y medio ambiente y ocio, como es el caso de Sao Paulo.

5. **Conclusiones figuras internacionales:** las figuras descritas anteriormente concuerdan principalmente en tres puntos. Primero, al crear las áreas generalmente se crea una autoridad de superior jerarquía que llevan a que las decisiones sean vinculantes por todos los municipios. Segundo, con la creación de estas áreas no solo se pretende abordar una problemática específica, sino que su fin es que pueda abordar más de una, y así generar soluciones conjuntas. Y, por último, la creación de estas áreas demuestra la necesidad de un respaldo legal para su puesta en marcha y su implementación.

ANTECEDENTES

Figuras anteriores

1. Comité de Integración Territorial (CIT):

La conformación del Comité de Integración Territorial obedece a las disposiciones de la Ley 614 del 2000, que definió que la conformación de los comités es obligatoria para los municipios que hayan constituido un Área Metropolitana y para los distritos con más de 500.000 habitantes en su área de influencia.

Conforme a la ley, Bogotá y 22 municipios aledaños a la ciudad conformaron el CIT de Bogotá

en el 2015. Estos municipios son: Bojacá, Cajicá, Chía, Choachí, Facatativá, Fusagasugá, Funza, Granada, La Calera, Madrid, Mosquera, Pasca, Sesquilé, Sibaté, Soacha, Sopó, Zipaquirá, Tabio, Tocancipá, Zipacón y Ubaque.

Este comité tiene como competencia establecer mecanismos que articulen, coordinen e integren los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios aledaños. El CIT está financiado por la Secretaría de Planeación de Bogotá y la Cámara de Comercio de Bogotá, entidad que ejerce la secretaría técnica del distrito.

Entre los temas prioritarios del CIT están temas como la recuperación y protección del Río Bogotá y el sistema de páramos, la venta de agua en bloque, la concertación de proyectos viales y de transporte multimodal, temas de vivienda VIS y VIP y estrategias de definición de vivienda, entre otros. Aún no se puede decir que la CIT haya tomado decisiones de importancia estratégica. La Secretaría Técnica del Comité ha trabajado con cierto éxito en procesos que generen confianza entre los diferentes municipios y el Distrito, pero los resultados concretos de decisiones aún no se han dado.

Es importante aclarar que las decisiones de este Comité deben tomarse de forma concertada, en una mesa que está integrada por el Alcalde de Bogotá, los alcaldes de los municipios circunvecinos, el gobernador de Cundinamarca, el director de la CAR, un delegado del Ministerio de Vivienda, uno del Ministerio del Interior, dos representantes de los gremios productivos y uno de las organizaciones no gubernamentales.

Aunque el CIT se ha reunido periódicamente, no se puede decir que la CIT haya tomado decisiones de importancia estratégica, y su mayor problema radica en que en todo caso, estas carecerían de vinculación jurídica. Por otro lado, al tener que ser decisiones tomadas de forma concertada, y que dentro de sus integrantes están los alcaldes y gobernadores, dichas decisiones quedan sujetas a la voluntad política de estos, sumado a la carencia de un marco legal que estimule el compartir la autonomía de los municipios.

2. La Asociación de Municipios Sabana Centro (Asocentro):

La Asociación de Municipios de la Sabana Centro se conformó el 28 de noviembre de 1990, integrada por los municipios de Cajicá, Chía, Cogua, Cota, Gachancipá, Nemocón, Sopó, Tabio, Tenjo, Tocancipá y Zipaquirá. Esos municipios aglomeraban en el 2017 una población de más de 500.000 habitantes, según estimaciones del Dane.

Asocentro busca impulsar proyectos y planes de interés regional para los municipios que la conforman. Entre los que están los proyectos como sabana sostenible (temas de agua, planeación y movilidad), turismo regional y manejo integral de residuos sólidos, que se formulan a través del DNP. Al igual que en el CIT, en Asocentro las decisiones se toman por consenso, mediante votaciones en donde todos los alcaldes tienen voz y voto.

Sin embargo, su efectividad se ve reducida por el número de municipios que conforman Asocentro y la falta de participación de Bogotá. A lo anterior se suma que, dado su origen de cooperativa de materiales de construcción, y sus incentivos a construcción de infraestructura por parte de los municipios, Asocentro se encuentra lejos de ser un motor de desarrollo en otros ejes, tales como ambientales, de movilidad, logística, turismo y manejo de residuos sólidos.

3. La Región Administrativa y de Planificación Especial (RAPE) Región Central

La RAPE es una región administrativa que entró en funcionamiento en mayo del 2015, conformada por Bogotá, Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima. En total, la RAPE suma 316 municipios.

La RAPE busca establecer acuerdos con la nación que tengan impacto regional, que pueden incluir acuerdos de financiación, ordenamiento territorial, competencias regionales, entre otros. Además, busca promover la identidad regional entre sus habitantes y gestionar proyectos supradepartamentales que contribuyan con problemas de seguridad alimentaria, sustentabilidad, competitividad e infraestructura.

Para financiar esta región, Bogotá aporta el 75% de los recursos, mientras que los otros entes territoriales asociados aportan el 25%. Además, la Región recibe rendimientos financieros que la ayudan a sostenerse. El Consejo directivo de la región está compuesto por el Alcalde de Bogotá y los Gobernadores departamentales que conforman la RAPE.

El modelo de gobierno determina que la toma de decisiones está en cabeza del consejo directivo, el cual está compuesto por el alcalde del Distrito Capital y los gobernadores departamentales. Estos pueden delegar sus funciones en los secretarios de planeación.

En cuanto a su efectividad, esta se ve disminuida ya que los procesos de búsqueda de convergencia en la proyección del desarrollo territorial quedan sujetos a intereses propios y voluntad política de los alcaldes y gobernadores.

4. La Provincia Administrativa y de Planificación Región Vida

El 8 de septiembre de 2016 se firmó el acuerdo de voluntades de Región Vida, conformada por los municipios de Soacha, Mosquera, Facatativá, Madrid, Funza, Cota, Chía, Cajicá, Zipaquirá y La Calera. Según estimaciones del Dane para el 2017, estos 10 municipios tendrían aproximadamente 2.083.000 habitantes, lo que representaría el 75% de la población de Cundinamarca.

De acuerdo con la Gobernación de Cundinamarca, el proyecto involucra una estrategia que incluye a todos los municipios de mayor crecimiento urbano y con relaciones directas con Bogotá. La idea es que se planifique en el mediano y largo plazo la distribución de la población de estos municipios de tal forma que el territorio sea sostenible desde el punto de vista económico, social y ambiental. El plan piloto de la

región contempla en el corto plazo la consolidación de los cascos urbanos de los 10 municipios.

Además, la región busca consolidar un modelo de integración regional que se concretaría mediante 12 proyectos, entre los cuales se incluyen una Universidad Pública Regional, la construcción de plantas de tratamiento de aguas residuales, la puesta en marcha del Regiotram y del Dorado II, la construcción de las fases 2 y 3 de Transmilenio en Soacha, entre otros.

En cuanto a su efectividad, esta se ve reducida, ya que al igual que Asocentro, esta iniciativa no incluye a Bogotá y solo 10 municipios, impidiendo la integración de una región metropolitana de la sabana. Además, se han manifestado descontentos por parte de Asocentro dado que no se invitó a todos sus municipios asociados a hacer parte de Región Vida. Por otro lado, la definición de 12 proyectos previos limita la construcción de gobiernos metropolitanos a largo plazo.

Experiencias nacionales

En Colombia existen 6 áreas metropolitanas, reglamentadas en la Ley de Áreas Metropolitanas (Ley 1625 de 2013), sin embargo, todas estas fueron creadas previamente, por lo cual no estaban sujetas al requisito de la consulta popular, estas son:

1. Área metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA)

El Área Metropolitana del Valle de Aburrá fue conformada en 1980 y hoy abarca los municipios de Barbosa, Girardota, Copacabana, Bello, Medellín, Itagüí, Sabaneta, La Estrella, Caldas y Envigado. Esta se conformó antes de la ley de áreas metropolitanas, por lo cual la consulta popular no aplicaba al momento de su conformación. Se autorizó su funcionamiento mediante el Decreto-ley 3104 de 1979.

El AMVA busca soluciones para problemáticas como la planeación y gestión del área urbana, la calidad ambiental y el desarrollo sostenible de la zona, la movilidad regional, la seguridad y la paz de la zona y la articulación de los territorios metropolitanos en temas que buscan solucionar problemas de inequidad social y territorial.

La financiación del Área Metropolitana del Valle de Aburrá comprende recursos tributarios y recursos no tributarios. Llegando a un presupuesto cercano a 1.1 billones de pesos en el cuatrienio 2016-2019. De esos, el 50% se utiliza en movilidad, el 21% en calidad ambiental, el 18% en planeación y gestión y el resto en seguridad, soporte institucional y comunicación pública. El AMVA también cuenta con el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano 2008-2020, el Plan de Gestión 2016-2019 y el Plan director Bio 2030.

En cuanto a los mayores retos que ha presentado el AMVA, es que la definición de los Hechos Metropolitanos como aquellos asuntos de cuya gestión es competente el Área Metropolitana es muy laborioso, ya que hay que generar mucha confianza antes que los alcaldes se resuelvan a delegarlos. Este organismo ha sugerido que en el trámite de una ley

especial para el caso de Bogotá-Sabana habría que mejorar el mecanismo de declaratoria de los hechos metropolitanos (ProBogotá, pg. 28).

2. Área Metropolitana de Bucaramanga

El Área Metropolitana de Bucaramanga nació en 1981 con el propósito de generar desarrollo planificado en la región. Con el paso de los años se le anexaron otras responsabilidades, como la de ser autoridad de transporte y autoridad ambiental. Está conformada por Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta, y tiene una población de 1.1 millones de habitantes aproximadamente. Su presupuesto es de 64.957 millones, de los cuales el 82% se destina a inversión.

El área tiene una Junta Directiva que está conformada por los alcaldes de los cuatro municipios, un representante del Concejo Municipal de Bucaramanga, un representante de los Concejos Municipales de los otros tres municipios y un representante de las ONG.

El área formula el Plan Estratégico Metropolitano Territorial a 30 años, y además busca consolidar un Centro de Pensamiento Metropolitano, que convoque a todos los gremios y grupos que tengan que ver con el contexto metropolitano para que participen.

Como líneas de proyectos, el Área Metropolitana de Bucaramanga trabaja en la planificación y Gestión Territorial, que incluye el ordenamiento territorial, el nuevo centro de pensamiento, catastro, diseño de proyectos viales y cultura metropolitana. Además, tiene la línea de Desarrollo Territorial Sostenible y de Modernización para la gestión institucional.

La financiación del Área Metropolitana proviene mayoritariamente de recursos tributarios y no tributarios. Los mayores ingresos provienen de la sobretasa ambiental del 2%. Además, la autoridad de planeación cuenta con ingresos que vienen de estampillas y paz y salvos de venta de productos y servicios. Por su lado, la autoridad de transporte cuenta con sus propios ingresos.

El presupuesto de inversión del área metropolitana se divide en las siguientes categorías: planificación para la integración y la calidad ambiental territorial, desarrollo territorial sostenible y gestión ambiental. En el 2018 el mayor presupuesto otorgado fue a desarrollo territorial sostenible, dentro del cual la mayor partida se debió a espacio público seguido de asentamientos humanos resilientes.

Uno de los mayores retos que ha enfrentado el AMB son sus fuentes de financiación. El AMB tiene como principal fuente de ingresos la sobretasa del 2X1.000 y los aportes municipales, apropiados a manera de ingreso no tributario. Sin embargo, no todo el producto de la sobretasa se destina a dicha estructura, ya que otras corporaciones autónomas con jurisdicción en el territorio de los municipios que las conforman reciben parte de esta. En el AMB el 30% del recaudo se transfería a la Corporación Autónoma Regional hasta el año 2016 (ProBogotá, pg. 20).

Según ProBogotá, en el caso de Bogotá-Sabana, el esquema de financiación de un gobierno metropolitano no podría depender esencialmente de los recursos destinados por ley a la preservación del medio ambiente, ya que los asuntos que hay que atender son múltiples, y porque habría que compartirlos con las corporaciones autónomas que compartan jurisdicción, situación que explica que la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) puede ser poco proclive a la conformación de un Área Metropolitana entre Bogotá y los municipios vecinos.

3. Área metropolitana de Barranquilla

El área metropolitana de Barranquilla se creó en 1981 y está conformada por Barranquilla, Puerto Colombia, Soledad, Malambo y Galapa. Para el 2018 su población estimada era de 2.074.767, con el 59% de esta en Barranquilla.

En cuanto a sus competencias, a pesar de contar con más de un millón de personas, esta no cumple las funciones de autoridad ambiental. Actualmente cuenta con un Plan estratégico de desarrollo del área metropolitana de Barranquilla 2009-2019.

Su financiación proviene de mecanismos de financiación de todas las áreas metropolitanas, definido en el acuerdo metropolitano No. 8 de 2016, además de los que percibe como accionista de Metrotel, y recibe aportes de la nación por \$66.818.171.079. Su presupuesto total es de \$85.810.641.658. Al ser Barranquilla el municipio que aporta mayores recursos para los gastos de funcionamiento, hay una gran dependencia en los intereses políticos de su alcalde. El Distrito de Barranquilla hace transferencias de aproximadamente \$7 mil 500 millones fijos anuales, a Galapa y Puerto Colombia entregan \$200 millones anuales, mientras que Soledad y Malambo se han caracterizado por la falta de pago y generación de deudas durante la mayoría de los años. Es decir, la dependencia del Distrito hace que el área no tenga la capacidad de representar el interés colectivo de la región de su influencia.

Su principal órgano de decisión es la Junta Metropolitana, conformada por el Alcalde de Barranquilla, denominado Presidente de la Junta Metropolitana por ser el municipio núcleo, los alcaldes de los otros municipios miembros, un concejal en representación del Concejo de Barranquilla y un concejal en representación de los concejos de los demás municipios integrantes del área metropolitana, un representante de las ONG y el director de la entidad, quien actúa como secretario de la junta.

Uno de los principales retos que ha presentado la AMBQ es que no ejerce como Autoridad Ambiental porque Barranquilla en su calidad de Distrito conservó dicha competencia. En esa medida, el AMBQ dispone de pocos recursos, que además no le son entregados para su gestión, sino que cada municipio reserva para la cofinanciación de proyectos comunes (ProBogotá, pg. 31).

4. Área metropolitana de Cúcuta

El área metropolitana de Cúcuta se creó en 1991 y está conformada por Cúcuta, Villa del Rosario, Los Patios, El Zulia, San Cayetano y Puerto Santander. De su población total de 873.458, el 76% está en Cúcuta. Actualmente no cuenta con plan vigente, el último plan estratégico fue 2012-2015.

Su principal órgano de decisión es la junta metropolitana, la cual está integrada por todos los alcaldes de los municipios miembro y el gobernador de Norte de Santander. La junta cuenta con asesoría directa del Consejo Metropolitano de Planeación.

5. Área metropolitana de Centro Occidente

En 1991 se creó el área metropolitana de Centro Occidente. Esta está conformada por Pereira, Dos Quebradas y La Virginia y cuenta con una población de 709.338 habitantes, de los cuales el 67% se encuentra en Pereira.

De acuerdo a la Resolución 687 de 2016, el área metropolitana se financia a través de ingresos corrientes, divididos en tributarios, no tributarios y transferencias. El 72% de los ingresos corresponden a la sobretasa de gasolina. Su presupuesto total es de \$11.752.517.238.

La dirección y administración del área metropolitana está a cargo de una Junta Metropolitana que está integrada por los alcaldes de los municipios que la integran, un representante del Concejo del Municipio de Pereira, un representante de los Concejos de Dosquebradas y La Virginia designado entre los presidentes de las mencionadas corporaciones, un delegado permanente del Gobierno nacional con derecho a voz pero sin voto y un representante de las entidades sin ánimo de lucro que tengan domicilio en cualquiera de los municipios de la jurisdicción. Las decisiones se adoptan por la mayoría absoluta de los votos.

Conclusiones generales

Se concluye que hay tres razones principales por las cuales estas no funcionan, las cuales son: estas no son vinculantes, no participan todos los municipios y su creación se generó a partir de problemáticas diferentes y a diferentes escalas. Primero, al no ser vinculantes, dejan a disposición de los alcaldes la generación de proyectos conjuntos entre municipios, los cuales pocas veces se llevan a cabo por falta de confianza entre estos. Segundo, al no participar todos los municipios de la región, la problemática sigue siendo la misma, los municipios no incluidos siguen teniendo intereses propios y proyectos individuales. Tercero, al generarse a partir de temas diferentes, solo se abordan algunas problemáticas presentes en la región.

BIBLIOGRAFÍA

Abramo, Pedro. (2012). "La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas". Santiago: EURE, 38(114), 35-69.

- DANE - Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2019). "Boletín técnico: cuentas departamentales, preliminar 2018". Bogotá.
- IDOM (2018). "Estudio de crecimiento y evolución de la Huella Urbana para Bogotá región". Bogotá.
- ProBogotá(2018). "La Región Metropolitana de la Sabana de Bogotá: una propuesta para la asociatividad y la gobernanza regional". Bogotá.
- Saskia Sassen (2006) "Cities in the world economy". California.
- Routledge (2016). "Global Networks, Linked Cities". London.

[Handwritten signatures and names of various representatives]

EDUARDO RODRIGUEZ

Juanita Goebertus

Los D. - Jairo Mauricio Pizarro

Mauricio Toro

Gabriel Santos

Roberto Pardo

Carlos Guerrero V

Juan Carlos Pomales

Katherine Miranda P.

David Rocco

Carlos Coronado

Enrique Caballero

18910

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

..v. n. v. CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL

El día 21 de Agosto del año 2019

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley Acto Legislativo X

No. 182 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: HR Juanita Goebertus HR Oscar Sanchez, HR Gabriel Santos, HR Jose Jaime Uricabari HR Mauricio Toro, HR Angela Sanchez, HR Carlos E. Avista

[Handwritten signature]

SECRETARIO GENERAL

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 176 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se regulan las políticas de uso y apropiación de las redes sociales y se dictan otras disposiciones generales.

SALUD EN LAS REDES SOCIALES

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

OBJETO, ÁMBITO DE APLICACIÓN Y DEFINICIONES

Artículo 1°. *Objeto.* Con el presente proyecto de ley se busca establecer parámetros y procedimientos generales del uso de las redes sociales en internet que permitan proteger a los usuarios frente a conductas lesivas o potencialmente peligrosas resultado de la extralimitación o uso inadecuado de las redes sociales virtuales.

Permite al Estado brindar a los usuarios seguridad en las plataformas sin estas entrar a ser árbitros de verdad y poner sanciones a los infractores, estableciendo un mecanismo de control parcial sobre la red sin llegar a menoscabar la libertad de expresión, permitiendo brindar inmediatez y simplicidad ante conductas inapropiadas en la red; como método educativo, se plantea incorporar una cátedra en todas las instituciones educativas del país.

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación.* A la presente ley se sujetarán las personas naturales y jurídicas de nacionalidad colombiana, o extranjeras con domicilio en el país, usuarios de las redes sociales o aquellas cuya actividad u objeto social tenga relación directa o indirecta con la comercialización de bienes y servicios a través de redes globales de información y todas las entidades públicas del país.

Artículo 3°. *Definiciones.* Para efectos de la presente ley, se entiende por:

- a) **Redes sociales:** Son formas de interacción social definidas como un intercambio dinámico entre personas, grupos e instituciones en contextos de complejidad. Consisten en un sistema abierto y en construcción permanente que involucran a conjuntos que se identifican en las mismas necesidades y problemáticas y que se organizan para potenciar sus recursos.
- b) **Servicios de Red Social - SRS:** Son plataformas digitales que permiten reproducir las estructuras de relaciones en un espacio digital que sigue un diseño determinado.
- c) **Redes Sociales de Internet - RSI:** Son el resultado de la utilización de los servicios de red social, para reproducir las relaciones sociales y para establecer otras nuevas. Esta plataforma digital solo cobra vida a través del uso de las redes sociales de internet, que

emerge como resultado de un híbrido entre un elemento social (redes sociales) y otro tecnológico (servicios de internet).

