



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 906

Bogotá, D. C., viernes, 26 de octubre de 2018

EDICIÓN DE 36 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY ORGÁNICA

PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 229 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se adoptan medidas para profesionalizar las Unidades de Trabajo Legislativo de los Congresistas y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. El objeto de la presente ley es adoptar medidas para profesionalizar las Unidades de Trabajo Legislativo de los Congresistas mediante la modificación de las denominaciones de los cargos, la fijación de nuevos requisitos y la asignación de funciones como una medida para combatir la corrupción y promover la idoneidad de los funcionarios que contribuyen a la labor legislativa.

Artículo 2º. Modifíquese el artículo 388 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

Artículo 388. Unidad de Trabajo Legislativo de los Congresistas. Cada Congresista contará, para el logro de una eficiente labor legislativa, con una Unidad de Trabajo a su servicio, integrada por no más de 10 empleados y/o contratistas. Para la provisión de estos cargos cada Congresista postulará, ante el Director Administrativo de la respectiva cámara, el candidato para su libre nombramiento y remoción o para su vinculación por contrato.

La Planta de Personal de cada Unidad de Trabajo Legislativo de los Congresistas se conformará dentro de las posibilidades que permite la combinación de rangos y nominaciones señalados en este artículo a escogencia del respectivo Congresista. El valor del sueldo mensual de dicha planta o Unidad de Trabajo no podrá sobrepasar el

valor de cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales para cada unidad.

Los cargos de la Unidad de Trabajo Legislativo de los Congresistas tendrán la siguiente nomenclatura y escala de remuneración:

Denominación	Salarios mínimos
Asistente I	Tres (3)
Asistente II	Cuatro (4)
Técnico-profesional I	Cinco (5)
Profesional I	Seis (6)
Profesional II	Siete (7)
Asesor I	Ocho (8)
Asesor II	Nueve (9)
Asesor III	Diez (10)
Asesor IV	Once (11)
Asesor V	Doce (12)
Asesor VI	Trece (13)
Asesor VII	Catorce (14)
Asesor VIII	Quince (15)

La certificación de cumplimiento de labores de los empleados y/o contratistas de la Unidad de Trabajo Legislativo, será expedida por el respectivo Congresista.

Parágrafo 1º. Cuando se trate de la calidad de Asesor, podrá darse la vinculación por virtud de contrato de prestación de servicios debidamente celebrado. El Congresista podrá solicitar a la autoridad nominadora que disponga la iniciación de las labores contratadas desde el mismo momento de la designación del Asesor.

En el evento de vinculación mediante contrato de prestación de servicios, no se considerarán prestaciones sociales en el valor del contrato celebrado, ni habrá lugar al reconocimiento o reclamación de ellas.

Parágrafo 2°. Cada Congresista, al momento de realizar la postulación del candidato para su libre nombramiento y remoción o para su vinculación por contrato, deberá comunicar a la Dirección Administrativa de la respectiva cámara las funciones que desempeñará dicho candidato en su Unidad de Trabajo Legislativo, siempre que sea para el nivel técnico-profesional, profesional o asesor.

Artículo 3°. Adiciónese un artículo 388A a la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

Artículo 388A. Requisitos para cargos de nivel asistencial de las Unidades de Trabajo Legislativo. Para desempeñar cualquiera de los niveles asistencial I o II de las Unidades de Trabajo Legislativo de los Congresistas, se exigirá ser ciudadano colombiano en ejercicio.

Artículo 4°. Adiciónese un artículo 388B a la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

Artículo 388B. Requisitos para cargos de nivel técnico-profesional de las Unidades de Trabajo Legislativo. Se deben exigir, como mínimo, los siguientes requisitos para desempeñar cargos de nivel técnico-profesional de las Unidades de Trabajo Legislativo de los Congresistas:

Técnico-profesional I: Haber terminado y aprobado todas las materias que conforman el pensum académico de un programa de formación técnica o tecnológica o haber cursado tres (3) años de estudios profesionales.

Artículo 5°. Adiciónese un artículo 388C a la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

Artículo 388C. Requisitos para cargos de nivel profesional de las Unidades de Trabajo Legislativo. Se deben exigir, como mínimo, los siguientes requisitos para desempeñar cargos de nivel profesional de las Unidades de Trabajo Legislativo de los Congresistas:

Profesional I: Haber terminado y aprobado todas las materias que conforman el pensum académico de un programa de formación profesional o haber cursado tres (3) años de estudios universitarios y tener un (1) año de experiencia laboral.