- d) **Ciberseguridad:** Capacidad del Estado para minimizar el nivel de riesgo al que están expuestos sus ciudadanos, ante amenazas o incidentes de naturaleza cibernética.
- e) **Ciberdefensa:** Capacidad del Estado para prevenir y contrarrestar toda amenaza o incidente de naturaleza cibernética que afecte la soberanía nacional.
- f) **Usuario:** individuo que utiliza una red social de internet, sistema operativo o servicio para interactuar con los demás.
- g) **Usuario víctima:** Es la persona que sufre un daño o perjuicio provocado por información o contenido publicado en las redes sociales de internet.
- h) **Usuario victimario:** Es aquella persona que le inflige daño o perjuicio a otra por publicar información o contenido en las redes sociales de internet.
- i) **Cyberbulling o ciberacoso:** Es el uso de redes sociales para acosar a una persona o grupo de personas mediante ataques personales, divulgación de información confidencial o falsa.

TÍTULO II

PRINCIPIOS RECTORES

Artículo 4°. *Principios.* En el desarrollo, interpretación y aplicación de la presente ley, se aplicarán, de manera armónica e integral, los siguientes principios:

- a) **Respeto:** Cuando se participa en las redes sociales se debe tener presente que nos encontramos en un terreno propio de la ciudadanía, y aquí, cada usuario tiene su opinión, que no siempre tenemos que compartir, pero sí respetar.
- b) **Transparencia:** Es la norma básica de los medios sociales, es la capacidad que tiene un ser humano para que los otros entiendan claramente sus motivaciones, intenciones y objetivos, se enfoca en llevar a cabo prácticas y métodos a la disposición pública, sin tener nada que ocultar.
- c) **Corresponsabilidad:** Comunicar a través de las cuentas en redes sociales es una gran responsabilidad, por ello se debe tener claro bajo qué línea de mensaje y bajo qué orientación los usuarios deben comunicar.
- d) **Veracidad o calidad:** La información o contenidos que se publiquen en las redes sociales debe ser veraz, completa, exacta, actualizada, comprobable y comprensible.

- e) **Inmediatez de la información o comunicación:** La comunicación circula con rapidez, permitiendo una interacción más rápida.
- f) **Libertad de expresión:** Todas las personas tienen derecho a la libertad de opinión y de expresión; esto incluye el derecho a mantener una opinión sin interferencias y a buscar, recibir y difundir información e ideas, a través de cualquier medio de difusión.

TÍTULO III

PROHIBICIONES, OBLIGACIONES Y DEBERES

Artículo 5°. *Prohibiciones.* Para garantizar el buen uso de las redes sociales, se prohíbe a los usuarios:

1. Ser menor de 14 años para pertenecer a las redes sociales.
2. Pedir o publicar datos de un menor de 14 años, sin consentimiento expreso de sus padres.
3. Publicar cualquier tipo de dato, información, archivo, fotos, videos de otras personas de cualquier edad, sin el consentimiento expreso o escrito de las mismas.
4. Descargar libre y gratuitamente contenidos que tengan derechos de autor.
5. Usurar la identidad de otro y crear perfiles que no representen a una persona real o incurrir en la comisión de conductas punibles reprochables penalmente.
6. Publicar expresiones o comentarios insultantes o amenazantes acerca de otras personas, grupos o comunidades que agraven, afecten u ofendan su buen nombre, honra, intimidad, integridad personal, libertad de expresión o ejercer acoso por internet.
7. Sobreexponer su intimidad o revelar información personal y sensible dentro del perfil, como información económica, financiera, dirección de residencia, teléfono o información sentimental.
8. Acceder a información personal y reservada sin orden judicial.
9. Acceder a contenidos inadecuados o ilegales.
10. Usar lenguaje violento que incite al odio o discriminar en alguna de sus formas.
11. Difundir noticias falsas para atacar a un oponente político o comercial.

Artículo 6°. *Obligaciones.* Los usuarios de las redes sociales, tendrán las siguientes obligaciones:

1. Observar las recomendaciones más comunes de seguridad.
2. Ser discretos con lo que publican.

3. Actuar con diligencia en las declaraciones, publicaciones y evitar odios o atribuir hechos falsos a otros usuarios o a terceros.
4. No compartir publicaciones que puedan afectar a terceros sin corroborar previamente su veracidad.

Artículo 7°. *Deberes.* Sin perjuicio de la obligación de denuncia consagrada en la ley para todos los residentes en Colombia, los proveedores, administradores y usuarios de redes sociales en internet deberán:

1. Denunciar ante las autoridades competentes cualquier acto criminal del cual tengan conocimiento a través de las redes sociales en internet.
2. Abstenerse de usar las redes sociales en internet para divulgación de contenidos ilícitos.
3. Establecer mecanismos técnicos de bloqueo por medio de los cuales los usuarios se puedan proteger a sí mismos o a sus hijos de contenidos ilícitos, ofensivos, abusivos o indeseables.
4. Permitir el acceso al perfil solamente a personas conocidas.
5. Emplear términos adecuados en la publicación de información o contenidos para evitar errores inequívocos en su interpretación.

Artículo 8°. *Derecho de retractación.* El usuario de redes sociales en internet o plataformas digitales que publique información, o use expresiones y mensajes que afecten derechos fundamentales de otras personas usuarias o no de las mismas, tendrá derecho a la retractación por el mismo medio mediante el cual efectuó la publicación, sin necesidad que medie orden judicial que así lo disponga.

TÍTULO IV

DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

Artículo 9°. *Respeto a derechos fundamentales.* Los usuarios de plataformas digitales y de las redes sociales de internet respetarán los derechos fundamentales de las personas, en especial los derechos fundamentales de los niños, niñas y los adolescentes consagrados en los artículos 44 y 45 de la Constitución Política.

Los administradores de plataformas digitales y redes sociales de internet, dentro del clausulado del contrato de adhesión o códigos de conducta incorporaran un acápite relacionado con el respeto de los derechos fundamentales de terceros.

Artículo 10. *Derechos de los niños, niñas y adolescentes.* En las redes sociales en internet se asegurará el respeto a los derechos prevalentes de los niños, niñas y adolescentes.

Es tarea del Gobierno mediante el Ministerio de Educación Nacional, las entidades educativas y la Policía Nacional capacitar a los niños, niñas y adolescentes sobre los posibles riesgos a los que se

enfrentan por el uso de las redes sociales en internet al realizar publicaciones de información, contenidos y proveer conocimiento acerca del uso responsable y seguro de las mismas. El Gobierno nacional reglamentará la materia, dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley.

Artículo 11. *Catedra*. Créese la Catedra de Media Social, como obligatorio cumplimiento en todas las instituciones educativas del país en 4 y 5 de primaria y 6 de bachillerato, incluyendo en sus planes de estudios el buen uso de las redes sociales, articulada en las áreas del conocimiento de Tecnología, Informática, Educación ética y en Valores Humanos impartidas en las aulas de clase; fomentando el proceso de aprendizaje y competencias relacionadas con formación en la enseñanza de la red, preparando a los estudiantes para participar en el nuevo mundo en red, generando un efecto de refuerzo positivo de población crítica aumentando conciencia y cuestionamiento crítico de lo que implica estar conectado en este espacio social.

Artículo 12. *Contenidos de la catedra*. La Catedra que se implemente en cada institución educativa está encaminada a generar aprendizajes, en los siguientes componentes:

1. **Riesgo de compartir información:** A través de las redes los niños se exponen a sufrir **acoso** de otros compañeros o *cyberbullying*, es por ello que es importante que conozcan el efecto viral que tiene Internet. La rapidez con que un comentario o una opinión es rápidamente transmitida por las redes sociales y lo pronto que llegará sobre todo al círculo de personas más cercanas y que más daño podrían causar.
2. **Buena educación en la red:** Enseñarle a los niños a actuar con educación como en el mundo real; enseñarles la importancia de ser amables y bien educados también en internet. En Internet hay que comportarse con respeto y educación. No hagas a otros lo que no quieras que te hagan a ti.
3. **Saber con quién me conecto:** Los niños tratan a menudo a un amigo de una red social como si fuera un amigo de toda la vida y le pueden enviar información que no debería llegarle. Los pequeños deben saber que hay asuntos que no deben compartirse y que no todo lo que hagan o vayan a hacer tiene que ser conocido por todo el mundo. Es por ello que hay que saber que no todos los contactos de la red tienen que ser buenos amigos y no pueden dirigirse a ellos con la misma confianza.
4. **Precaución al acceder a ciertas páginas de internet:** Educar a los niños sobre los diferentes tipos de páginas a las que pueden acceder en internet catalogándolas de acuerdo a la importancia según la edad, en: Académicas, educativas, científicas, culturales, deportivas, relaciones sociales, sexuales, entre otras.
5. **Retos virtuales:** Hoy día son frecuentes las noticias de suicidios y muertes publicadas en las redes sociales de adolescentes y jóvenes como consecuencia de los retos virtuales en los que quedan atrapados y no encuentran una mejor forma de salir que quitándose la vida, situación que nos hacen pensar lo dañada que está siendo la sociedad por el mal uso de la tecnología, un ejemplo de estos retos es el de la ballena azul.
6. **Relaciones sentimentales mediante el uso de las redes sociales:** Casi todo el que tenga acceso a una conexión de Internet, utiliza alguna red social (o varias), con diferentes fines como acercar a personas que están lejos, promocionar su producto o marca, encontrar pareja, enterarse de noticias de todo tipo, reconectar con personas que están lejos, o simplemente compartir su día a día, también pueden tener efectos negativos en las relaciones de pareja, el uso de estas redes se ha tergiversado al punto de que llegamos a compartir información sumamente personal, para luego arrepentirnos de haberlo hecho por diferentes razones. Y es allí, donde principalmente se originan los conflictos en las relaciones, especialmente las relaciones de pareja.
7. **Identificación de pedófilos en las redes sociales:** El Ministerio de Educación en colaboración con la Policía Nacional impartirán esta catedra teniendo en cuenta que la Policía Nacional se encuentra actualizada en estos asuntos relacionados con las redes sociales.

TÍTULO V

DE LOS MEDIOS DE VIGILANCIA Y SANCIÓN

Artículo 13. *Códigos de conducta*. El Gobierno nacional por intermedio del Ministerio de la Tecnologías y la Información y la Superintendencia de Industria y Comercio deberá suscribir acuerdos o códigos de conducta con Facebook, Twitter, YouTube, Google y demás redes sociales o plataformas digitales que surjan, en virtud de los cuales estas compañías asuman la responsabilidad de implementar una serie de mecanismos y procedimientos que permitan suspender publicaciones, contenidos o expresiones ilegales, ofensivas, abusivas o indeseables; sexuales; de terrorismo; de odio por condiciones de género, político, religioso o de raza; de violencia física o moral, de forma rápida y eficaz para proteger a los usuarios víctimas de los mismos.

En caso de la suspensión de contenidos o desactivación de cuentas, el usuario victimario será correctamente informado o notificado y podrá a su vez utilizar mecanismos de impugnación como consumidor. El Gobierno nacional reglamentará esta materia.

Todas las plataformas sociales deberán crear, estipular o reformar todas sus políticas o reglas

a una forma sencilla o practica de lectura y comprensión para sus usuarios, categorizándolos de manera simple en materia de seguridad, información privada, autenticidad, entre otros.

Artículo 14. *Políticas de uso de las redes sociales.*

Las entidades estatales y personas naturales o jurídicas privadas con domicilio en Colombia que tengan a su cargo empleados deberán establecer las políticas de uso de las redes sociales al interior de su planta física, mediante reglamento interno u obligación contractual, con el fin de ayudar a controlar y contrarrestar cualquier información, dato o imagen adversa que se publique en redes sociales.

Artículo 15. *Comisión de Ciberseguridad.* El Gobierno nacional por intermedio del Ministro de Justicia y del Derecho, el Ministro de Defensa Nacional, Ministro de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el Fiscal General de la Nación o por quien estos deleguen, crearan una comisión de ciberseguridad, conformado por funcionarios de la planta de personal ya existente en las mencionadas entidades, cuya función será la de adelantar las iniciativas tendientes a expedir o reformar las leyes que sean necesarias; así como, reglamentar aquellas a que haya lugar, en aras de garantizar el marco normativo adecuado para la ciberseguridad y la ciberdefensa de la información o contenido ilícito publicada en las diferentes redes sociales a efectos de proteger a los usuarios de las mismas.

Artículo 16. *Funciones de la Comisión de Ciberseguridad.* La Comisión de Ciberseguridad tendrá las siguientes funciones:

1. Emitir los Lineamientos para el desarrollo e impulso de la estrategia de ciberseguridad y la ciberdefensa.
2. Mantener continua comunicación con la Comisión de expertos creada por la Ley 671 de 2001, relacionada con la protección de menores de edad.
3. Destinar recurso humano con conocimientos técnicos y/o jurídicos en el tema de seguridad de la información y ciberseguridad, para apoyar la ejecución de actividades de la Comisión.
4. Diseñar e implementar un plan de capacitación en temas de seguridad de la información y ciberseguridad para los funcionarios del Estado, con el apoyo de organismos internacionales.
5. Garantizar el Fortalecimiento de la legislación en materia de ciberseguridad y ciberdefensa
6. Realizar convenios de cooperación internacional para la adhesión de Colombia a los diferentes instrumentos internacionales en ciberseguridad y ciberdefensa.
7. Diseñar las campañas de sensibilización y concientización en temas de seguridad cibernética.

8. Proponer iniciativas técnicas como sistemas de detección, filtro, clasificación, suspensión, eliminación, restricción o bloqueo de contenidos que consideren ilícitos o perjudiciales para la sociedad.

Artículo 17. *Medios de información y denuncia.*

El Ministerio de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones creará dentro del mes siguiente de la presente ley, una línea telefónica que servirá como punto de información para proveedores y usuarios de redes globales de información acerca de las implicaciones legales de su uso en relación con esta ley.

Así mismo, dentro del término arriba señalado, creara una página electrónica en las redes globales, a la cual puedan remitirse los usuarios para formular denuncias contra conductas lesivas o ilícitas publicadas en las redes sociales y señalar las paginas electrónica; así como, señalar a los autores o responsables de tales publicaciones. En caso de que el Ministerio de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones reciba por vía telefónica o electrónica denuncia que puedan revestir de carácter penal las mismas deberán ser remitidas de inmediato a las autoridades competentes, con el fin de que adelanten la investigación que corresponda.

Cuando la víctima de la publicación abusiva sea menor de edad, las denuncias o reportes recibidos junto con las acciones correctivas tomadas deberán ser informadas dentro de las 24 horas siguientes a su recibo.

Artículo 18. *Sanciones administrativas.* El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones tomará medidas a partir de las denuncias formuladas y sancionará a los usuarios o administradores responsables que operen desde el territorio colombiano, en su orden de la siguiente manera:

1. Multas hasta de 100 salarios mínimos mensuales legales vigentes.
2. Cancelación o suspensión de la correspondiente página electrónica o perfil en las plataformas.

Para la imposición de estas sanciones se aplicará el procedimiento establecido en el Código Contencioso Administrativo con observancia del debido proceso y criterios de adecuación, proporcionalidad y reincidencia.

TÍTULO VI

OTRAS DISPOSICIONES

Artículo 19. Por el cual se modifica el artículo 2° de la Ley 1581 de 2012, el cual quedará así:

Artículo 2°. Ámbito de aplicación. Los principios y disposiciones contenidas en la presente ley serán aplicables a los datos personales registrados en cualquier base de datos, red social en internet o cualquier otra plataforma digital, que los haga susceptibles de tratamiento por entidades de naturaleza pública o privada.

La presente ley aplicará al tratamiento de datos personales efectuado en territorio colombiano o cuando al Responsable del Tratamiento o Encargado del Tratamiento no establecido en territorio nacional le sea aplicable la legislación colombiana en virtud de normas y tratados internacionales.

El régimen de protección de datos personales que se establece en la presente ley no será de aplicación:

- a) A las bases de datos o archivos mantenidos en un ámbito exclusivamente personal o doméstico.

Cuando estas bases de datos o archivos vayan a ser suministrados a terceros se deberá, de manera previa, informar al Titular y solicitar su autorización. En este caso los Responsables y Encargados de las bases de datos y archivos quedarán sujetos a las disposiciones contenidas en la presente ley;

- b) A las bases de datos y archivos que tengan por finalidad la seguridad y defensa nacional, así como la prevención, detección, monitoreo y control del lavado de activos y el financiamiento del terrorismo;
- c) A las Bases de datos que tengan como fin y contengan información de inteligencia y contrainteligencia;
- d) A las bases de datos y archivos de información periodística y otros contenidos editoriales;
- e) A las bases de datos y archivos regulados por la Ley 1266 de 2008;
- f) A las bases de datos y archivos regulados por la Ley 79 de 1993.

Parágrafo. Los principios sobre protección de datos serán aplicables a todas las bases de datos, incluidas las exceptuadas en el presente artículo, con los límites dispuestos en la presente ley y sin reñir con los datos que tienen características de estar amparados por la reserva legal. En el evento que la normatividad especial que regule las bases de datos exceptuadas prevea principios que tengan en consideración la naturaleza especial de datos, los mismos aplicarán de manera concurrente a los previstos en la presente ley.

Artículo 20. *Vigencia.* La presente ley entrará en vigencia a partir de la fecha de su publicación y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.

Bogotá, D. C., agosto 20 de 2019

Doctor:

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

Secretario General

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Presente

Referencia: Proyecto de ley número 176 de 2019, “por medio del cual se regulan las políticas

de uso y apropiación de las redes sociales y se dictan otras disposiciones generales”. - **Salud en las redes sociales.**

I. ANTECEDENTES

El Senador José David Name Cardozo radicó ante la Secretaría del Senado de la República el **Proyecto de ley número 179 de 2018 de Senado**, “por medio del cual se crean normas de buen uso y funcionamiento de redes sociales y sitios web en Colombia”, sobre protección contra publicaciones abusivas en las redes sociales, con el propósito de regular la forma en que los colombianos pueden proteger su honra y buen nombre dentro de las plataformas digitales en internet, proyecto que fue retirado el 3 de abril de 2019 después de primer debate.

II. OBJETO

Con el presente proyecto de ley se busca establecer parámetros y procedimientos generales del uso de las redes sociales en internet que permitan proteger a los usuarios frente a conductas lesivas o potencialmente peligrosas resultado de la extralimitación o uso inadecuado de las redes sociales virtuales.

Este proyecto de ley está conformado por un conjunto de normas generales que permite al Estado brindar a los usuarios seguridad en las plataformas sin estas entrar a ser árbitros de verdad y poner sanciones a los infractores, estableciendo un mecanismo de control parcial sobre la red sin llegar a menoscabar la libertad de expresión, permitiendo brindar inmediatez y simplicidad ante conductas inapropiadas en la red, sin recurrir a un proceso y un órgano ajeno a la comunidad virtual.

Finalmente, como método educativo, se plantea incorporar una cátedra en todas las instituciones educativas del país, para estudiantes de 4.º y 5.º grado de primaria y 6.º de bachillerato, incluyendo en sus planes de estudios el buen uso de las redes sociales, articulada en las áreas del conocimiento de Tecnología, Informática, Educación Ética y en Valores Humanos impartidas en las aulas de clase; fomentando el proceso de aprendizaje y competencias relacionadas con formación en la enseñanza de la red, preparando a los estudiantes para participar en el nuevo mundo en red, generando un efecto de refuerzo positivo de población crítica, aumentando conciencia y cuestionamiento crítico de lo que implica estar conectado en este espacio social.

Lo anterior, teniendo en cuenta que limitar estos mensajes injuriosos, calumnias y amenaza ‘es tarea de todos’, apelando a la responsabilidad social ante lo degradante o intimidatorio, ya que la reprobación social es el método más efectivo contra estas expresiones dañinas, porque las leyes nunca van a ser capaces de llegar a todos los casos y menos en internet, necesitando como socio el castigo y la cultura ciudadana

III. JUSTIFICACIÓN

Estamos ante un momento de ‘azote y oportunidad’. Los tiempos han cambiado, la aparición de las nuevas tecnologías y la transformación de las relaciones humanas a raíz de su expansión y el auge de las redes sociales no podían ser de otra forma: con el surgimiento de redes sociales como Twitter, Facebook, YouTube e Instagram, donde hay una propensión en exageración a los juicios de valor, haciéndose imperioso comprender cuando se está opinando y cuando se está agrediendo, para prevenir el acoso y el matoneo sistemático; la cuestión es ¿cuál es el límite de la libertad de expresión?, “mi libertad termina donde empieza la tuya”, formuló en vida Jean Paul Sartre, filósofo francés y premio nobel de literatura.

A pesar de los vacíos legales que existen todavía en relación con la publicación de opiniones en la red, en audiencia pública sobre los límites de la libertad de expresión en las redes sociales llevada a cabo en la Corte Constitucional de Colombia, se concluyó que “...la libertad de expresión no puede convertirse en una herramienta para vulnerar los derechos de los otros o para incentivar la violencia...” “...las expresiones que incitan a la violencia no se encuentran enmarcadas dentro de la libertad de expresión”. De esa manera, se subraya que la imputación que se haga debe ser suficientemente intensa para generar un daño en el patrimonio moral del sujeto, y que la gravedad de la misma no depende en ningún caso de la impresión personal ni de la interpretación que este tenga de ella, sino del margen razonable de objetividad que permita al juez avizorar la lesión del núcleo esencial de los derechos a la honra y al buen nombre y defendió la libertad de expresión, siempre y cuando el intercambio de ideas estuviera sustentado por el respeto.

Las redes han ido destapando una agresividad que siempre ha estado ahí y publicitan ante millones de personas injurias, ofensas, agravios, ultrajes, sarcasmos, chistes e ironías en forma de comentarios en las redes sociales, divulgaciones públicas y tuits; el racismo, el machismo o la xenofobia se han alimentado, históricamente, de una comunicación ‘venenosa e hiriente’, difundiendo apreciaciones más improcedentes, discriminatorias, racistas, contra cualquiera que piense y sea diferente por razón de su procedencia, política, religión, género, orientación sexual o clase social.

¿Hasta dónde la expresión “solo es un chiste” puede amparar la libertad de expresión en internet? De acuerdo con la doctora Susan Benesch, fundadora del proyecto Dangerous Speech y académica, se deben encontrar métodos para disminuir los mensajes incendiarios en la red. Benesch, pionera en evaluar la peligrosidad de los discursos en las redes sociales desde la Universidad de Harvard, asegura que limitar estos mensajes “es tarea de todos” y apela a la responsabilidad social para “educarnos entre comunidades y grupos” ante lo degradante o intimidatorio. Benesch, que ha colaborado con Twitter y Facebook investigando casos en estas

redes, ha analizado en qué momento estos mensajes se convierten en peligrosos, en contenidos que tienen una posibilidad razonable de amplificar la violencia de un grupo hacia otro.

Del análisis del discurso peligroso efectuado por Benesh, se determina que hay cinco criterios e indicadores que definen cuando un mensaje se vuelve peligroso: El hecho de que el emisor sea una persona influyente ante la audiencia (la influencia del orador); que la audiencia sea fácilmente influenciada (los temores de la audiencia); que el significado del discurso sea entendido como un llamado a la violencia (si estos invitan o no a la violencia); que sea conducido en contexto histórico y social (el contexto social) y que tenga medios de amplia difusión (la forma en la que los mensajes son difundidos).

Tal como enunció Sartre, cada uno de los derechos fundamentales a nivel personal encuentra su límite en los derechos fundamentales de los demás, opinar se convierte entonces en un derecho y respetar, en un deber.

El empleo de la libertad de expresión en internet en colegios, universidades y en cualquier contexto, incluso en el laboral, con el objetivo de agredir a una persona de manera sistemática se le conoce como cibermatoneo, en Colombia el 30% de los usuarios en internet han sido intimidados de alguna u otra forma a través de las redes sociales. El 66% de los padres de familia reconoció que no considera que su hijo esté seguro mientras navega en la red.

Según los psicólogos, los ataques pueden llegar a generar consecuencias físicas muy serias como desórdenes alimenticios, consumo de sustancias y estrés postraumático. Este acoso también puede desencadenar en depresión, intentos de suicidio y suicidios. En otras palabras, la libertad de expresión no es un juego y depende del ciudadano hacer un buen o mal uso de este derecho.

En este orden de ideas, se hace necesario reglamentar el uso de las redes sociales en nuestro país, implementando los parámetros mínimos a tener en cuenta al ser usuarios de las redes sociales en internet, sin llegar a vulnerar derechos fundamentales de terceros al efectuar publicaciones de contenidos o información contrarios a la realidad o que se encuadren en alguna conducta punible sancionada por el Código Penal.

IV. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Consideraciones generales

Las redes sociales han promovido e intensificado la interacción y comunicación entre las personas, circunstancia que conlleva al cuestionamiento sobre el alcance y suficiencia de la regulación normativa aplicable a las mismas, teniendo en cuenta los riesgos y amenazas que presentan para sus usuarios. La red social actúa como dinamizador de las comunicaciones en el mundo, potencia las marcas y promociona los productos o servicios asociados.

Se puede pensar que la normatividad aplicable a las redes sociales no es suficiente ante las amplias y múltiples actividades que se realizan por intermedio de ellas, las diferentes nacionalidades que convergen en estas y las distintas posturas que se toman frente al uso y la regulación de las redes sociales en general, convirtiéndose en un reto jurídico para el derecho nacional e internacional.

La importancia actual de las redes sociales interactivas es que se convirtieron en canales dinámicos de intercambio informativo, *“instrumentos apropiados para una economía capitalista basada en la innovación, la globalización y la concentración descentralizada”* (Castells, 2005, p. 551).

Cada día aumenta el número de usuarios de estas redes, a los que se suman adeptos en diferentes latitudes y continentes que hacen posible la interconexión sin barreras y a velocidad de la luz, en términos de Caldevilla Domínguez (2010).

Tal como lo indica la revista *Vía Juris* en su artículo “Derecho internacional y relaciones internacionales. Modelos de regulación jurídica de las redes sociales virtuales. Estudio comparado”:

“Las nuevas formas de relacionamiento a través de las redes sociales crean una nueva realidad interactiva que presenta al derecho desafíos asociados con los alcances de la soberanía y la jurisdicción estatal, de modo que cualquier conflicto de interés presentado en alguna de las redes sociales virtuales existentes en Internet, conduce en primera medida a preguntarse ¿Qué ley se aplica al caso? y, en segundo lugar, ¿Quién conoce el caso? cuestionamientos cuya respuesta no resulta clara, porque el Estado en un espacio virtual pierde el alcance de su jurisdicción y regulación; no actúa como creador de derecho o regulador jurídico primario, dada la naturaleza de las relaciones virtuales, los sujetos que las componen, la complejidad de canales de acción y resultados.

Además de las dificultades respecto a “ley aplicable” y “jurisdicción internacional aplicable”, se suma la variedad de conflictos surgidos de las redes sociales virtuales que suponen controversias de diversa índole, sean penales, comerciales y civiles, entre otras”.

Las redes sociales operan en muchos niveles, desde las relaciones de parentesco hasta relaciones de organizaciones a nivel estatal, desempeñando un papel crítico en la determinación de la agenda política y hasta el grado en el cual los individuos u organizaciones alcanzan sus objetivos o reciben influencias.

Las redes sociales más usadas en todo el mundo son:

- **Facebook:** Es una red social que busca conectar a personas de todas partes del mundo, es utilizada para reencontrar amigos de la infancia, con los cuales no se ha visto desde hace mucho tiempo, actualmente lidera el grupo por el número de usuarios y

ofrece la opción de crear grupos con diversos criterios, permite compartir fotos y todo tipo de archivos multimedia, participar de encuestas y enviar mensajes a personajes famosos a quienes quizá no podríamos contactar de otra manera.

- **Twitter:** Esta aplicación de *microblogging* ha sido una verdadera revelación, ya que ha conquistado al planeta entero a pesar de su límite de caracteres por mensaje, el cual ha despertado en muchos usuarios el desafío de aprovecharlo de la mejor manera posible; permite compartir con un grupo de personas nuestras actividades a cada momento, con la posibilidad de incluir contenido multimedia. Su reconocido hashtag se ha convertido en parte del lenguaje popular y es muy utilizado por las grandes empresas para promocionar sus productos.
- **Instagram:** Es una red social y aplicación para subir fotos y videos. Sus usuarios también pueden aplicar efectos fotográficos como filtros, marcos, similitudes térmicas, áreas subyacentes en las bases cóncavas, colores retro y *vintage* y, posteriormente, compartir las fotografías en la misma red social o en otras.
- **YouTube:** Es una red social que comenzó como un servicio de publicación gratuita de videos, gracias a la sencillez, al hecho de poder dejar comentarios en gran parte del contenido y a la posibilidad de transmitir videos en vivo y en directo, esta potente herramienta permite comunicar a personas de todas partes del mundo y resulta muy beneficiosa para artistas ignotos que desean hacerse a un lugar en la industria.
- **Myspace:** Se trata de un portal especialmente usado por cantantes que buscan alcanzar la fama, es posible compartir música, videos y fotos, conocer a otros artistas y mantenerse en contacto con ellos e incluso crear blogs.

2. Modelos de regulación de las redes sociales

Los modelos propuestos para regular las redes se debaten entre la regulación y la autorregulación y crean una evidente inseguridad jurídica.

En Derecho comparado se identifican tres modelos para la regulación de las redes sociales virtuales:

- Modelo europeo;
 - Modelo estadounidense;
 - Modelo latinoamericano.
- a) **Derecho Comunitario Europeo y la regulación de las redes sociales**

El modelo de regulación jurídica de la Unión Europea referente a Internet y las redes sociales virtuales es conservador corresponde a un sistema positivo de regulación de carácter comunitario, en el entendido que son las instituciones supranacionales

con funciones legislativas de la Unión Europea como la Comisión Europea, el Consejo Europeo y el Parlamento Europeo, las que emanan normas escritas frente al tema para que sean aplicables en los 27 Estados de la Unión Europea y ofrece seguridad jurídica.

Frente a las redes sociales virtuales, el acervo comunitario de la Unión Europea no cuenta con una regulación exclusiva; el Derecho comunitario europeo por analogía aplica normas del Derecho derivado, complementario y convencional al uso de las redes sociales virtuales, con el fin de proteger los datos personales y el derecho fundamental a la intimidad de los usuarios de los entornos virtuales.

Es de resaltar que la Comisión Europea en 2016 firmó un Acuerdo o código de conducta con Facebook, YouTube y Microsoft, en virtud del cual estas compañías asumían la responsabilidad de implementar una serie de mecanismos y procedimientos que deberían permitir la eliminación de expresiones ilegales de odio –de forma rápida y eficaz– y recientemente llegaron a otro acuerdo para mejorar la protección de los usuarios europeos de estas redes y plataformas, especialmente, desde el punto de vista normativo y la jurisdicción aplicable, así como de la necesidad de que en casos de eliminación de contenidos o desactivación de cuentas, el usuario sea correctamente informado y pueda utilizar mecanismos de tutela de sus derechos como consumidor.

Este último acuerdo pone fin a la problemática relacionada con la competencia exclusiva de los tribunales estadounidenses (autoridades competentes en razón a la matriz corporativa) que incluían estas compañías en sus condiciones contractuales.

En síntesis, el carácter positivo del derecho comunitario europeo establece frente a Internet y las redes sociales un punto de partida, donde se establecen “pautas de un derecho mínimo regional para que cada Estado estipule regulaciones internas, que coincidan con esa voluntad común de una zona geográfica a la que esté políticamente adscrito” (Castro, s. p.).

b) Modelo estadounidense fundamentado en la autorregulación

El tratamiento jurídico de internet y las redes sociales en el modelo legal estadounidense se instituye en la autorregulación; es una de las posiciones más aceptadas entre quienes proponen modelos de regulación para internet.

Autores como Daniel Oliver Lana (2003) sugieren dos formas de abordar el concepto de autorregulación, la primera desde un punto de vista “débil o impropio”, acogido por el modelo jurídico estadounidense, que privilegia las reglas privadas como un mecanismo de autorregulación. Esta concepción es criticada por permitir que “las posiciones sociales subyacentes, que son posiciones económicas y de poder operen directamente sin que medie ningún control jurídico” (p. 8), en síntesis,

que favorecen a la empresa privada que presta el servicio como proveedores virtuales en internet.

La autorregulación se constituye en un paradigma flexible, adaptativo a las realidades sociales y de mercado que, además, minimizan la intervención judicial directa permitiendo a los actores intervinientes la solución inmediata de sus controversias o potenciales conflictos.

Ahora bien, los códigos de conducta constituyen la herramienta jurídica de autorregulación por excelencia, entendida como “una forma de regulación interna, y funcionan como un contrato entre los proveedores del servicio y sus usuarios” (Pérez, 2010, p. 1).

El desarrollo legislativo estadounidense ha transitado por diferentes momentos que tienden a regular temas relacionados con protección de datos, seguridad, spam, comercio electrónico. Actualmente, se ha comenzado a avanzar en el tema relativo a redes sociales con el acuerdo denominado “*Joint statement on key principles of social networking sites safety*” o declaración conjunta sobre los principios fundamentales de seguridad en las redes sociales realizado entre Facebook, Myspace, 49 fiscales y barras de abogados de los Estados Unidos, que pretenden proteger a los menores de edad de contactos inadecuados con adultos, evitar el acceso de menores de edad a sitios y contenidos inapropiados y, de igual manera, espera realizar un proceso de autenticación de identidad que promoverá la vigilancia de padres sin *software*, a través de un registro de correo electrónico para niños.

Al mismo tiempo, el sitio de redes sociales hará el esfuerzo para reconocer quejas o denuncias a través de sus mecanismos para reportar el abuso luego de 24 horas de recepción del informe. Sin dejar de lado que el acuerdo, también supone el trabajo entre los operadores de los sitios de las redes sociales y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, que deben trabajar para prevenir y juzgar a los criminales que abusan de internet.

c) Legislación de América Latina y las redes sociales virtuales

El modelo de regulación latinoamericano cuenta con elementos del modelo europeo y del modelo estadounidense, crea un prototipo mixto de regulación, cuya fuente originaria de derecho parte de la ley emanada del órgano legislativo, como también de entes privados u organizaciones descentralizadas con sus propios mecanismos de regulación, encargados de dictar recomendaciones vinculantes, medidas y soluciones a posibles conflictos en la red sin intervención estatal.

El modelo mixto de regulación en Latinoamérica recoge, de una parte, las bondades del modelo europeo que sugiere la aplicación de normas estatales o supraestatales comunitarias que positivizan conductas realizadas en la red, y por otra, en la autorregulación que acude a los entes privados como en el caso estadounidense y que si bien otorga

autonomía regulatoria, también crea una sensación de inseguridad jurídica.

En síntesis, el modelo mixto latinoamericano se caracteriza por su flexibilidad, incipiente normatividad, presencia de organismos públicos y privados que coadyuvan a regular internet y la inserción de leyes sobre derechos de autor progresivamente.

Como se observa, bajo estos tres modelos se ha tratado de regular el internet y las redes sociales virtuales; sin embargo, dicha regulación es diferente en las distintas zonas geográficas del mundo, lo que no favorece la uniformidad y efectividad del derecho frente a las problemáticas jurídicas existente en estos espacios.

3. Derecho a la libertad de expresión

La libertad de expresión está consagrado en el artículo 20 de la Carta Política, como derecho fundamental, así:

“Artículo 20. Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación. Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura”.

La Corte Constitucional, en Sentencia T-695 de 2017, señaló que las personas son responsables de las publicaciones que hacen en las redes sociales al considerar que el ejercicio de la libertad de información, *“implica que el mensaje, dato, noticia o comunicación difundido sea contrastado con las fuentes y fundamentado en hechos reales”*, pues de lo contrario, *“al presentar información sustentada en rumores, invenciones o malas intenciones (...) se atentaría contra los derechos a la honra y al buen nombre de terceros”*.

El alto Tribunal indicó que la libertad de expresión protege la transmisión de pensamientos y opiniones personales, mientras la libertad de informar y ser informado ampara la transmisión de hechos o versiones que tienen como finalidad dar conocimiento de algo que acontece.

En Sentencia T-155 de 2019, la Corte Constitucional precisó que solo en casos en que se presenten informaciones concretas correspondería al denunciante dar prueba o sustento de sus acusaciones, pues sí resulta claro que lo expresado simplemente refleja un sentimiento de indignación o inconformidad, pero no se expone una acusación concreta y precisa sobre una persona determinada, las opiniones manifestadas en este sentido estarían amparadas por el derecho a la libertad de expresión y no vulnera los derechos al buen nombre, a la honra y a la intimidad del presunto afectado, por no contener una acusación precisa, concreta y detallada, pues no se trata de una información sino que corresponde a una opinión.

La Corte Constitucional en fallos de tutela ha ordenado a usuarios de Facebook borrar publicaciones en sus muros y disculparse; en ese sentido, el fallo señaló: *“La libertad de expresión no es un derecho que carece de límites, pues como se observó, las frases injuriosas que denotan falta de decoro, vejaciones, insultos, expresiones desproporcionadas y humillantes (...) no son cubiertas por la protección establecida en el artículo 20 de la Constitución”*.

Andrés Ángel, experto en hábeas data, afirma que los mensajes en redes se vuelven un delito cuando *“no se tiene pruebas para soportar lo que se dice”*, por lo que se debe buscar educar a la población para que aprenda a utilizar las redes.

4. Políticas de uso de las redes sociales

Las redes sociales son un contrato de adhesión, no negociable, que al firmarse no se conoce sus reglas, ni alcance general y la libre circulación de imágenes, información y datos impone la obligación a la empresa de ser responsable en cuanto al manejo de sus redes sociales, debido a la inexistencia de regulación, por ello es importante revisar los términos y condiciones antes de crear un perfil o darse de alta en alguna red social, ya que surge la obligación al usuario de garantizar la no violación de derechos de autor o marcas de terceros y asumir la responsabilidad de los contenidos que se suban en cuanto a daños y perjuicios que se puedan causar a terceros.

Por lo expuesto, es importante que todas las empresas establezcan políticas de uso de las redes sociales por parte de sus colaboradores, con el fin de controlar la información, datos e imágenes que se publiquen en las diferentes plataformas, pues la presencia digital implica una exposición pública de la organización.

Los mecanismos de control más eficientes que pueden implementar las empresas son: Incluir dentro del reglamento interno las consecuencias o sanciones que conlleva el mal uso de las redes sociales o el contractual, al incluir una cláusula u obligación relacionada con el uso o mal manejo de las redes sociales en los contratos que suscriba la compañía con sus directivos, colaboradores, proveedores y clientes, imponiendo una sanción en caso de su incumplimiento.

En una columna de opinión publicada por Mark Zuckerberg, Cofundador y Presidente de Facebook en *The Washintog Post*, en un artículo publicado el 30 de marzo de 2019, titulado *“The Internet needs new rules. Let’s start in these four areas”*, vuelve a plantear el dilema de la regulación en torno a las plataformas y redes sociales por los múltiples problemas presentados por la ausencia de regulación y tras algunos intentos de Facebook de restringir o imponer más controles a la publicación de algunos contenidos, Zuckerberg reclama un papel más activo de los gobiernos e instituciones en cuatro ámbitos: El control de contenidos considerados perjudiciales,

la integridad de procesos electorales, la privacidad y la portabilidad de datos.

Por lo expuesto, es necesario implementar una política de uso de las redes sociales al interior de las diferentes organizaciones privadas y públicas a efectos de realizar un control de publicación de contenidos o información para evitar daños y perjuicios que se puedan causar a terceros a causa de sus colaboradores y cuidar la imagen institucional.

5. Ciberseguridad

Varios países se han visto en la necesidad de debatir sobre las redes sociales e internet debido a los avances de la tecnología y las interacciones de los usuarios que en algunos casos podrían afectar derechos de otras personas, por ello en algunos países de América Latina, como Honduras y Ecuador se han estudiado proyectos de ley que buscan controlar lo que los ciudadanos publican en redes como Facebook, Twitter e Instagram, en donde han debatido la creación de comisiones de ciberseguridad en las que obligan a estas compañías a presentar informes sobre los contenidos filtrados y autorizados.

Además, el crecimiento, evolución y sofisticación de los ataques cibernéticos y la convergencia tecnológica crean la necesidad de adoptar las medidas y controles que permitan proteger al Estado ante estas nuevas amenazas. El aumento de la capacidad delincinencial en el ciberespacio, así como la utilización de nuevas tecnologías para generar amenazas informáticas, constituyen una preocupación común a todos los países, dado que impactan de manera significativa la seguridad de la información, en los ámbitos tanto público como privado e incluyendo a la sociedad civil.