Profesional II: Haber obtenido Título Profesional o haber cursado cuatro (4) años de estudios universitarios y tener un (1) año de experiencia laboral.

Artículo 6°. Adiciónese un artículo 388D a la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

Artículo 388D. Requisitos para cargos de nivel asesor de las unidades de trabajo legislativo. Se deben exigir, como mínimo, los siguientes requisitos para desempeñar cargos de nivel asesor de las Unidades de Trabajo Legislativo de los Congresistas:

Asesor I: Haber obtenido Título Profesional.

Asesor II: Haber obtenido Título Profesional y tener un (1) año de experiencia laboral.

Asesor III: Haber obtenido Título Profesional y tener un (1) año de experiencia profesional.

Asesor IV: Haber obtenido Título Profesional y tener dos (2) años de experiencia profesional.

Asesor V: Haber obtenido Título Profesional, Título de formación avanzada o posgrado y tener un (1) año de experiencia profesional.

Asesor VI: Haber obtenido Título Profesional, Título de formación avanzada o posgrado y tener dos (2) años de experiencia profesional.

Asesor VII: Haber obtenido Título Profesional, Título de formación avanzada o posgrado y tener tres (3) años de experiencia profesional.

Asesor VIII: Haber obtenido Título Profesional, Título de formación avanzada o posgrado y cuatro (4) años de experiencia profesional.

Artículo 7°. Se entiende por experiencia los conocimientos, las habilidades y las destrezas adquiridas o desarrolladas mediante el ejercicio de una profesión, arte u oficio.

Para los efectos de la presente Ley, la experiencia se clasifica en laboral, técnico-profesional y profesional.

Experiencia laboral: es la adquirida con el ejercicio de cualquier empleo, ocupación, arte u oficio.

Experiencia Técnico-Profesional: es la adquirida a partir de la terminación y aprobación de todas las materias que conforman el pensum académico de la respectiva formación tecnológica o técnica-profesional, en el ejercicio de las actividades propias de la disciplina exigida para el desempeño del empleo.

Experiencia Profesional: es la adquirida a partir de la terminación y aprobación de todas las materias que conforman el pensum académico de la respectiva formación profesional, en el ejercicio de las actividades propias de la profesión o disciplina exigida para el desempeño del empleo.

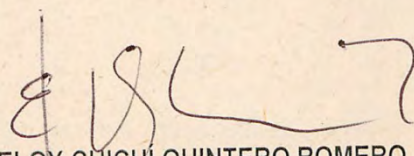
Parágrafo. A los empleados de las Unidades de Trabajo Legislativo de los Congresistas, vinculados en cargos Asistenciales, se les certificará experiencia laboral. A aquellos empleados o contratistas que ostenten cargos Técnico-profesionales, Profesionales o de Asesor, se les certificará su experiencia técnico-profesional o profesional, según corresponda.

Artículo 8°. Régimen de Transición. Los Congresistas que al momento de entrar en vigencia la presente ley tengan vinculados en su Unidad de Trabajo Legislativo funcionarios o contratistas que no cumplan con los requisitos del cargo, podrán conservarlos en el mismo cargo hasta cuando cese su calidad de Congresista. Todos los Congresistas que deseen ascender o postular candidatos para su libre nombramiento y remoción o para su vinculación por contrato deberán observar los nuevos requisitos.

Los funcionarios y/o contratistas de las Unidades de Trabajo Legislativo que cumplan con los requisitos contemplados por la presente ley podrán solicitar ante la Dirección Administrativa de la respectiva cámara la modificación de la nomenclatura del cargo, previa verificación del cumplimiento de los requisitos y de la asignación de funciones de que trata el parágrafo 2° del artículo 2°.

Artículo 9°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

A consideración de los honorables Congressistas,



ELOY CHICHI QUINTERO ROMERO
Representante a la Cámara
Departamento del Cesar

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Antecedentes

El presente proyecto de ley puesto a consideración de los honorables parlamentarios fue inicialmente radicado el 26 de julio de 2017. No obstante, a causa de la agitada agenda no pudo ser debatido. Por lo que, en aras de crear normas más eficientes en la lucha contra la corrupción, considero de suma importancia volver a radicar el proyecto, esperando que durante esta legislatura tenga un mejor desenlace.

II. Objeto

El presente proyecto de ley tiene por objeto modificar los cargos de la Unidad de Trabajo Legislativo de los Congressistas sin afectar las asignaciones salariales establecidas en la Ley 5ª de 1992, con el propósito de profesionalizar el quehacer legislativo y combatir el fenómeno de corrupción al interior del Congreso de la República.