Trabajar en temas de ciberseguridad y ciberdefensa implica un compromiso del Gobierno nacional por garantizar la seguridad de la información y las entidades involucradas tienen la responsabilidad de desarrollar estas bases y generar mecanismos que permitan garantizar la seguridad de la información a nivel nacional y para ello deben tener en cuenta las normas técnicas y los estándares nacionales e internacionales sobre protección de infraestructura crítica y ciberseguridad.

Teniendo en cuenta que el Gobierno nacional requiere conocer y actuar de una forma integral frente a las amenazas informáticas, es necesario contar con una estrategia que incluya la creación de instancias adecuadas que permitan ejercer una labor de ciberseguridad y ciberdefensa frente a cualquier amenaza o incidente informático que pueda comprometer información, afectar la infraestructura crítica del país y poner en riesgo la seguridad y defensa del Estado.

La adopción de una Política Nacional de ciberseguridad y ciberdefensa que involucre a todos los sectores de la sociedad, bajo el liderazgo del Ministerio de Defensa Nacional y en coordinación con las demás entidades del Estado, es un imperativo al que debe darse la mayor de las prioridades

La nueva edición del informe presentado por “We Are Social y Hootsuite en 2019”, que muestra las estadísticas, análisis y principales tendencias acerca del número de usuarios de internet, el uso de la telefonía móvil, las redes sociales y el e-commerce a nivel global, asegura que hasta el momento el número de usuarios de Internet en el mundo crece un 9,1% y alcanza los 4.388 millones. Dado su crecimiento constante, en la actualidad el estudio señala que se logran captar en promedio más de un millón de usuarios nuevos cada día.

De acuerdo al estudio, el *ranking* de los países en los que Internet tiene una mayor penetración es encabezado por los **Emiratos Árabes Unidos** que ha logrado **un 99%** de población conectada; Colombia se encuentra en el **puesto 34**, logrando una penetración del **68%**. En el 2018 obtuvo un total del 61,0% de la población conectada, según el informe.

Colombia actualmente no cuenta con una estrategia nacional en ciberseguridad y ciberdefensa, que incluya un sistema organizacional y un marco normativo e institucional lo suficientemente fuerte para afrontar los nuevos retos en aspectos de seguridad cibernética.

El Congreso de la República aprobó la Ley Estatutaria 1621 de abril 17 de 2013, “*por medio del cual se expiden normas para fortalecer el marco jurídico que permite a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir con su misión constitucional y legal, y se dictan otras disposiciones de Inteligencia y Contrainteligencia*”, estableciendo mecanismos de vigilancia y control para estas actividades. A pesar de ello, esta es una regulación que requiere particularizarse para el ejercicio de la ciberseguridad y la ciberdefensa, sobre el cual existe muy poco en términos de alcance y operatividad.

V. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

En Colombia desde hace muchos años se ha desarrollado normas jurídicas que han tratado poco a poco el uso del internet, las redes sociales y las infracciones que por el mal uso de estos se generan, a partir de la protección constitucional de los derechos fundamentales a la libre expresión y a la intimidad, de la siguiente manera:

1. Artículo 15 de la Constitución Política, protege el derecho a la intimidad y el buen nombre de la siguiente manera: “*Todas las personas tienen derecho a la intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas*”.
2. Artículo 20 de la Constitución Política, consagra el derecho fundamental a la libre expresión, inherente a todas las personas, de la siguiente manera: “*Se garantiza a toda*

persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación”.

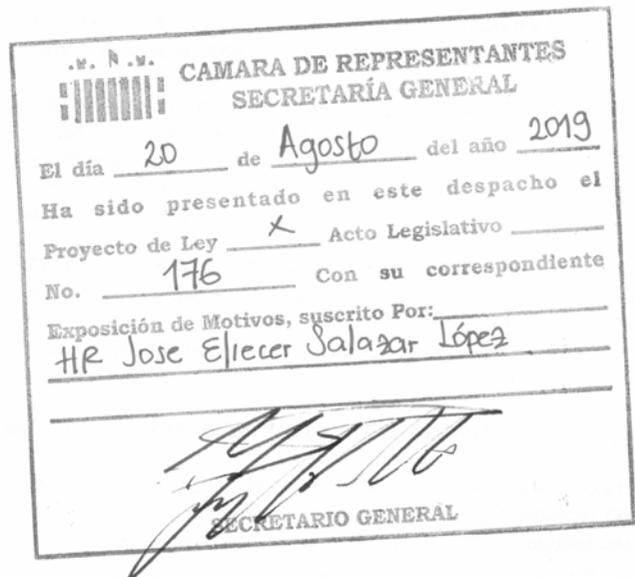
3. Ley 679 de 2001, “*Por medio de la cual se expide un estatuto para prevenir y contrarrestar la explotación, la pornografía y el turismo sexual con menores, en desarrollo del artículo 44 de la Constitución*”, tiene como objeto dictar medidas de protección contra la explotación, la pornografía, el turismo sexual y demás formas de abuso sexual con menores de edad, mediante el establecimiento de normas de carácter preventivo y sancionatorio. Especificando en su Capítulo II, la importancia de crear conciencia de promover e incentivar la adopción de sistemas de autorregulación y códigos de conducta en el manejo y aprovechamiento de redes globales de información, para evitar el abuso y pornografía de menores de edad por medio del Internet.
4. Ley 1266 de 2008, “*Por la cual se dictan las disposiciones generales del hábeas data y se regula el manejo de la información contenida en bases de datos personales, en especial la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones*”.
5. Ley 1273 de 2009, “*Por medio de la cual se modifica el Código Penal, se crea un nuevo bien jurídico tutelado denominado “de la protección de la información y de los datos” y se preservan integralmente los sistemas que utilicen las tecnologías de la información y las comunicaciones, entre otras disposiciones.*
6. Ley 1341 de 2009, “*Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), se crea la Agencia Nacional del Espectro y se dictan otras disposiciones*”. Contempla que el Estado puede intervenir en el Sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para que proveedores de redes y servicios de comunicaciones permitan el uso de su infraestructura, con la condición de que esa intervención se haga por razones de “*defensa nacional, atención y prevención de situaciones de emergencia y seguridad pública*”.
7. Ley 1373 de 2009, modificó el Código Penal para incluir penas para delitos digitales como el acceso abusivo a sistemas informáticos, la interceptación de datos informáticos, la violación de datos personales o el uso del software malicioso, entre otras conductas.
8. Ley 1581 de 2012, *por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales (hábeas data).*
9. Decreto 1704 de 2012, “*Por medio de la cual se reglamenta el artículo 52 de la Ley 1453 de 2011, se deroga el Decreto 075 de 2006 y se dictan otras disposiciones.*” Impone a los proveedores de redes y servicios de comunicaciones garantizar la infraestructura tecnológica que les permita a autoridades competentes, previa autorización de la Fiscalía General de la Nación, adelantar las labores de interceptación, además de entregar datos de los suscriptores y mantener actualizada la información de ellos el término de cinco años. Es una norma que permite la interceptación de comunicaciones de los colombianos y se hace a través de los intermediarios que nos dan acceso a la conexión.
10. Ley 1620 de 2013, “*Por la cual se crea el Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para el Ejercicio de los Derechos Humanos, la educación para la sexualidad y la prevención y mitigación de la violencia escolar*”.
11. Ley Estatutaria 1621 de abril 17 de 2013, “*Por medio del cual se expiden normas para fortalecer el marco jurídico que permite a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir con su misión constitucional y legal, y se dictan otras disposiciones de inteligencia y contrainteligencia*”.

VI. BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS

1. Revista *Vía Juris*, ISSN 1909-5759. Número 11. Julio-diciembre-2011, pp. 109-136 Artículo Derecho internacional y relaciones internacionales - Modelos de regulación jurídica de las redes sociales virtuales. Estudio Comparado. Paula Lucía Arévalo Mutiz - Julián Antonio Navarro Hoyos, Fernando García Leguizamón - Catalina Casas Gómez.
2. Oliver, A.D. (2003). Estrategias de protección de datos en el comercio electrónico. Revista *Derecho y Tecnología*, N° 3, julio-diciembre, pp. 1-18. Recuperado en línea 15, 11 2011 en http://ciberconta.unizar.es/leccion/proteccion/descargas/pd_ecmm.pdf
3. Pérez P. (2010). La autorregulación como instrumento para la protección de la privacidad y de la seguridad en las redes sociales. Datos [personales.org](http://datos.personales.org). Revista de la Agencia de Protección de Datos Personales de la Comunidad de Madrid. Recuperado en línea el 15, 11, 2011 en http://www.madrid.org/cs/satelite?c=CM_Revista_FP&cid=1142580307843&esArticulo=true&idRevistaEl egida=11425760007987&language=es&pag=3&pagename=RevistaDatosPersonales%2FPage%2Fhome_RD&siteName=RevistaDatosPersonales.

4. Documentos Conpes 3701. Consejo Nacional de Política Económica Social. República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. *Lineamientos de política para la ciberseguridad y ciberdefensa.*
5. Manual de gestión de la comunicación en redes sociales gobierno de Colombia.
6. Diario *El Comercio*. Recuperado en <https://www.elcomercio.com/actualidad/tres-leyes-regulan-redes-sociales.html>.
7. El impacto de las redes sociales en la sociedad. Monografía:
<http://www.monografias.com/trabajos108/impacto-redes-sociales-sociedad/impacto-redes-sociales-sociedad.shtml#introduccion>.
8. González Leandr. (Enero 2010). Responsabilidad legal en redes sociales en internet. www.legalit.com.ar/responsabilidad-legal-en-rede-socials-en-internet-facebook-normas-leyes-legislacion-argentin
9. www.sociologiayredessociales.com/category/teoria-de-redes-sociales. Category Archives: Teoría de redes sociales . Las redes sociales: Terminología en torno al fenómeno.
10. Artículo “Hábeas data en las redes sociales”, investigación avalada por la Universidad CES, autora: María Antonia Sierra del Valle, estudiante de 10 semestre de la Facultad de Derecho, miembro del Grupo de Investigación Estudios Jurídicos en línea del GEJIT-año 2011.
11. Artículo “Twitter no puede ser el árbitro de la verdad”, Revista *Semana*, Entrevista con la directora de semana.com, Cristina Castro. Recuperado en <https://www.semana.com/vida-moderna/articulo/twitter-no-puede-ser-el-arbitro-de-la-verdad/621088>
12. Artículo ¿Cuáles son los límites de la libertad de expresión? Revista *Semana*, <https://www.semana.com/educacion/articulo/limites-de-la-libertad-de-expresion-en-colombia/533040>


 JOSÉ ELIECER SALAZAR LÓPEZ
 Representante a la Cámara
 Departamento del Cesar



CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 258 DE 2018 CÁMARA

por la cual se le determina un Régimen Especial a los Institutos de Fomento y Desarrollo Regional (Infis).

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá, D. C.

Honorable Congresista

CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Ciudad

Asunto: Comentarios al texto propuesto para segundo debate del Proyecto de ley número 258 de 2018 Cámara, por la cual se le determina un

Régimen Especial a los Institutos de Fomento y Desarrollo Regional (Infis).

Respetado Presidente:

De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto propuesto para segundo debate del proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

El proyecto de ley busca la “*determinación de un régimen especial para los Institutos de Fomento y Desarrollo Regional (Infis), a partir de un control efectivo y permanente, permitiendo que estos tengan la potestad de captar y colocar recursos de las entidades públicas, de manera tal que la intermediación financiera producida por estas actividades que quede en el sector público y se tenga igualdad de condiciones de servicio a las del sector financiero*”¹.

¹ Consideraciones de ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 258 de 2018 Cámara, *Gaceta del Congreso* de la República número 599 de 2019, pp. 14.

I. Naturaleza jurídica de los establecimientos públicos

El artículo 1° de la iniciativa legislativa dispone:

“Artículo 1°. Naturaleza jurídica. Los Institutos de Fomento y Desarrollo Regional (Infis), a través de sus actos de creación, adoptarán la naturaleza de establecimientos públicos o empresas industriales y comerciales del Estado de carácter financiero, dotados de personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa, adscritos a un ente territorial, de conformidad con lo establecido en la Ley 489 de 1998.

Parágrafo. Los Infis existentes conservarán la naturaleza jurídica actual. Los Infis que se creen a partir de la expedición de esta ley podrán constituirse como establecimientos públicos o empresas industriales y comerciales del Estado”.

Frente a la posibilidad de que los Institutos de Fomento y Desarrollo Regional (Infis), adopten por naturaleza jurídica la de “establecimientos públicos”, es preciso indicar que dicha categoría difiere de la esencia de los establecimientos recogida por el ordenamiento jurídico colombiano. De conformidad con los artículos 85 y 97 de la Ley 489 de 1998², aquellas empresas con participación estatal que tengan por objeto desarrollar actividades de naturaleza industrial y comercial, como es el caso de la actividad financiera, deben constituirse como empresas industriales y comerciales o sociedades de economía mixta de carácter financiero, mas no como establecimientos públicos como lo propone el artículo 1° propuesto.³

² “Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.

Artículo 85. Empresas Industriales y Comerciales del Estado. Las empresas industriales y comerciales del Estado son organismos creados por la ley o autorizados por esta, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial y de gestión económica conforme a las reglas del Derecho Privado, salvo las excepciones que consagra la ley, y que reúnen las siguientes características (...)

Artículo 97. Sociedades de Economía Mixta. Las sociedades de economía mixta son organismos autorizados por la ley, constituidos bajo la forma de sociedades comerciales con aportes estatales y de capital privado, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial conforme a las reglas de Derecho Privado, salvo las excepciones que consagra la ley (...).

³ Frente a la necesidad de determinar la naturaleza de las entidades públicas a partir de la realidad de las actividades que desarrolla, este Ministerio sugiere, respetuosamente, la revisión de lo expresado por la Sección Primera del Consejo de Estado en fallo del 21 de junio de 2018, con ponencia del C.P., Dr. Roberto Augusto Serrato Valdés con número de Radicación 050012331000 2006 9341901. En dicho fallo, a propósito de las actividades desarrolladas por la Fábrica de Licores de Antioquia, exhorta a la Gobernación de ese Departamento a realizar

Lo anterior, toda vez que los establecimientos públicos según el artículo 70 de la Ley 489 de 1998 son “organismos encargados principalmente de atender funciones administrativas y de prestar servicios públicos conforme a las reglas del derecho público (...)”, lo que excluiría a la actividad financiera por no ser una función administrativa propia del Estado colombiano y, que, se encuentra regulada por el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y sobre la cual la Superintendencia Financiera de Colombia ejerce las funciones de inspección, vigilancia y control.

Además, en principio la actividad financiera es propia del sector privado, luego en caso de que el Estado busque desarrollar dicha actividad tendrá que hacerlo a través de entidades que cuentan con regímenes jurídicos que garantizan competir con las privadas, los cuales se acompañan con los regímenes legales que siguen a los privados, como sucede con el caso de las empresas industriales y comerciales o sociedades de economía mixta. En ese sentido, es de anotar que la naturaleza jurídica de estas figuras jurídicas permite que el Estado se encuentre facultado para regular y participar en el mercado financiero, a través de las empresas públicas financieras, sin que esto represente un riesgo para los demás competidores por cuenta del control y vigilancia que ejerce el Estado como regulador del sector financiero.

II. Patrimonio de los Institutos de Fomento y Desarrollo Regional

Por su parte, el artículo 6° del proyecto de ley señala:

“Artículo 6°. Patrimonio. El patrimonio de los Institutos de Fomento y Desarrollo Regional, estará conformado por:

- Los recursos que se le apropien o transfieran del presupuesto nacional, departamental o municipal, para efectos de su creación y/o capitalización u otros recursos producto del desarrollo o ejecución de servicios en alianzas con otros entes territoriales de la región relacionados con su objeto social.

(...)”.

Al establecer que el patrimonio de los Infis estará conformado, entre otros, por los recursos que se le apropien o transfieran del “presupuesto nacional”, crearía a futuro erogaciones **incuantificables** sobre el Presupuesto General de la Nación.

los trámites pertinentes para que esa fábrica adopte la organización y estructura jurídica que corresponde al desarrollo de las actividades industriales y comerciales que lleva a cabo, situación que *mutis mutandis* sería aplicable en este caso. “Como las entidades financieras del Estado estén organizadas bien como empresas industriales y comerciales del Estado, ora como sociedades de economía mixta, resulta indispensable, para los fines del análisis que en este concepto se hace, precisar cuál es el régimen jurídico al que estén sometidos, en general, estos entes estatales, sin perjuicio, naturalmente, de las normas propias del sector al cual pertenecen”.

De esta forma, la iniciativa afectaría la estabilidad fiscal de la Nación, pues generaría costos que no se encuentran previstos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en el Marco de Gasto de los Sectores. Además, la iniciativa no cumple con lo dispuesto por el artículo 7° de la Ley 819 de 2003⁴, esto es que todo proyecto de ley debe hacer **explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.**

Adicionalmente, la propuesta de que los recursos que se generan del desarrollo o ejecución de servicios en alianzas con otros Entes Territoriales de la Región, relacionados con su objeto social, pasen a formar parte del patrimonio, aparte de que resulta confusa, plantea interrogantes sobre la procedencia de que una ley determine la manera en que se deben aplicar o distribuir las utilidades de las empresas, aspecto que debe ser decisión de los accionistas.

De otro lado, el artículo 7° del proyecto de ley consagra:

“Artículo 7°. Disolución y liquidación. *Los Institutos de Fomento y Desarrollo Regional se disuelven por el acaecimiento de alguna causa legal que así lo indique, o por decisión de la entidad territorial que lo creó; a partir de ese momento la entidad entrará en estado de liquidación de conformidad con las leyes vigentes en la materia.*

Parágrafo. *Al liquidarse el Infis, todos sus bienes, y en general todo su patrimonio pasará a ser propiedad de la entidad territorial a la cual se encuentra adscrito”.*

Frente a este particular, conviene indicar que disponer que la entidad territorial a la cual se encuentre adscrito el Infis asuma las obligaciones y derechos (patrimonio) en caso de disolución y liquidación de este, representa un alto riesgo para la sostenibilidad fiscal y financiera de las entidades territoriales, comoquiera que estas no disponen de la capacidad financiera adecuada para gestionar la cartera por créditos concedidos por los Infis. Por ello, esta propuesta podría llevar a los fiscos departamentales y municipales el riesgo de la operación financiera que pueda representar para los Infis ampliar sus operaciones de intermediación financiera sin patrimonio, capital y reserva legal suficiente para hacerlo, máxime considerando que el artículo 14 de la 617 del 2000⁵ solamente permite

que las entidades territoriales aporten capital para la creación de los Infis, pero no para la expansión de sus operaciones.

III. Operaciones y actividades autorizadas a los Institutos de Fomento y Desarrollo Regional

El artículo 12 del proyecto de ley establece:

“Artículo 12. De las operaciones autorizadas. *Los institutos de fomento desarrollo regional Infis, en desarrollo de su objeto social podrán realizar las siguientes operaciones o actividades:*

- *Créditos.*
- *Operaciones de redescuento.*
- *Descuento de actas, facturas y demás documentos susceptibles de endoso.*
- *Recaudos, administración y pagos de recursos por convenios.*
- *Garantías a operaciones de entidad públicas.*
- *Servicios de cooperación y negocios internacionales.*
- *Administración de bienes.*
- *Asistencia técnica.*
- *Arrendamiento financiero y operativo.*
- *Captaciones de recursos de entidades territoriales y sus descentralizadas.*
- *Preparar, administrar, estructurar, dirigir y/o gerenciar planes, programas o proyectos de inversión pública o privada en cualquiera de sus etapas.*
- *Desarrollo de actividades turísticas y culturales.*
- *Manejo y custodia de excedentes de liquidez de los departamentos o de orden municipal.*
- *En la aplicación de la Ley 489 de 1998, podrán participar en el desarrollo y ejecución*

Prohíbese al sector central departamental, distrital o municipal efectuar transferencias a las empresas de licores, a las loterías y a las instituciones de naturaleza financiera de propiedad de las entidades territoriales o con participación mayoritaria de ellas, distintas de las ordenadas por la ley o de las necesarias para la constitución de ellas y efectuar aportes o créditos, directos o indirectos bajo cualquier modalidad.

Cuando una Empresa Industrial y Comercial del Estado o sociedad de economía mixta, de aquellas a que se refiere el presente artículo genere pérdidas durante tres (3) años seguidos, se presume de pleno derecho que no es viable y deberá liquidarse o enajenarse la participación estatal en ella, en ese caso sólo procederán las transferencias, aportes o créditos necesarios para la liquidación.

Parágrafo. Las entidades territoriales podrán incluir dentro de sus planes de inversión, partidas destinadas a fortalecer la reserva técnica de las empresas operadoras de juegos de lotería tradicional o de billetes. También podrán hacerlo para el desarrollo e implementación de un plan de desempeño y/o estrategia comercial; el cual deberá contar con la aprobación previa del Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar, en el que se determinará la viabilidad de la empresa y la rentabilidad de la inversión”.

⁴ “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”.

⁵ “Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional... **Artículo 14. Prohibición de transferencias y liquidación de empresas ineficientes.**

de proyectos y programas de carácter microfinancieros, orientados al sector de la micro, mediana y pequeña empresa.

- *Ejecutar operaciones o contratos de fiducia. Bien sea en dinero o en bienes públicos o privados.*
- *Los Infis podrán participar en convocatorias que guarden estrecha relación con el objeto social de los Infis, realizadas por el Gobierno nacional y sus diferentes órganos de carácter administrativo.*

(...)

Parágrafo 2°. *Las operaciones de crédito podrán realizarse a personas jurídicas de derecho público que presten servicios públicos o que ejecuten obras o proyectos de especial importancia para el desarrollo de las entidades territoriales o de orden nacional. En este último caso, solo se podrán hacer créditos para proyectos de inversión relacionados con dichos servicios, obras o proyectos.*

(...)

Parágrafo 4°. *Los Institutos de Fomento y Desarrollo Territorial (Infis), solo podrán prestar servicios de captación de recursos a entidades territoriales y sus descentralizadas, siempre y cuando los Infis tengan vigente una calificación de riesgo en grado de inversión emitida por una sociedad calificadora de valores autorizada en Colombia; en consecuencia, no podrán captar recursos de particulares, salvo cuando se trate de manejos de recursos para proyectos de interés general que sean fondeados por organizaciones privadas o en desarrollo de proyectos financiados por el INFIL.*

Parágrafo 5°. *Los Institutos de Fomento y Desarrollo Regional (Infis) que tengan una calificación de riesgo en grado de inversión, podrán servir como canal para que la nación gire a las entidades territoriales los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones, del Sistema General de Regalías, y en general todos los recursos de proyectos que financie en las entidades territoriales; y podrán mantener en depósito estos recursos y los demás que determinen las entidades territoriales”.*

(...).’

Respecto a este punto, este artículo desconoce los documentos Conpes 3214 de 2003⁶ y 3340 de 2003⁷, los cuales establecen como política pública la reducción de la participación del Estado en el sector financiero, dejando exclusivamente al Banco Agrario como ventanilla de primer piso, dada su especial función de fortalecer la profundización financiera en el sector agropecuario. En 1999, frente a la crisis evidenciada en el sector financiero, el Gobierno nacional a través del Fogafín diseñó una

estrategia para la banca pública, cuyos propósitos fueron: i) eliminar el riesgo sistémico que generaba la mala situación en que se hallaba la banca pública; ii) reducir el costo fiscal del saneamiento del sistema financiero, y en particular, de la banca pública; iii) sanear y reestructurar algunas entidades para que recuperaran su viabilidad; iv) reducir a sus justas proporciones la participación del Estado en el sector financiero, mediante la privatización de las entidades cuya venta fuera viable y el desmonte de algunas de las restantes; y v) mantener el Banco Agrario como banco de primer piso, dada su especial función de ente financiador del sector agropecuario.

Lo anterior, con miras a resaltar que un proyecto de ley que retoma una forma de banca pública no se ajusta a las políticas trazadas por el Gobierno nacional, basadas en experiencias como las crisis financieras por las que atravesó el país tanto a nivel nacional como territorial a finales de la década de los noventa, además de otros hechos relacionados con el manejo recursos de entidades territoriales que dieron lugar a la expedición del Decreto 1525 de 2008⁸, incorporado en el Decreto 1068 de 2015⁹, mediante el cual se reglamentó la inversión de los excedentes de liquidez por parte de los establecimientos públicos y de las entidades estatales del orden nacional y territorial, a las cuales se les apliquen las disposiciones de orden presupuestal y, muy especialmente, aquellas inversiones de excedentes de liquidez en moneda extranjera que realicen las entidades estatales del orden nacional y territorial.

Ahora bien, el parágrafo 2° del artículo 12 del proyecto de ley prevé que las operaciones de crédito podrán realizarse a personas jurídicas de derecho público o de derecho privado que presten servicios públicos o que ejecuten obras o proyectos de especial importancia para el desarrollo de las entidades territoriales. Sobre este punto, es importante tener en cuenta que estas operaciones, de acuerdo con el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y demás normas aplicables, se encuentran a cargo de entidades de redescuento como Findeter, la cual cuenta con amplia experiencia y capacidad financiera y operativa para realizar estas operaciones en condiciones de seguridad financiera y operativa, en la medida en que el riesgo de crédito recae en el intermediario de los recursos de redescuento y no en Findeter.

En este orden de ideas, para este Ministerio no es claro cómo sería el manejo e inversión de los recursos de liquidez de las entidades territoriales que realizarían los Infis, tal y como está expuesto en el parágrafo 2° del artículo 12 del proyecto de ley, toda vez que dichas operaciones son propias de un banco de segundo piso experto en operaciones de redescuento.

⁶ “Estrategia para la vinculación de capital privado a Bancafé”.

⁷ “Estrategia para el aprovechamiento de recursos públicos concentrados en Granahorrar y Bancafé”.

⁸ “Por el cual se dictan normas relacionadas con la inversión de los recursos de las entidades estatales del orden nacional y territorial”.

⁹ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público”.

IV. Calificación del riesgo para prestar servicios de captación de recursos

Por otro lado, respecto del párrafo 4° del artículo 12 del artículo citado, se busca flexibilizar los requisitos de calificación de riesgos exigidos para el manejo de excedentes de liquidez por parte de los Infis, pues tan solo dispone que los servicios de captación de dineros por parte de los Infis, a personas jurídicas de derecho público, podrá hacerse siempre y cuando tengan vigente una calificación de riesgo en grado de inversión emitida por una sociedad calificadora de valores autorizada en Colombia. Sin embargo, el actual régimen legal exige para tal fin como mínimo la segunda mejor calificación para corto y largo plazo de acuerdo con las escalas usadas por las sociedades calificadoras, emitida por una calificadora de valores vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia. El artículo 2.3.3.5.1.1 del Decreto 1068 de 2015¹⁰:

“Artículo 2.3.3.5.1.1. Entidades de bajo riesgo crediticio. Para los efectos de la administración de excedentes de liquidez de que trata el artículo 17 de la Ley 819 de 2003, se considerarán como de bajo riesgo crediticio, únicamente los institutos de fomento y desarrollo de las entidades territoriales que reúnan los siguientes requisitos:

1. Autorización de la Superintendencia Financiera de Colombia, para hacer parte del régimen especial de control y vigilancia de que trata el artículo siguiente de esta Sección.
2. Contar con una calificación de bajo riesgo crediticio conforme lo establece el párrafo del artículo 17 de la Ley 819 de 2003, la cual deberá ser como mínimo la segunda mejor calificación para corto largo plazo de acuerdo con las escalas usadas por las sociedades calificadoras, emitida por una calificadora de valores vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia.

Parágrafo. Cuando los Institutos de Fomento y Desarrollo, por efecto de la revisión de la calificación de riesgo de corto o largo plazo, disminuyan la calificación vigente por debajo de las calificaciones mínimas a que se refiere el numeral 2 del presente artículo, pero se mantengan dentro del grado de inversión en ambos plazos, de acuerdo con las escalas utilizadas por las sociedades calificadoras, deberán abstenerse de ser depositarios de nuevos recursos de los que trata el presente título 3, basta que se realice la siguiente revisión de su calificación y esta sea al menos igual a la calificación otorgada para ambos plazos antes de la disminución. Si en la siguiente revisión no se alcanza al menos la calificación otorgada para ambos plazos antes de la disminución, el representante legal del respectivo instituto deberá, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la notificación de la calificación, presentar ante el Ministerio de Hacienda y Crédito

Público un plan de desmonte de las operaciones activas y pasivas perfeccionadas con dichos recursos. Dicho desmonte no deberá superar un (1) año.

*Cuando los Institutos de Fomento y Desarrollo, por efecto de la revisión de la calificación de riesgo de corto o de largo plazo, disminuyan la calificación vigente pasando a grado de especulación, de acuerdo con las escalas usadas por las sociedades calificadoras, deberán abstenerse de seguir siendo depositarios de recursos de que trata el presente título 3. En este evento, el representante legal del respectivo instituto deberá, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la notificación de la calificación, presentar ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público un plan de desmonte de las operaciones activas y pasivas perfeccionadas con dichos recursos. Dicho desmonte no deberá superar un (1) año”.*¹¹

Asimismo, el párrafo 4° del artículo 12 propuesto por el proyecto de ley elimina la condición, según la cual, cuando por efecto de la revisión de la calificación de riesgo de corto o largo plazo, disminuyan la calificación vigente por debajo de las calificaciones mínimas a que se refiere el Decreto 1068 de 2015, pero se mantengan dentro del grado de inversión en ambos plazos, de acuerdo con las escalas utilizadas por las sociedades calificadoras, se abstendrán de ser depositarios de nuevos recursos hasta que se realice la siguiente revisión de su calificación y, esta, sea al menos igual a la calificación otorgada para ambos plazos antes de la disminución.

Tampoco se mantiene la condición según la cual, si en la siguiente revisión no alcanza al menos la calificación otorgada para ambos plazos antes de la disminución, el representante legal del respectivo instituto deberá, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la notificación de la calificación, presentar ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público un plan de desmonte de las operaciones activas y pasivas perfeccionadas con dichos recursos.

Adicionalmente, ese párrafo tampoco mantiene la condición conforme a la cual cuando los Institutos de Fomento y Desarrollo, por efecto de la revisión de la calificación de riesgo de corto o de largo plazo, disminuyan la calificación vigente pasando a grado de especulación, de acuerdo con las escalas usadas por las sociedades calificadoras, deberán abstenerse de seguir siendo depositarios de recursos de que trata el citado decreto. En este evento, igualmente, el representante legal del respectivo instituto deberá, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la notificación de la calificación, presentar ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público un plan

¹⁰ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público”.

¹¹ (Artículo 1° Decreto 1117 de 2013, párrafo añadido en el ejercicio compilatorio del artículo 49 Decreto 1525 de 2008 adicionado mediante el Decreto número 4471 de 2008 y modificado mediante los Decretos número 2805 de 2009, 4686 de 2010, 4866 de 2011, 1468 de 2012, 600 de 2013 y 1117 de 2013).

de desmonte de las operaciones activas y pasivas perfeccionadas con dichos recursos.

Así las cosas, al flexibilizar los requisitos que tienen los Infis para prestar servicios de captación de recursos a las entidades territoriales, se están exponiendo a un mayor riesgo la administración de recursos públicos, lo que conllevaría a que se afecte de manera negativa la estabilidad financiera y patrimonial de las entidades territoriales. De igual manera, se está desconociendo la regulación que ha expedido el Ministerio de Hacienda sobre la materia, la cual tiene como fin garantizar la seguridad y viabilidad de este tipo de operaciones, específicamente de quienes captan recursos públicos con el fin de que cuenten con las mejores calificaciones al momento de desarrollar este tipo de actividades. Así mismo, lo propuesto no contempla que la Superintendencia Financiera ejerza su función de vigilancia y control a la gestión de los Infis, en lo que concierne a las operaciones que se realicen dentro del marco normativo financiero.

V. Giro de los recursos del Sistema General de Regalías y del Sistema General de Participaciones

Ahora bien, frente al parágrafo 5° del artículo 12 antes citado, este permite que los Infis sean un canal para que la Nación gire a las entidades territoriales los recursos provenientes del Sistema General de Regalías (SGR) y del Sistema General de Participaciones (SGP).

Sobre este particular, actualmente los recursos del SGP deben ser administrados en cuentas maestras abiertas en entidades bancarias, no obstante, los Infis, al no ser entidades bancarias, no podrían utilizar este tipo de mecanismos; de hecho, la operación actual de los Infis implica que la administración de la liquidez sea realizada por medio del sistema financiero.

Por lo anterior, girar el SGP y las regalías directas a través de los Infis a las entidades territoriales podría aumentar los costos de transacción asociados al manejo financiero de estos recursos, pues implicaría institucionalizar un nivel de intermediación financiera adicional al que hoy existe, comoquiera que los Infis, al no ser bancos de primer piso, tendrían que colocar los recursos del SGP y las regalías directas en entidades del sistema financiero nacional antes de transferirlos a las entidades territoriales¹².

Adicionalmente, es importante señalar que este parágrafo 5° del artículo 12 propuesto, desconoce que el SGR logró avanzar significativamente en cuanto al momento del giro de los recursos desde

la Cuenta Única del SGR a los beneficiarios y ejecutores de proyectos de inversión, frente al momento de la ejecución real de los mismos a través del el Sistema de Presupuesto y Giro de Regalías (SPGR), que es el sistema de Información en el cual se registra, consolida y dispone de la información presupuestal, de giros y de los estados financieros del SGR, según lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley 130 de 2012¹³ y el artículo 2.2.4.1.2.2.5 del Decreto 1082 de 2015¹⁴.

También desconoce que desde la expedición de la Ley 1744 de 2014¹⁵, se incluyó como requisito de giro para los ejecutores de proyectos de los fondos de inversión del SGR certificar que se hayan suscrito contratos con cargo a los recursos del proyecto. A partir de esta disposición, se expidió el Decreto 1297 de 2016¹⁶, mediante el cual se reglamentó y simplificó el giro de recursos del SGR, al habilitar a las entidades ejecutoras de proyectos de inversión financiadas con los fondos del SGR¹⁷, para que de manera opcional realicen la ejecución completa del proyecto a través del SPGR y ordene el pago directo desde la Cuenta Única del SGR, a las cuentas bancarias de los destinatarios finales.

Por contera, el parágrafo bajo estudio no toma en consideración que con la expedición de la Ley 1942

¹³ “Por la cual se regula la organización y funcionamiento del Sistema General de Regalías”.

Artículo 92. Sistemas de información integral. El Sistema General de Regalías tendrá un sistema de información integral que permita disponer y dar a conocer los datos acerca de su funcionamiento, operación y estado financiero. El Sistema Presupuestal del Sistema General de Regalías dispondrá de herramientas de información que optimicen los componentes del mismo, buscando su articulación con las demás funciones del Sistema y del control fiscal.

Para tales efectos, se podrá solicitar información a los beneficiarios del Sistema General de Regalías, de conformidad con las disposiciones de la Comisión Rectora en las siguientes materias: métodos y procedimientos de información y de sistematización, lineamientos sobre registros presupuestales que deberán seguir los ordenadores de gasto y sobregiro a beneficiario final.

¹⁴ **Artículo 2.2.4.1.2.2.5. Sistema de Presupuesto y Giro de Regalías.** En desarrollo de lo establecido en el artículo 92 de la Ley 1530 de 2012, el Sistema de Presupuesto y Giro de Regalías (SPGR) es la herramienta de información a través de la cual el Ministerio de Hacienda y Crédito Público adelantará la gestión que le compete en el Sistema General de Regalías, de acuerdo con los criterios que para su implementación, administración, operatividad, uso y aplicabilidad defina el reglamento que se expida para tales efectos. (Decreto 817 de 2014, artículo 7°).

¹⁵ “Por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1° de enero de 2015 al 31 de diciembre de 2016”.

¹⁶ “Por el cual se modifica el Decreto 1082 de 2015 con el fin de reglamentar el giro y reintegro de los recursos del Sistema General de Regalías”.

¹⁷ Fondo de Compensación Regional 60%. Fondo de Desarrollo Regional, Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación.

¹² Frente a este aspecto, debe recordarse que es deber del Gobierno nacional velar porque los recursos de tesorería de las entidades territoriales, en especial el SGP y las regalías sean canalizados por medio de intermediarios financieros, con sólido capital propio, y con amplias posibilidades para diversificar los riesgos inherentes a las actividades de intermediación financiera, de manera que se preserve la seguridad de dichos recursos.

de 2018, concretamente el artículo 19¹⁸, dispuso que el giro de asignaciones directas y específicas (FCR 40%) se realizará mediante la modalidad de pago de destinatario final. Lo anterior significa que los órganos y demás entidades designadas como ejecutoras de recursos del SGR deberán ejecutar directamente los recursos del SGR, esto es, ordenar el pago de las obligaciones legalmente adquiridas desde su cuenta única en el SGR a las cuentas bancarias de los destinatarios finales.

Por todo lo anterior, este Ministerio considera que no es viable el aparte propuesto en el párrafo 5° del artículo 12 del proyecto de ley del asunto, teniendo en cuenta que ya se encuentra definida una política de giro de los recursos del SGR y, este párrafo, resultaría contrario e inconveniente frente a la normativa vigente.

VI. Facultad de intervención del Gobierno nacional

En lo que se refiere a la facultad del Gobierno de regular lo referente al manejo de las operaciones financieras de los Infis, el artículo 14 del proyecto de ley señala:

“Artículo 14. Intervención del Gobierno. Las normas de intervención y regulación que adopte el Gobierno nacional en cumplimiento de sus facultades legales, tendrán en cuenta la naturaleza especial de esta clase de entidades como actores para el fomento y el desarrollo y velarán por su promoción. En consecuencia, cuando se emitan normas o reglamentos que posibiliten el manejo y colocación de recursos públicos a entidades financieras, se entenderá que estas deberán ser acogidas y aplicadas en relación con los Infis”.

Esta propuesta de artículo contempla que cuando se emitan normas o reglamentos que posibiliten el

manejo y colocación de recursos públicos a entidades financieras, se entenderá que estas deberán ser acogidas y aplicadas en relación con los Infis. Es de resaltar que esta disposición no restringe el manejo de este tipo de recursos cuando se trata de personas naturales, lo cual podría derivar en que los Infis reciban recursos que por concepto de subsidios gira el Gobierno nacional por programas como Familias en Acción, Red Unidos, e inclusive pago de pensiones, etc., los cuales constituyen recursos públicos, sin que la entidad responsable de girar estos recursos pueda verificar previamente la idoneidad de la entidad receptora, tanto desde el punto de vista de solvencia como propiamente de idoneidad.

En ese orden, la disposición resulta a todas luces inconstitucional, toda vez que tratándose del uso, manejo y aprovechamiento de recursos públicos, nuestro ordenamiento jurídico dispone una serie de procedimientos de planeación, contratación y ejecución, pues el manejo de estos recursos involucra el interés general, por cuanto, además de ser aporte de todos los contribuyentes, su destinación implica el irrestricto cumplimiento de los fines del Estado Social y Democrático de Derecho, en los términos de los artículos 2°¹⁹ y 209²⁰ superiores.

La administración de recursos públicos es de tal importancia en el ordenamiento jurídico colombiano, que la Constitución Política dispuso en los artículos 267²¹ y 268 (numeral 5)²², que corresponde a la Contraloría General de la República y a las contralorías departamentales, municipales

¹⁸ “Por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1° de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2020”. **Artículo 19. Del giro y la ordenación del gasto.** Los órganos y demás entidades designadas como ejecutoras de recursos del Sistema General de Regalías deberán hacer uso del Sistema de Presupuesto y Giro de Regalías (SPGR) para realizar la gestión de ejecución de estos recursos y ordenar el pago de las obligaciones legalmente adquiridas directamente desde la cuenta única del SGR a las cuentas bancarias de los destinatarios finales.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección de Crédito Público y Tesoro Nacional adelantará los giros de los recursos del Sistema General de Regalías observando los montos presupuestados, las disponibilidades de recursos en caja existentes y el cumplimiento de los requisitos de giro establecidos en la normatividad vigente.

Corresponde al jefe del órgano respectivo o a su delegado del nivel directivo de la entidad ejecutora designada por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión, ordenar el gasto sobre apropiaciones que se incorporan al presupuesto de la entidad en desarrollo de los artículos anteriores, en consecuencia, serán responsables fiscal, penal y disciplinariamente por el manejo de tales apropiaciones, en los términos de las normas que regulan la materia.

¹⁹ **Artículo 2°.** Son fines esenciales del Estado: sentir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República estén instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

²⁰ **Artículo 209.** La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

²¹ **Artículo 267.** El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación (...).

²² **Artículo 268.** El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones (...) 5. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su

y distritales “establecer la responsabilidad que se derive de la gestión, imponer las sanciones pecuniaria que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma”. En efecto, respecto a los recursos públicos, las funciones de vigilancia y control asignadas a la Contraloría General de la República y a la Procuraduría General de la Nación deben ser ejercidas con el específico objetivo de asegurar la pulcritud en el manejo de dineros del erario público y, por tanto, aplican un código legal – *corpus iuris*–²³ que determina quienes están sujetos al control disciplinarlo y fiscal cuando administran recursos públicos (servidores públicos y particulares que los administren).

VII. Facultad de inspección, vigilancia y supervisión de la Superintendencia Financiera

El artículo 23 del proyecto de ley dice:

“Artículo 23. De la vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia. Los Infis que capten excedentes de liquidez de entidades estatales, serán sometidos a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia en las condiciones y con los periodos de transición que reglamente el Gobierno nacional”.

De acuerdo con este inciso, los únicos Infis que estarían sometidos a la vigilancia de la Superintendencia Financiera serían los que capten excedentes de liquidez de las entidades territoriales. Quiere esto decir que no estarían sometidos a dicha vigilancia aquellos que no capten este tipo de recursos así ofrezcan “servicios financieros”, como aquellos fondos a través de los cuales se otorgan créditos a personas públicas y privadas y capten dineros. Es decir que, aunque ejercen la actividad financiera mediante la intermediación de recursos, para su creación y funcionamiento no se necesitaría de la autorización de la que trata el artículo 335 de la Constitución Política, relativa a que aquellas entidades que pretendan manejar, aprovechar e invertir recursos captados del público mediante la prestación de servicios financieros y de actividad fiduciaria, requieren de la respectiva autorización del Estado colombiano, en este caso, de la Superintendencia Financiera de Colombia²⁴.

Es más, de conformidad con el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y demás disposiciones aplicables, la autorización de la Superintendencia

Financiera involucra la constitución misma de la entidad²⁵. Así, cualquier proyecto de ley que pretenda crear un nuevo tipo de entidad para adelantar actividad financiera debe contar con la previa autorización del Gobierno nacional.

Lo propio ocurre si se trata de entidades ya existentes, a las cuales se busca dotar de la posibilidad de adelantar actividades financieras, caso en el cual se debe establecer la autorización de la Superintendencia Financiera de Colombia antes de iniciar operaciones de este tipo, so pena de incurrir en las conductas señaladas por el artículo 108 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

Además, no debe perderse de vista que la función de vigilancia ejercida por un ente como la Superintendencia Financiera de Colombia permite la posibilidad de aplicar los institutos de salvamento y protección de la confianza pública en las entidades que adelantan las actividades financiera, bursátil, aseguradora, y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos, así como de toma de posesión y liquidación de entidades sometidas a la vigilancia del Estado, la cual no se incluye en el texto del articulado, pues si bien se señala en el artículo 7° que los Infis se disolverían por el acaecimiento de alguna causa legal, dicho artículo no resulta lo suficientemente claro para afirmar que la Superintendencia Financiera puede ordenar la intervención de un INFI.

Sobre las facultades con las cuales debe contar el Estado para cumplir con el deber constitucional de preservar el orden público económico, ha dicho la Corte Constitucional:

“El artículo 335 de la Constitución establece que las actividades anteriormente referidas, esto es la financiera, bursátil y aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación a las que se refiere el literal d) del numeral 19 del artículo 150, son de interés público, y sólo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado, conforme a la ley, la cual regulará la forma de intervención del gobierno en estas materias. Por consiguiente, se trata de una intervención estatal reforzada, por tratarse de una actividad económica que compromete el interés público, razón por la cual la restricción de las libertades económicas es mayores y justificadas,

monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma.

²³ Ley 734 de 2002, “por la cual se expide el Código Disciplinario Único”.

²⁴ **Artículo 335.** *Las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación a las que se refiere el literal d) del numeral 19 del artículo 150 son de interés público y solo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado, conforme a la ley, la cual regulará la forma de intervención del Gobierno en estas materias y promoverá la democratización del crédito.* (Negrilla fuera del original).

²⁵ Decreto 563 de 1993 “Por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración”. **Artículo 326. Funciones y facultades de la Superintendencia Bancaria.** Para el ejercicio de los objetivos señalados en el artículo anterior, la Superintendencia Bancaria tendrá las funciones y facultades consagradas en los numerales siguientes sin perjuicio de las que por virtud de otras disposiciones legales le correspondan.

1°. Funciones de aprobación u objeción para el funcionamiento de entidades. La Superintendencia Bancaria tendrá las siguientes funciones de aprobación u objeción:

a) Autorizar la constitución y funcionamiento de las entidades vigiladas; (...).

y trae como consecuencia un incremento de los poderes de las entidades estatales en ejercicio de la función de policía administrativa.

(...)

Las actividades relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público, a las cuales se les reconoce constitucionalmente el carácter de interés público, sólo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado y de conformidad con la ley, toda vez que compromete la ecuación ahorro inversión que ocupa un papel trascendental en el desarrollo económico del país, por lo que la simple captación de los recursos del público debe estar sujeta a la intervención necesaria del Estado. La sujeción a la previa autorización del Estado de las actividades previstas en el artículo 335 de la Constitución, sujetas a un régimen de intervención estatal de carácter reforzado, encuentra su fundamento en que las mismas comprometen el orden público económico y los intereses particulares de los usuarios, lo que exige garantizar la confianza en el sistema financiero. Además, por la importancia que reviste la actividad financiera dentro de un sistema de mercado, y por la necesidad de que sea prestada en forma permanente, continua, regular, general y en condiciones de igualdad para todos los usuarios, tal actividad ha sido calificada por la jurisprudencia de esta Corporación, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado como un servicio público²⁶.

Ahora bien, respecto de la vigilancia de los Infis, el artículo 2.3.3.5.1.2 del Decreto 1068 de 2015²⁷, relacionado con el control y vigilancia de los mismos dispone:

Artículo 2.3.3.5.1.2. Control y vigilancia. La Superintendencia Financiera de Colombia ejercerá control y vigilancia sobre los institutos de fomento y desarrollo de que trata la presente sección, a través del régimen especial expedido por dicha entidad, el cual debe comprender por lo menos las siguientes materias, además de las disposiciones dictadas sobre la financiación de las actividades previstas en el numeral 2 del artículo 268 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero:

1. Los requisitos e información que debe incorporar la solicitud para hacer parte del régimen especial de control y vigilancia y el trámite de la misma, según las especificaciones que determine la misma Superintendencia.
2. Las funciones previstas en el artículo 326 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero en lo que resulte acorde con la naturaleza y operaciones autorizadas a las entidades a las que se refiere el artículo anterior.

3. Instrucciones que comprendan reglas por lo menos sobre segregación de funciones, gobierno corporativo, control interno y revelación de información contable, además de exigencias en materia de manejo de los riesgos que se derivan de las actividades de los institutos de fomento y desarrollo territorial que de acuerdo con el artículo siguiente son objeto de supervisión por parte de dicha Superintendencia.
4. Las previsiones de los artículos 208 a 211 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y disposiciones reglamentarias.
5. Las disposiciones de los artículos 72 y 74 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, en lo que considere pertinente la Superintendencia Financiera de Colombia, y demás aplicables sobre deberes de los administradores.

(Artículo 2° Decreto 1117 de 2013)

Ahora bien, en cuanto a la Supervisión el artículo 2.3.3.5.1.3 ibídem dispone:

Artículo 2.3.3.5.1.3. Supervisión. La Superintendencia Financiera de Colombia ejercerá la supervisión sobre las siguientes operaciones adelantadas por los institutos de fomento y desarrollo que hagan parte del régimen especial de control y vigilancia que adelanta la Superintendencia Financiera sobre dichos institutos:

- a) Administración de excedentes de liquidez de las entidades territoriales;
- b) Otorgamiento de créditos;
- c) Financiación de las actividades previstas en el numeral 2 del artículo 268 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero;
- d) Descuento y negociación de pagarés, giros, letras de cambio y otros títulos de deuda;
- e) Administración de fondos especiales.

(Artículo 3° Decreto 1117 de 2013)

Por lo demás los artículos 2.3.5.1.4 y siguientes del Decreto 1068 de 2015, se refieren a las condiciones especiales en que la Superintendencia Financiera ejerce el control y vigilancia de los citados institutos, en temas tales como los límites a la autorización y la suspensión de la misma, estableciendo además los plazos para el desmonte de los Infis en caso de no contar con la autorización de la Superintendencia Financiera de Colombia, para hacer parte del régimen especial de control y vigilancia y obtener por lo menos la segunda mejor calificación para el corto y el largo plazo, emitida por una calificadora de valores vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia.

A lo anterior se debe agregar que la supervisión por parte de la Superintendencia Financiera a los Infis, debe estar respaldada con las facultades que se derivan de tal responsabilidad, máxime si se tiene en cuenta que, para efectos de la confianza del público en la intermediación financiera y en las actividades

²⁶ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público”.

²⁷ Sentencia SU-447 de 2011, M. P. Mauricio González Cuervo.

financiera, aseguradora, bursátil y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversiones de recursos captados del público, esta se puede ver afectada en caso de que alguno de estos Infis enfrente dificultades que le impidan, por ejemplo, cumplir con el pago de sus obligaciones, caso en el cual se puede ver gravemente afectado el orden público económico.

Así las cosas, el artículo 23 propuesto por el proyecto de ley resulta inconveniente en tanto desconoce todo el régimen de vigilancia especial que actualmente ejerce el citado organismo de control, además del desconocimiento constitucional antes mencionado.

VIII. Experiencias internacionales con escenarios similares a los Infis

Finalmente, resulta importante traer a colación el caso de España, donde la banca pública territorial tiene un importante papel a través de las cajas de ahorro, las cuales hacen parte de la estructura del sistema financiero español, específicamente, como intermediarlos financieros bancarios (junto con el Banco Central Europeo, los Bancos Comerciales, las Cooperativas de Crédito, el Banco de Crédito Oficial (ICO) y las Entidades de Dinero Electrónico (EDE)). Estas entidades se asimilan a los Infis en varios aspectos, a saber:

- No tienen ánimo de lucro.
- Su naturaleza es benéfico-social.
- Adelantan operaciones similares a las de los bancos.
- No existe capital social, por lo que este no puede ser ampliado, lo cual limita su expansión o crecimiento.
- Recurren a las cuotas participadas para conformar su patrimonio
- Tienen fuerte protagonismo de las Comunidades Autónomas.²⁸

Las cajas de ahorro tienen por órganos de dirección a una Asamblea General²⁹, un Consejo de Administración³⁰ y una Comisión de Administración³¹, sin embargo, no tienen accionistas, se deben a la sociedad, obtienen sus beneficios de la actividad bancaria normal y de su política de inversiones, tienen obligaciones claras de apoyar actividades de utilidad pública y apoyar con

su crédito a las empresas pequeñas y medianas. En suma, son múltiples las similitudes entre las Infis y las Cajas de Ahorro del sistema financiero español.

La proliferación de nuevos participantes tales como los empresarios locales, emprendedores de todo tipo, políticos locales, concejales, alcaldes, gobiernos regionales, aunados a las necesidades de los ciudadanos, permitió que se iniciara una carrera por adquirir tierra y situarse en una posición que permitiera lograr una parte de los grandes beneficios derivados de los precios bajos del suelo.

Así las cosas, las grandes constructoras encontraron competidores en los medianos y pequeños constructores apalancados por las Cajas de Ahorro las cuales, en varios casos, por decisiones políticas financiaron grandes proyectos inmobiliarios con dinero proveniente del ahorro de los ciudadanos, o con dinero destinado a la inversión industrial local que hasta entonces caracterizaba las captaciones de las Cajas.

Esta situación llevó a las Cajas a retirar el flujo de crédito que venía dando a las familias y al sector productivo real, para comenzar a emplear los recursos financieros propios hacia otro tipo de operaciones.

Se creó una burbuja inmobiliaria que empezó a crecer; el resultado fue una gigantesca oferta de vivienda construida sin demanda. Las grandes constructoras mantenían altos los precios porque podían permitírselo. Las pequeñas y medianas que contaban con el apoyo público de las Cajas Populares también lo hicieron. Sin embargo, los ciudadanos empezaron a tener problemas para lograr crédito e hipotecas, a sufrir recortes en sus salarios o enfrentaron la amenaza constante del desempleo, por lo que la demanda efectiva se deprimió. Esto, sumado a un número realmente gigantesco de vivienda nueva, llevó a que las empresas constructoras comenzaran a tener problemas de liquidez.

En el contexto descrito, se incubó una crisis que derivó en un colapso del crédito; quienes habían logrado capital para invertir gracias a que las Cajas asumieron riesgos por encima de sus posibilidades, comenzaron a tener problemas para pagar sus obligaciones. Las Cajas de Ahorro que sobrepasaron los límites de riesgo se encontraron amenazadas.

El ejemplo de las cajas de ahorro de España tiene pertinencia, ya que fue claro el papel que jugaron los intereses de personas vinculadas a las entidades territoriales que contaban con la mayoría necesaria en las Asambleas de las Cajas para tomar decisiones que terminaron afectando la situación financiera de estas, con un alto costo para toda la sociedad española.

Es necesario tener presente otro aspecto importante de lo ocurrido con las Cajas de Ahorro en España: la inexistencia de socios dispuestos a incrementar capital en las crisis hace más vulnerables a entidades como los Infis, los cuales, de acuerdo con la ley vigente, no pueden ser objeto de capitalización por parte de las entidades territoriales.

²⁸ Una comunidad autónoma es una entidad territorial que, dentro del ordenamiento constitucional de España, está dotada de autonomía legislativa y competencias ejecutivas, así como de la facultad de administrarse mediante sus propios representantes.

²⁹ Es el órgano máximo de gobierno y decisión. Sus miembros son elegidos para periodos de 4 a 6 años, con posibilidad de reelección sin que supere 12 años.

³⁰ Tiene a su cargo la administración y gestión de las actividades de la entidad incluida la obra benéfico-social. Sus miembros son elegidos para periodos de 4 a 6 años, con posibilidad de reelección sin que supere 12 años.

³¹ Tiene como finalidad la supervisión de la gestión y administración realizada por el Consejo.

También se debe tener presente que la concentración, tanto de cartera con montos de créditos bastante por arriba del promedio y en pocos deudores, como de la captación de capitales importantes en pocos ahorradores, puede llevar a una entidad en cualquier momento a problemas de liquidez.

De acuerdo con lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable sobre esta iniciativa, no sin antes manifestar la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

 JUAN ALBERTO LONDOÑO MARTÍNEZ
 Viceministro General

Con copia a:

H.R. Cristián Muñir Garcés Aljure - Ponente
 H.R. Bayardo Gilberto Betancourt Pérez - Ponente
 H.R. Fabio Fernando Arroyave Rivas - Ponente
 H.R. Erasmo Elías Zuleta Bechara - Ponente
 H.R. Nidia Marcela Osorio Salgado - Ponente
 H.R. Carlos Eduardo Acosta Lozano - Autor
 H.R. Alejandro Carlos Chacón Camargo - Autor
 H.R. Margarita María Restrepo Arango - Autora
 H.R. Wadith Alberto Manzur Imbett - Autor
 H.R. Jhon Jairo Berrío López - Autor
 H.R. Germán Alcides Blanco Álvarez - Autor
 H.R. Jorge Enrique Burgos Lugo - Autor
 H.R. Juan Fernando Espinal Ramírez - Autor
 H.R. Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán - Autor
 H.R. Julián Peinado Ramírez - Autor
 H.R. Óscar Darío Pérez Pineda - Autor
 H.R. Elbert Díaz Lozano - Autor
 H.R. John Jairo Hoyos García - Autor
 H.R. Jorge Eliécer Tamayo Marulanda - Autor
 H.R. Norma Hurtado Sánchez - Autora
 H.R. Álvaro Henry Monedero Rivera - Autor
 H.R. Alfredo Ape Cuello Baute - Autor
 H.R. Eloy Chichi Quintero Romero - Autor
 H.R. Jairo Humberto Cristo Correa - Autor
 H.R. Ciro Antonio Rodríguez Baute - Autor
 H.R. Flora Perdomo Andrade - Autor
 H.R. Esteban Quintero Cardona - Autor
 H.R. Rodrigo Arturo Rojas Lara - Autor
 H.R. Juan Carlos Reinales Agudelo - Autor
 H.R. Édgar Alfonso Gómez Román - Autor
 H.R. Óscar Leonardo Villamizar Meneses - Autor

H.R. Víctor Manuel Ortiz Joya - Autor
 H.R. José Eliécer Salazar López - Autor
 H.R. Christian José Moreno Villamizar - Autor
 H.S. Béner León Zambrano Eraso - Autor
 H.S. Temístocles Ortega Narváz - Autor
 H.S. Amanda Rocío González - Autor
 H.S. Luis Fernando Velasco Chaves
 H.S. Dídier Lobo Chinchilla - Autoe
 H.S. Roosevelt Rodríguez Rengifo - Autor
 H.S. Edgardo Palacio Mizrahi - Autor
 H.S. Andrés Cristo Bustos - Autor
 H.S. Mario Alberto Castaño Pérez - Autor
 H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortés - Autor
 H.S. Jaime Enrique Durán Barrera - Autor
 H.S. Édgar Jesús Díaz Contreras - Autor
 H.S. José Luis Pérez Oyuela - Autor
 H.S. José Alfredo Gnecco Zuleta - Autor
 H.S. Juan Diego Gómez Jiménez - Autor
 H.S. Rodrigo Villalba Mosquera - Autor
 H.S. Juan Samy Merheg Marún - Autor
 Dr. Jorge Humberto Mantilla Serrano - Secretario
 de la Cámara de Representantes

* * *

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 152 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual la Nación y el Congreso de la República se vinculan a la celebración de los 95 años del natalicio del doctor Víctor Renán Barco López y rinde homenaje al municipio de La Dorada, Caldas, en su primer centenario y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C.

Doctor

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

Secretario General

Cámara de Representantes

Carrera 7ª N° 8-68

Bogotá, D. C.

Asunto: Concepto sobre el **Proyecto ley número 152 de 2018 Cámara**, por medio de la cual la Nación y el Congreso de la República se vinculan a la celebración de los 95 años del natalicio del doctor Víctor Renán Barco López y rinde homenaje al municipio de La Dorada, Caldas, en su primer centenario y se dictan otras disposiciones.

Señor Secretario:

Teniendo presente que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en la Plenaria de esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y

Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento el texto publicado en las *Gaceta del Congreso* número 517 de 2019.

Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial, las previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3 del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones:

1. ANTECEDENTES

La propuesta legislativa tiene como propósito rendir homenaje público al municipio de La Dorada, Caldas, con motivo de su primer centenario de creación, esto de conformidad con su importancia histórica y estratégica para el país como eje intermodal de la región central y a su vez conmemorar el natalicio del congresista Víctor Renán Barco López.

El proyecto de ley se compone de cuatro artículos: el artículo 1° contempla el objeto; el artículo 2° autoriza al Gobierno nacional para que incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación (PGN), las partidas necesarias para estudios, diseños, y construcción de las obras que a continuación se describen:

- i) Campus Universitario Regional para el Magdalena Centro.
- ii) Hospital Regional de Alta Complejidad para el Magdalena Centro
- iii) Parque científico, tecnológico y de innovación.

En el artículo 3° se ordena que el Gobierno nacional y el Congreso de la República se unan a la conmemoración que se establece en la iniciativa, mediante reconocimiento en el mes de abril del año 2023. Por último, el artículo 4°, alude a la vigencia.

2. CONSIDERACIONES

La propuesta tiene un alto impacto social, ya que busca dotar al municipio de La Dorada con un Campus Universitario Regional, el Hospital Regional de Alta Complejidad y el Parque Científico, Tecnológico y de Innovación en el Magdalena Centro, pues su ubicación estratégica en la región, la convirtió fácilmente en un nodo donde pueden converger habitantes de seis 6 departamentos, cerca de 63 municipios y ser el eje clave para conectar los puertos del Caribe, el Pacífico y los futuros en Urabá.

Actualmente, la población del municipio de La Dorada es atendida por el Hospital San Félix, institución que brinda servicios de baja y mediana complejidad, con un porcentaje ocupacional del 90,5% y que abarca alrededor de 78.135 habitantes, según proyecciones dadas por el DANE para el año 2018.

El proyecto pretende la construcción de un Hospital de Alta Complejidad, considerando como

población objetivo del hospital, además de la de los municipios de la región del Magdalena caldense, la de municipios vecinos de los departamentos de Cundinamarca, Tolima, Boyacá y Antioquia, sin que se estime que estos departamentos cuentan con ESE que brindan servicios de mediana complejidad en la región y que cada uno, en el marco de las competencias asignadas en el artículo 43 de la Ley 715 de 2001, tiene organizada la red de prestadores de su jurisdicción, la cual incluye IPS de alta complejidad.

Departamento	Municipio	ESE DE NIVEL II
Boyacá	Puerto Boyacá	ESE JOSÉ CAYETANO VÁSQUEZ
Caldas	La Dorada	ESE HOSPITAL SAN FÉLIX - LA DORADA, ya mencionado
Tolima	Honda	HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS HONDA ESE
Tolima	Lérida	HOSPITAL ESPECIALIZADO GRANJA INTEGRAL ESE LÉRIDA, TOLIMA
Tolima	Lérida	HOSPITAL REINA SOFÍA DE ESPAÑA ESE LÉRIDA, TOLIMA
Tolima	Líbano	HOSPITAL REGIONAL ALFONSO JARAMILLO SALAZAR ESE

Se resalta que el Departamento de Caldas, en la red de prestadores de servicios de salud de su jurisdicción mediante el Programa Territorial de Reorganización, Rediseño y Modernización de la red de Empresas Sociales del departamento de Caldas define, en la tipología de prestadores, los servicios que debe brindar cada punto de atención de la red pública.

Al Hospital San Félix de La Dorada se le asignó los servicios de mediana complejidad tipo B, incluyendo algunos servicios de alta complejidad “*UCI adultos, unidad de cuidados intermedios, hemodinamia, terapia renal, cirugía neurológica y ortopédica*”¹.

La razón de construir un hospital de alta complejidad está justificada en que atenderá la población de los municipios de Honda, Mariquita y Fresno en el departamento del Tolima, población que acorde con el Programa Territorial de Reorganización, Rediseño y Modernización de la red de Empresas Sociales del Estado (PTRRM) de dicho departamento debe ser atendida en las ESE de mediana complejidad de los municipios de Honda y el Líbano.

Así mismo, incluye como área de influencia a la población de los municipios de Puerto Triunfo y Puerto Nare en el departamento de Antioquia, cuando el PTRRM de este departamento establece que es atendida en el Hospital de Puerto Berrío y, eventualmente, en la ESE José Cayetano Vásquez de Puerto Boyacá en el departamento de Boyacá, ESE que asume la prestación de servicios de mediana complejidad de su municipio. La población de

¹ Documento de propuesta de Ajuste de “Programa Territorial de Reorganización, Rediseño y Modernización de Redes de Empresas Sociales del Estado” del departamento de Caldas, aprobado por el Ministerio de Salud y Protección Social el 13 de febrero de 2018. Página 90.

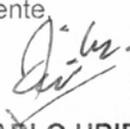
Guaduas en el departamento de Cundinamarca fluye hacia los hospitales de Facatativá y Bogotá.

Cabe anotar que hoy en día la ESE Hospital San Félix de La Dorada brinda servicios de baja y mediana complejidad, y tiene la opción de brindar algunos servicios de alta. La apertura de servicios de alta complejidad debe ser gradual y acorde con la demanda del mercado, de manera que no se exponga el equilibrio operacional que actualmente presenta la ESE y no se corra el riesgo de realizar inversiones que difícilmente podrán ponerse en funcionamiento.

Es importante precisar que la prestación de servicios de alta complejidad por parte de la ESE no lo convierte, ni lo debe convertir, en un hospital de alta complejidad ni de nivel 3, máxime cuando se plantea la necesidad de fortalecer un modelo de atención basado en la prevención que sustituya al meramente curativo y reactivo.

En estos términos, se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa legislativa de la referencia. Dado el impacto y la importancia de la propuesta, esta debe soportarse con estudios de mayor profundidad, toda vez que implica una gran inversión y puede afectar el frágil equilibrio de las entidades existentes. Adicionalmente, este Ministerio no es competente para pronunciarse frente a los demás aspectos desarrollados en el proyecto, de ahí que corresponda a otras Carteras conceptuar sobre el particular.

Atentamente,

Atentamente,

JUAN PABLO URIBE RESTREPO
 Ministro de Salud y Protección Social

* * *

CARTA DE COMENTARIOS DE CÁMARA DE INDUSTRIA DIGITAL Y SERVICIOS AL INFORME DE PONENCIA DE SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 239 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se protegen los derechos de los consumidores que usan líneas telefónicas de atención al cliente.

Bogotá, D. C., 16 de agosto de 2019

021554

Honorable Congresista

CARLOS CUENCA CHAUX

Representante a la Cámara

Ciudad

Asunto: Comentarios de la Cámara de Industria Digital y Servicios de la ANDI respecto al informe de ponencia de segundo debate del Proyecto de ley número 239 de 2018 de Cámara, por medio de la cual se protegen los derechos de

los consumidores que usan líneas telefónicas de atención al cliente.

Honorable Representante:

Inspirados en el bien común, en la democracia participativa, en la modernización del Estado y en la búsqueda del mayor desarrollo y beneficio social para los colombianos, desde la Cámara de Industria Digital y Servicios de la ANDI trabajamos por mejorar la competitividad del país. Es así como atendiendo el interés de construir un país competitivo e inserto en las dinámicas globales de la economía digital, nos permitimos manifestar a través de esta comunicación, algunas preocupaciones con relación al Proyecto de ley número 239 de 2018 de Cámara.

Por lo anterior, sugerimos respetuosamente tener en cuenta los siguientes comentarios:

1. Comentarios generales

• **Digitalización de trámites**

Las bases del plan de Desarrollo 2018-2022, resaltan la importancia del desarrollo de la economía naranja, incluyendo como una de sus estrategias, la promoción de la digitalización y automatización masiva de trámites. Por lo tanto, el proyecto de ley, resulta contrario a las políticas del gobierno, por cuanto no tiene en cuenta los nuevos escenarios de economía digital y digitalización de trámites, cuya finalidad es buscar que los usuarios no gasten tiempo realizando trámites, que puedan realizarlos desde cualquier dispositivo y que obtengan solución inmediata. Así mismo, no es justificable que se otorgue un tratamiento diferente a los medios de atención al usuario, físicos y digitales, como lo pretende el proyecto, desincentivando el uso de mecanismos electrónicos.

Lo anterior, sin dejar de lado que el sector de las empresas dedicadas a los Call Center, se vería afectado, ya que la contratación de sus servicios se encarecería, por lo que su contratación se reduciría inevitablemente, afectando de forma significativa el porcentaje de empleos con contratos de trabajo que genera esta industria, los cuales a su vez apalancan las expectativas de crecimiento de empleo estable y formal, y que con el impacto que el proyecto de ley tiene no sería posible contribuir, sino que por el contrario habría despidos y recortes, afectando la competitividad del país y los compromisos que se han asumido por el país a nivel nacional e internacional.

Por lo tanto, sugerimos respetuosamente el archivo del proyecto objeto de estudio.

• **Solución en primer contacto**

Sugerimos que se tenga en cuenta la figura de solución en primer contacto, en el momento de analizar la pertinencia de imponer como obligación a las empresas que todas las interacciones tengan asignación de CUN, ya que no es necesario, máxime cuando esta solución en primer contacto redundaría en beneficio del usuario. Por ejemplo, el Régimen de Protección de los Usuarios de servicios de comunicaciones, excluye las soluciones en

primer contacto de la asignación de CUN y no le otorga tratamiento de PQR, ya que se resuelve en la interacción inicial. Por lo tanto, reintroducir la asignación de CUN en los servicios de comunicaciones, aumentaría el número de PQR recibidas por los operadores e introduciría barreras para la atención del usuario, que convertiría a la línea telefónica en un mero radicador de solicitudes, más no, estarían orientados a una solución definitiva (cuando sea posible), en beneficio del usuario.

2. Exposición de motivos

De conformidad con las razones consagradas en la exposición de motivos del proyecto de ley, se parte del supuesto que existe un problema de calidad o falla de mercado en la atención al usuario, y que dicho problema es consecuencia del uso de canales no presenciales. Hasta el momento, la industria no conoce estudio o evidencia en favor de dicha tesis, en efecto, es claro que la evidencia es contraria, toda vez que, de no ser así, los índices de satisfacción de los usuarios disminuirían desde la introducción de los sistemas automáticos de respuesta, los chatbots y otros medios, lo cual no ha ocurrido.

De hecho, si el tema se analiza con datos y estudios concretos, se puede evidenciar que quienes disponen de estos medios de atención, monitorean constantemente la percepción de los usuarios frente a la atención recibida por cada uno de los medios de atención, y contrario a lo señalado en la exposición de motivos del proyecto, este tipo de canales denominadas de autogestión (navegación en un IVR, APP, WathsApp, Web, chats, Bots, entre otros) son mejor calificados por los consumidores y más valorados por la efectividad y certeza de los mismos.

Las nuevas herramientas tecnológicas que están ofreciendo los canales como los call center (en adelante CC), están permitiendo a los clientes, mayores facilidades para acceder a nuevos productos y servicios que no conocían y que pueden adquirir sin moverse de su casa. A través del servicio que ofrecen los CC se blinda a los usuarios para que los procesos de adquisición, las negociaciones, entre otras, sean transparentes y sin presión. Es importante tener en cuenta que la prestación de servicios de CC, con la implementación de nuevas tecnologías, y trayectoria en varias verticales a nivel mundial, ha hecho un tremendo progreso en relación a la experiencia de cliente, logrando estándares de satisfacción muy superiores.

Consideramos pertinente mencionar que de implementarse esta iniciativa, a largo plazo, podría afectarse la alta empleabilidad que genera la industria de CC en Colombia, cifra que actualmente corresponde a más de 250.000 empleos y es importante tener en cuenta que al implementar las tecnologías se está permitiendo que Colombia siga siendo competitiva y que las personas que hacen parte de este sector, se puedan especializar, lo cual redundará en mayores ingresos y crecimiento para los asesores. Recordamos adicionalmente que los CC compiten en un entorno global contra compañías

ubicadas en diferentes países dentro y fuera de la región, como por ejemplo, México, Costa Rica, Estados Unidos, India, Indonesia, Tailandia, entre otros, los cuales cuentan con grandes ventajas dadas sus economías de escala. Al exigirse interacción personal obligatoria, Colombia perdería atractivo para este tipo de negocio y se destruirían empleos. Incluso, actualmente los clientes de estas operaciones de CC exigen en sus procesos de selección, la inclusión de mecanismos automatizados, con lo cual, las empresas perderían contratos al no poder ofrecerlos o al tener que ofrecerlos a un mayor costo derivado de la exigencia de personas adicionales en las interacciones automáticas, todo ello sumado al incremento de los tiempos para atender los requerimientos del cliente que afectaría tanto la calidad del servicio, como los costos.

Por otro lado, el principio de neutralidad tecnológica, también podría verse afectado por el proyecto de la referencia, ya que se estaría buscando regular el uso de una aplicación específica de Inteligencia Artificial y automatización, como son los sistemas inteligentes de respuesta en un CC. Al respecto, las mejores prácticas regulatorias en la materia indican que no se deben regular aplicaciones específicas derivadas de una innovación tecnológica. Colombia ha sido un país líder en defender la neutralidad tecnológica para el desarrollo del ecosistema digital; propender por el uso de las nuevas tecnologías, en lugar de limitarlas y cerrar la brecha de los escenarios comerciales asimétricos, permitirá a su vez, que el usuario cuente con información clara y oportuna, que lo lleve a tomar mejores decisiones de consumo.

Adicionalmente, consideramos que el proyecto de ley podría perjudicar al usuario, ya que la eliminación de las tareas automatizadas como propone la ley, impactaría negativamente en todos los indicadores estándar de un CC, como por ejemplo, los indicadores correspondientes a los tiempos de espera, tiempos de atención, y tiempos de resolución. No existe un solo indicador o KPI de amplio uso en la industria¹ que se impacte positivamente con la eliminación de los sistemas automatizados.

Ahora bien, uno de los pilares en los que se basa el proyecto, indica, que los medios de atención como CC constituyen incentivos perversos debido al anonimato por no contar en primera instancia con la atención de una persona natural, sin embargo, no se presenta soporte alguno a esta afirmación. Sobre este aspecto, es necesario señalar que contrario a lo afirmado, las empresas privadas e incluso las entidades públicas, disponen de estos canales de atención en busca de mejorar constantemente la atención de los usuarios o consumidores de bienes y servicios contratados, que a través de estos logran solucionar distintas problemáticas, consultas e inquietudes sobre los mismos, siendo estos

¹ <https://www.klipfolio.com/blog/kpis-for-call-center-managers>

canales de atención, constantemente publicitados por las compañías que representan las marcas e institucionalidad de las entidades respectivas y que por lo tanto no constituyen ningún tipo de anonimato.

Así las cosas, cuando un consumidor accede a la atención de este tipo de medios, conoce de antemano que es un canal oficial de la empresa con la que ha contratado un servicio o adquirido un bien, o de la que requiere la realización de algún trámite tratándose de entidades públicas, cuya atención, independientemente de que se trate de opciones de autogestión o de un asesor (persona natural) de manera inequívoca representa para todos los efectos la atención de quienes disponen de estos medios, quienes constantemente buscan mejorar las opciones de este tipo de herramientas en procura de la mejor atención de los usuarios o consumidores que acceden a estos.

Así pues, contrario a lo señalado en la parte que motiva dicho proyecto, estos canales de autogestión, nutridos de las nuevas tecnologías que gobiernan el mundo de hoy, no tienen un propósito distinto que el de brindar información, oportuna, permanente, clara, exacta y precisa a los usuarios, que como se ha explicado en varias ocasiones, resulta más fiable que la que pueda provenir de una interacción humana. Adicionalmente son la respuesta a la evolución natural y tecnológica del mundo de hoy, donde los usuarios son cada vez más digitales y obedecen a las preferencias de estos mismos en contar con una atención de esta naturaleza, prueba de ello es las calificaciones superiores de estos canales de atención sobre las tradicionales en oficinas físicas o en un contacto telefónico con una persona natural.

En este sentido, el menú preestablecido en las líneas de atención al cliente, y los demás canales de autogestión, son el resultado de análisis de información, y del conocimiento de los clientes por parte de las empresas para brindarle soluciones eficientes y en el menor tiempo posible, con grandes beneficios que no brinda un asesor en una atención personalizada, como es la permanencia de la información a disposición de los clientes 7/24.

Resulta bastante preocupante, los prejuicios contenidos en la parte que motiva el proyecto de ley, frente a las bondades conocidas y revolucionarias de estas herramientas tecnológicas que hacen uso del Big Data, y de la inteligencia artificial, entre otros, para suponer una mala fe de parte de quienes las utilizan y una supuesta asimetría de la información, cuando estas herramientas tecnológicas, han demostrado grandes beneficios encaminados a ofrecer mejores soluciones no solo a los consumidores, sino brindando soluciones a las administraciones públicas para mejorar el ejercicio de sus funciones.

En este sentido el proyecto de ley resulta inconveniente y contrario incluso a los propósitos del Gobierno en Economía Digital. Por ejemplo, la aplicación de Big Data para modernizar el Estado representa una gran oportunidad, *solo el 5% de*

las entidades públicas utiliza algoritmos para aprovechar datos en la oferta o mejora de servicios a la ciudadanía. (DNP, 2018) y de acuerdo con el Conpes de Big Data, se tiene el reto para 2022 de lograr que el 50% de las entidades públicas desarrollen proyectos de aprovechamiento de datos para mejorar los servicios prestados a la ciudadanía. (DNP 2018).

A continuación, relacionamos casos de uso de Big Data en estadísticas oficiales:

- **Estadísticas de población:** los datos del teléfono móvil como una fuente adicional de información sobre la población. El principal valor es estimar las cifras de población y densidades en cualquier periodo de tiempo. Algunos datos que se pueden obtener: # de residencias y su distribución geográfica; lugares de trabajo y escuelas; migraciones internas; migraciones transfronterizas; poblaciones temporales (por hora, diaria, mensual).
- **Estadísticas de turismo:** uso de los datos de posicionamiento móvil en las estadísticas sobre flujos de turismo nacional y extranjeros. Se puede definir los flujos de visitantes a eventos o en determinados periodos de tiempo.
- **Estadísticas migratorias:** los datos móviles son un complemento para determinar migraciones por causas como: cambio climático, situaciones de emergencias humanitarias y flujos internacionales.
- **Estadísticas de movilidad:** permite conocer los tiempos de desplazamiento en las ciudades y usos de los sistemas de transportes según flujos origen-destino.
- **Estadísticas de empleo:** los datos del teléfono móvil podrían ser utilizados para detectar de manera rápida y precisa desviaciones en el comportamiento regular de las personas. Por ejemplo, se podrían definir niveles de empleo.

En este sentido, regular estos canales de autogestión, y considerar como negativo el uso de información (datos) y de la inteligencia artificial para automatizar procesos y canales de autogestión para el consumidor, para exigir como primera opción la atención personalizada (persona natural), resulta contrario a la naturaleza de dichos canales de atención y genera de entrada un ambiente de desconfianza que terminará por acabar con las herramientas tecnológicas que hoy son utilizadas en todo el mundo, para generar mejores experiencias a los clientes.

El uso de estas tecnologías ya es una realidad, según un estudio de Deloitte para 2020 se espera que **el 85% de las 100 primeras empresas** más grandes del mundo hayan incorporado una o varias tecnologías cognitivas, igualmente, el vicepresidente de innovación de Netflix señaló que su algoritmo de automatización es capaz de ofrecer más de 250

millones de experiencias personalizadas a cada usuario, de acuerdo a su perfil, y el 80% de lo que se consume en internet a diario se encuentra mediado por algoritmos de recomendación.

Finalmente, aspectos como la terminación de contratos, códigos únicos, información en la atención al usuario, son materias ya contempladas en la ley de protección al consumidor y normas que la reglamentan, así como en los regímenes de protección al usuario específicos a cada industria. Lo anterior se puede evidenciar ya que el proyecto de ley desconoce la naturaleza de los contratos de adhesión que se suscriben entre los oferentes, productores y proveedores que utilizan canales remotos de atención al cliente con las empresas que prestan el servicio de CC o cualquier otro canal de telecomunicación, en los cuales no hay una reciprocidad de las obligaciones entre las partes.

1. Artículo 2°. *Definiciones.*

En el literal A de este artículo se sugiere respetuosamente excluir de la definición de prestadores del servicio de línea de atención al cliente a los CC y dejar solo a las empresas prestadoras y proveedoras de bienes y servicios en general, que son quienes ponen a disposición de sus usuarios y consumidores, líneas de atención para atender sus solicitudes, y por consiguiente, precisar en el literal B del mismo artículo, que los Operadores son las personas naturales y/o jurídicas que atienden las solicitudes del consumidor, en función de las instrucciones que recibe del prestador y/o proveedor de los bienes y servicios.

Lo anterior es fundamental para diferenciar la responsabilidad de la empresa proveedora del bien y servicio al consumidor, que contrata el servicio de los CC que deben ejecutar las instrucciones dadas por esa empresa, y la del operador. Las responsabilidades del Operador, según la definición del proyecto de ley, se establecen en el contrato que este firma con su contratante, es decir, con las empresas proveedoras de bienes y servicios, y no debe darse por definición de una ley. Es por ello, que las empresas involucradas negocian la responsabilidad y la obligación de responder frente a alguna acción u omisión que les corresponda en virtud de las características propias de la gestión que desarrollan, pero mal se haría en establecer una responsabilidad solidaria por ley, por cuanto la causa que puede originarla es completamente distinta, afectaría la resolución del eventual conflicto para el cliente y/o usuario final y desconocería la naturaleza propia de cada empresa, su rol en la economía e impacto en la competitividad.

Adicionalmente en el literal d), se establece que los rangos de numeración del CUN serán administrados y asignados por la SIC a los proveedores, lo cual se considera inconveniente, ya que todo el sistema de asignación del CUN ha funcionado a partir de una estructura definida por la SIC, debidamente implementada y que permite la debida consulta de las PQR y su estado. Con el esquema propuesto

en el proyecto, el CUN se podría asimilar a un recurso escaso, sin dejar de lado que implicaría un alto costo el cambio de un sistema como el actual, donde el CUN se genera automáticamente, a una configuración por rangos otorgados, como si fuera un recurso escaso como la numeración.

2. Artículo 3°. *Ámbito de aplicación.*

En este punto, reiteramos nuestra solicitud de archivar el proyecto de ley, ya que la interacción de las empresas destinatarias de este con sus clientes, se encuentra regulada, ya sea por la Ley 1480 de 2011 o por normas especiales, como las que aplican a los servicios de telecomunicaciones, en consecuencia, en aras, de observar el principio de seguridad jurídica que debe regir todas las actuaciones del Estado, es necesario que el legislativo tenga en cuenta la existencia de normas anteriores que regulan la materia y se abstenga de expedir nuevas normas que generen inseguridad jurídica, implicando una confusión y malestar en los usuarios finales sobre la forma de hacer valer sus derechos frente a eventuales necesidades, y generando así una insatisfacción general, que afecta la reputación de empresas sólidas y los servicios que prestan.

• Seguridad jurídica

Haciendo una interpretación armónica de los preceptos propuestos en el proyecto de ley con la Ley 1480 de 2011, encontramos que el mismo -como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 2° de la precitada ley-, no sería aplicable a aquellos sectores de la economía que cuenten con regulación especial en la materia y solo aplicará el Estatuto del Consumidor, en lo no regulado en la norma especial. Ejemplo expreso de la mencionada excepción, es el sector de TIC, que por mandato expreso de la Ley 1341 de 2009, delegó en la Comisión de Regulación de Comunicaciones, la expedición del Régimen de Protección a los Usuarios de Servicios de Telecomunicaciones -R. CRC 5111 de 2017 y como autoridad administrativa de vigilancia y control en este caso, a la Superintendencia de Industria y Comercio en Sede Administrativa (Decreto 4886 de 2011).

Por lo tanto, este proyecto de ley sería inaplicable para los servicios de comunicaciones de que trata la Ley 1341 de 2009, la cual establece que el régimen de protección a los usuarios de los servicios de comunicaciones debe ser definido por la CRC, en tal virtud, para proteger al usuario de estos servicios, existe la Resolución CRC 5111 de 2016 y el Título III de la circular única de la SIC. Esta regulación expedida en el año 2016, es fruto de un estudio realizado por la Comisión, en el cual involucró a múltiples usuarios, y contó con el apoyo especializado de expertos en psicología del consumidor y economía del comportamiento, quienes brindaron su acompañamiento en la identificación de características de intercambio entre los usuarios y los proveedores. Esta norma incluyó, la regulación acerca de la interacción con el usuario a través de los diferentes medios de atención al usuario, tales

como oficinas físicas, oficinas virtuales y la línea telefónica. Así mismo, reglamenta la asignación del código numérico CUN.

En el mismo sentido, en el título 3 - Servicios de Comunicaciones de la Circular Única de la SIC, se encuentra desarrollado el régimen de protección de servicios de comunicaciones, el cual tiene como propósito instruir las obligaciones establecidas en el régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Servicios de Comunicaciones expedido por la Comisión de Regulación de Comunicaciones, mencionado anteriormente. Estas instrucciones tienen como finalidad proteger los derechos de los usuarios de los servicios de comunicaciones, desde el ofrecimiento, en la celebración de los contratos, durante su ejecución y en la terminación del mismo.

En esta circular, se encuentra igualmente, toda la reglamentación del Código Único Numérico (CUN) asignado por el proveedor de servicios de comunicaciones, al momento de la presentación de la respectiva petición, queja/reclamo y recurso. El cual permite al usuario hacer seguimiento sobre el estado del trámite ante el operador y ante la SIC. Igualmente, explica la estructura, las tipologías, el registro de las solicitudes que no requieren la asignación de CUN, los mecanismos para informar la asignación del CUN, el seguimiento y estado de la petición, la recuperación del CUN olvidado por el usuario, la acumulación, la anulación y el procedimiento a seguir cuando el sistema no se encuentra disponible por fallas o mantenimientos.

En consecuencia, sería errado por parte del legislador pretender regular vía ley, la interacción entre usuario y operador vía telefónica, ya que este tipo de normas que involucran el comportamiento de los usuarios y la percepción de los mismos sobre bienes y servicios, requieren para su expedición, como lo realizó la CRC, análisis de impacto normativos profundos, estudios y validaciones que permitan constatar su verdadera eficacia en pro de los derechos del usuario. En este mismo sentido, el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 resalta la estrategia de mejora regulatoria, con el fin de obtener una regulación de calidad basada en la participación y el uso de la evidencia.

3. Artículo 4°. Operadores de las líneas de atención al cliente.

Frente al artículo mencionado, consideramos que se genera una obligación a las empresas prestadoras del servicio de CC, a garantizar que los usuarios puedan contactarse con una persona en cualquier momento, lo que a nivel operativo pone en riesgo de incumplimiento los niveles de servicio acordados con las empresas proveedoras de bienes y servicios a ser gestionados a través de una línea de atención al cliente, quienes muchas veces fijan dichos niveles de servicio en función de otras normativas especiales que les son aplicables.

Exigir que los Operadores sean personas y se identifiquen al inicio de la llamada, aumenta los

tiempos de respuesta del CC, aumenta los costos operativos para los proveedores del servicio de comunicaciones, al tiempo que desincentiva el uso de tecnologías digitales. Lo anterior, en razón a que el usuario podrá solicitar la opción de comunicarse con un asesor en cualquier momento de la llamada, desconociendo la oportunidad que tiene el usuario de obtener solución en línea a través del sistema de autogestión, por ejemplo, realizar la consulta de un valor incluido en una factura.

Por lo tanto, solicitamos eliminar la obligación de que la interacción deba realizarse con una persona y que exista una opción de comunicarse en cualquier momento con un asesor, ya que esta restringe el uso de nuevas tecnologías que contribuyen a mejorar la atención al cliente.

Es de resaltar que entidades como el Banco Interamericano de Desarrollo² y MckInsey Institute³ han diagnosticado en múltiples ocasiones que uno de los mayores problemas para nuestro crecimiento económico es la baja productividad del trabajo. Esta iniciativa de ley, iría en contravía de la productividad de la industria de CC, la cual es la segunda en la región después de México⁴, puesto que la aplicación del artículo 4° haría inaplicable cualquier mecanismo automatizado de respuesta, al exigir que en todo momento se interactúe con una persona.

4. “Artículo 5°. Opciones prioritarias.

Consideramos que tanto este artículo como el artículo 4°, sesgan las posibilidades de automatización, desincentiva el uso de tecnologías digitales y la posibilidad de que el usuario auto-atienda su solicitud a través de los sistemas de autogestión que ofrecen las compañías, dando una solución inmediata a su solicitud. Lo planteado en el artículo representará una pérdida de control sobre el volumen que ingresa por opciones, pues los usuarios suelen seleccionar la opción que sea de más fácil acceso al CC, por lo que el incremento de la duración de la llamada puede afectar tanto la calidad del servicio, como los costos, sin que necesariamente haya una solución definitiva en una sola llamada.

5. Artículo 6°. Opción prioritaria de desafiliación o terminación de contrato.

Las líneas de retención son el mayor desafío que hoy se encuentra en este negocio, con lo cual el operador del servicio debe garantizar el seguimiento completo del proceso que le exigen las empresas proveedoras de los bienes y servicios, validar las

² <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Colombia-hacia-un-Pa%C3%ADs-de-Altos-Ingresos-con-Movilidad-Social.pdf>

³ <https://www.mckinsev.com/~media/mckinsey/featured%20insights/employment%20and%20growth/how%20to%20counter%20three%20threats%20to%20growth,%20in%20latin%20america/mgi-discussion-paper-where-will-latin-americas-growth-come-from-april-2017.ashx>

⁴ <https://www.dinero.com/empresas/articulo/calls-centers-v-bpo-en-colombia-en-2018/265227>

herramientas que se tienen para verificar que se trata realmente del usuario que contrata el bien o servicio, llevar el registro de los indicadores y razones de satisfacción o insatisfacción para poder orientar al usuario y aplicar los procesos de retención y otras herramientas, que dependen de las empresas proveedoras de bienes y servicios que contratan los servicios de CC. Lo indicado por el proyecto de ley obligaría a los oferentes de bienes y servicios a permitir al consumidor la desafiliación o terminación del contrato, lo que perjudica la tarea de retención y fidelización de clientes en las campañas, actividad que solicitan los clientes al CC, pues está dejando sin mecanismos a las compañías frente a cualquier manifestación de cancelación del servicio, por lo que el operador debe proceder a la desafiliación. No se puede desconocer que los usuarios solicitan la terminación del contrato o cancelación del servicio por situaciones de inconformidad que pueden ser resueltas en la llamada y no necesariamente porque exista una voluntad real para no seguir disfrutando del bien o servicio adquirido.

6. Artículo 7°. Identificación del usuario para la desafiliación o terminación de contratos

En la actualidad se debe llamar con 3 días hábiles antes de la fecha para poder generar la terminación del contrato del bien o servicio adquiridos. Con el nuevo artículo, el cual indica que la cancelación ocurre desde el momento de la llamada, iría en contravía de la norma de carácter especial que rige los contratos de los operadores de servicios de comunicaciones, por lo tanto existirían dos normas que regulan la misma materia, generando inseguridad jurídica y afectando al operador de telecomunicaciones y los procesos en conjunto que se encuentran implementados para dar cumplimiento a esta norma, lo que generaría un impacto no solo en los consumidores sino en el mercado.

Así mismo, este apartado, genera para las empresas de servicios de telecomunicaciones un enorme riesgo, por cuanto acoger solicitudes de terminación de contrato donde existe duda de la titularidad, puede generar fraudes por suplantación.

7. Artículo 8°. Código Único Numérico (CUN).

Frente al artículo enunciado, se encuentra un alto impacto frente a los desarrollos y cambio de los procesos actuales, debido a que es necesario configurar todas las herramientas para que frente a cualquier interacción se entregue un CUN al inicio de las conversaciones y no al final como actualmente están configuradas. La parametrización de los sistemas implicará tiempo adicional de desarrollo, y reestructuración de los servicios, costos y tiempos que deberían ser tenidos en cuenta en el análisis de impacto normativo que exige la expedición de este tipo de norma, en donde debe evaluarse si el costo de implementación es superior al beneficio que se va a obtener para los usuarios, estudio que

debería realizarse, tal como lo realizó la Comisión de Regulación de Comunicaciones, para expedir la última modificación al régimen de protección a los usuarios.

Como se mencionó anteriormente, este artículo va en contravía de lo definido en la Circular Externa de la SIC, donde desarrolla un capítulo que indica expresamente las tipologías de casos, que no requieren CUN y pueden recibir solución al primer contacto. Así mismo, desincentiva solución al primer contacto al cliente. Por lo tanto, solicitamos su eliminación.

En caso de prosperar este artículo, la industria deberá solicitar tiempo de implementación y configuración de las diferentes herramientas para generar el CUN, establecer modelos de comunicación donde se entregue al cliente telefónicamente, y por otros medios, la información completa frente a los servicios o productos ofrecidos y cambiar hasta los mismos procesos de venta, donde se da una segunda llamada si el cliente lo acepta para que esté seguro de la adquisición del producto o servicio, todo sin que realmente exista una necesidad.

En consecuencia, sugerimos excluir a los CC de la asignación del CUN, puesto que esto ya se encuentra regulado por normas especiales para las empresas que prestan bienes y servicios directamente al consumidor.

8. Artículo 12. Acción de protección al consumidor.

Consideramos que el proyecto de ley hace una remisión directa a la aplicación de las sanciones contempladas en la Ley 1480 del 2011, Estatuto del Consumidor, la cual como se ha expuesto en la dinámica del negocio de las empresas proveedoras de bienes y servicios, no recae en el Operador o CC, sino en la misma empresa proveedora que presta servicio al consumidor y que contrata los servicios del CC.

Así mismo, se advierte que el proyecto no puede desconocer las reglas de especialidad consignadas en el artículo 2° de la Ley 1480 de 2011, por lo cual se hace necesario modificar el texto propuesto en sentido de excluir expresamente de su aplicación a aquellos sectores y agentes de la economía, que estén sometidos a normas especiales en la materia, así como a las empresas que prestan servicios de Contact Center, por cuanto su gestión es una consecuencia directa de las exigencias contractuales que les imponen las empresas proveedoras de bienes y servicios, quienes son las que tienen una responsabilidad frente a sus clientes y/o usuarios finales.

Los servicios de telecomunicaciones, son un ejemplo en el cual se establecen -entre otras- reglas expresas en relación a derechos y deberes de los consumidores y la provisión, por parte de los proveedores de dichos servicios- de medios de atención expresamente regulados, dentro de los cuales -y para efecto del presente proyecto de ley- se destaca el contar con una Línea de atención a clientes.

Así mismo, se debe precisar que ni la Ley 1480 de 2011, ni la Resolución CRC 5111 de 2016, ni el Decreto 4886 de 2011, que contiene el catálogo de funciones de la SIC, establece que esta tenga, en ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, facultades para conocer, tramitar y condenar mediante sentencia a los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, ya que estas normas limitan su ámbito funcional al conocimiento de dichas controversias en sede administrativa.

9. Artículo 14. *Obligación de entregar copia de las grabaciones.*

Consideramos que el proyecto de ley no define un plazo para la entrega de grabaciones al señalar, que la misma se haga por el medio más expedito, cuando así lo solicite el consumidor en la misma llamada. Con esta exigencia se impone una obligación que no es clara, expresa ni exige y que por el contrario genera dificultad en su aplicación, desconoce prácticas que existen para poder cumplir con otras normativas, sin tener en cuenta que se generaría adicionalmente una carga operativa dentro del CC que afectaría el esquema de costos e indicadores, lo cual a su vez repercutiría en el precio del servicio.

10. Artículo 16. *Acceso a la acción de protección al consumidor para usuarios de líneas de atención al cliente.*

Frente al artículo, es importante señalar que los usuarios de las líneas de atención al cliente al que se refiere, son los usuarios de los diferentes bienes y servicios que necesitan de alguna gestión específica a través del CC dispuesto por la empresa con la que contratan ese servicio, y solo un mínimo porcentaje ejerce una acción de protección al consumidor, por lo cual con este artículo del proyecto se abre la puerta a una congestión de la Superintendencia de Industria y Comercio en la resolución de las acciones presentadas, así como al descontento general de los consumidores, al generarse una expectativa de resolución pronta que pudo haber sido resuelta sin inconveniente a través del CC.

11. Artículo 18

Con respecto a este artículo, y en caso que llegue a prosperar este proyecto de ley, a pesar de los argumentos expuestos en este documento para que se archive, solicitamos se unifique el término de respuesta de 10 a 15 días, para lo cual es pertinente traer a colación el instituto jurídico del derecho de petición, considerado por el ordenamiento jurídico colombiano, como -un derecho fundamental. Este derecho fue reglamentado mediante Ley Estatutaria 1755 de 2015, norma en la cual se fijaron los plazos de ley para atender dichas solicitudes, estableciendo expresamente como término para atender peticiones 15 días hábiles prorrogables hasta por otros 15, si se cumplen los presupuestos de ley.

Se recomienda entonces mantener el término de 15 días y abstenerse de reducir dicho plazo

en la presente iniciativa, ya que la misma podría comprometer la legalidad y aplicabilidad de la misma, una vez se convierta en ley de la República. Ya que afectaría una garantía de rango constitucional y estatutario otorgada a todos los ciudadanos. No debe admitirse jurídicamente la reducción del tiempo de respuesta a las PQR argumentando que es por un medio telefónico, ya que la Ley 1480 de 2011 (estatuto del consumidor), establece un término de 15 días hábiles para la respuesta de las PQR, sin importar el medio de atención.

En caso de mantener la propuesta inicial de 10 días, la disposición modificaría el término establecido en la Resolución CRC 5111 de 2016, de 15 días hábiles siguientes a la radicación de la PQR, lo cual, es inconveniente para las empresas ya que desincentiva el uso y mejoramiento de los canales digitales, ubicándolos en un terreno de desigualdad con los canales de atención física, contraviniendo a su vez las políticas del gobierno nacional, que propenden por la implementación de la economía naranja y la promoción de la innovación.

Por otro lado, lo planteado en el artículo contradice lo definido en la Resolución CRC 5111 de 2016, Régimen de Protección de Usuarios, donde indica que las PQR de los usuarios deberán atenderse a través del mismo canal por donde fueron formuladas, salvo que el usuario solicite la respuesta por un medio diferente. Responder todas las PQR presentadas por los usuarios a través de medio físico, aumenta considerablemente los costos y se reduce la satisfacción del cliente, en razón a que se aumentan los tiempos de entrega de respuesta utilizando correos y no se contribuye con temas ecológicos, por el uso de papel.

Para finalizar, es importante señalar que consideramos que el presente proyecto de ley impone obligaciones desproporcionadas que pueden resultar en implementaciones altamente costosas para las empresas, las cuales serán trasladadas a los usuarios finales en el costo de los servicios. Igualmente, algunas de las disposiciones incluidas dificultan la solución de los casos en un primer contacto lo cual restringe la exitosa interacción entre el cliente y el operador. Adicionalmente, sugerimos respetuosamente tener en cuenta las adecuaciones que se están intentando al régimen de protección actual con los pilotos del PREVENSIC, en donde se están considerando implementar algunas modificaciones que resulten en mejor atención para los clientes, como también en mayor eficiencia para los operadores, donde la utilización de canales tecnológicos y digitales será esencial. Por lo anterior, algunas de las imposiciones del proyecto de ley resultan incompatibles con el objetivo general del PREVENSIC, el cual es reducir los incumplimientos por parte de los operadores y mejorar la atención al cliente.

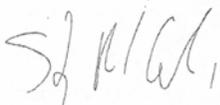
Por todo lo anteriormente expuesto, solicitamos muy respetuosamente se proceda con el archivo de

este proyecto en pro de los derechos de los mismos consumidores.

Agradecemos su atención.

Cordialmente,

Cordialmente,



SANTIAGO PINZÓN GALÁN

Director Ejecutivo de la Cámara de Industria Digital y Servicios ANDI

Con Copia a H.R.

Dr. Andrés David Calle Aguas

Honorable Representantes a la Cámara (Autor)

Dr. Ángel María Gaitán Pulido

Honorable Representantes a la Cámara (Autor)

Dr. Béner León Zambrano Erazo honorable Representantes a la Cámara (Autor)

Dr. Carlos Adolfo Ardila Espinosa honorable Representantes a la Cámara (Autor)

Dra. Flora Perdomo Andrade

Honorable Representantes a la Cámara (Autor)

Dr. José Luis Correa López honorable Representantes a la Cámara (Autor)

Dra. Adriana Gómez Millán

Honorable Representantes a la Cámara (Pone)

Dr. Jorge Humberto Mantilla

Secretaría General de la Cámara de Representantes

CONTENIDO

Gaceta número 772 - Jueves, 22 de agosto de 2019

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO **Págs.**

Proyecto de Acto legislativo número 182 de 2019 Cámara, por el cual se modifica el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones. 1

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 176 de 2019 Cámara, por medio del cual se regulan las políticas de uso y apropiación de las redes sociales y se dictan otras disposiciones generales. 13

CARTAS DE COMENTARIOS

Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto propuesto para segundo debate del Proyecto de ley número 258 de 2018 Cámara, por la cual se le determina un Régimen Especial a los Institutos de Fomento y Desarrollo Regional (Infis). 24

Carta de comentarios del Ministerio de Salud y Protección Social al Proyecto de ley número 152 de 2018 Cámara, por medio de la cual la Nación y el Congreso de la República se vinculan a la celebración de los 95 años del natalicio del doctor Víctor Renán Barco López y rinde homenaje al municipio de La Dorada, Caldas, en su primer centenario y se dictan otras disposiciones. 34

Carta de comentarios de Cámara de Industria Digital y Servicios al informe de ponencia de segundo debate del Proyecto de ley número 239 de 2018 Cámara, por medio de la cual se protegen los derechos de los consumidores que usan líneas telefónicas de atención al cliente. 36