Adicionalmente, se pretende establecer mediante la Ley 5ª, los requisitos que se exigirán para cada cargo, pues en la actualidad, por virtud del artículo 388 del Reglamento del Congreso, la facultad de determinar las calidades para ocupar cargos de asesores, se le otorgó a la Mesa Directiva de la Cámara y de la Comisión de Administración del Senado, conjuntamente. Con la nueva denominación de los cargos técnico-profesionales y profesionales se hace necesario que se deje establecido en la misma Ley 5ª los requisitos exigidos para ocupar cada uno de esos cargos.

Finalmente, se establece que los Congressistas deberán asignar funciones a los candidatos que

sean postulados para su Unidad de Trabajo Legislativo.

III. Justificación

Actualmente, tal como está establecido en el artículo 388 de la Ley 5ª de 1992, en las Unidades de Trabajo Legislativo de los Congressistas existen solo dos tipologías de cargos: Asistente y Asesor. Cada uno de estos cargos está definido con un número o grado y tiene una asignación salarial.

El último inciso del artículo 388 señala que las calidades para ser asesor serán definidas mediante resolución de la Mesa Directiva de la Cámara y de la Comisión de Administración del Senado, conjuntamente.

En concordancia con lo anterior fueron expedidas las Resoluciones número MD-1095 de 2010 de la Cámara de Representantes y 009 de 1995 del Senado de la República, en las cuales se establecieron los siguientes requisitos para el grado de asesor:

CARGO	REQUISITOS
Asesor I	Haber culminado estudios Universitarios o Tecnológicos o haber cursado dos (2) años de estudios Universitarios o Tecnológicos y tener un (1) año de experiencia laboral comprobada.
Asesor II	Título de Educación Superior, o terminación de estudios superiores.
Asesor III	Título de Educación Superior y un (1) año de experiencia profesional.
Asesor IV	Título de Educación Superior y dos (2) años de experiencia profesional.
Asesor V	Título de Educación Superior y tres (3) años de experiencia profesional.
Asesor VI	Título de Educación Superior formación universitaria o profesional, título de formación avanzada o posgrado y tres (3) años de experiencia profesional.
Asesor VII	Título de formación universitaria o profesional, título de formación avanzada o posgrado y cuatro (4) años de experiencia profesional.
Asesor VIII	Título de formación universitaria o profesional, título de formación avanzada o posgrado y cinco (5) años de experiencia profesional.

Para los grados asistenciales no se exige ningún requisito.

Con referencia a la asignación salarial, el artículo 388 contempla la siguiente información:

CARGO	ASIGNACIÓN SALARIAL (#SMLMV)
Asistente I	3
Asistente II	4
Asistente III	5
Asistente IV	6
Asistente V	7

CARGO	ASIGNACIÓN SALARIAL (#SMLMV)
Asesor I	8
Asesor II	9
Asesor III	10
Asesor IV	11

CARGO	ASIGNACIÓN SALARIAL (#SMLMV)
Asesor V	12
Asesor VI	13
Asesor VII	14
Asesor VIII	15

Es decir, la asignación salarial, actualizada al año 2018 es la siguiente:

CARGO	VALORES 2018
Asistente I	\$2.343.726
Asistente II	\$3.124.968
Asistente III	\$3.906.210
Asistente IV	\$4.687.452
Asistente V	\$5.468.694

CARGO	VALORES 2018
Asesor I	\$6.249.936
Asesor II	\$7.031.178
Asesor III	\$7.812.420
Asesor IV	\$8.593.662
Asesor V	\$9.374.904
Asesor VI	\$10.156.146
Asesor VII	\$10.937.388
Asesor VIII	\$11.718.630

Tal como se puede observar, los grados asistenciales tienen una remuneración que oscila entre los 3 smlmv y 7 smlmv, que de acuerdo con el Salario Mínimo Legal Mensual Vigente decretado para el año 2018, el cual se fijó en \$781.242 pesos, corresponde a una variación entre \$2.343.726 y \$5.468.694, remuneración que, si es comparada con la escala salarial de otras entidades del sector público, se asigna normalmente a cargos que tienen unos requisitos de formación académica y experiencia mínima, tal como se mostrará más adelante.

Sin embargo, para el caso de los grados asistenciales del Congreso de la República no se exige ningún tipo de requisito, provocando dos situaciones negativas: por un lado, buena parte de los Congresistas postulan para su Unidad de Trabajo Legislativo candidatos que no tienen las aptitudes necesarias para contribuir de manera eficiente con la labor legislativa. Por el otro, en aquellos casos donde el Congresista postula candidatos con formación académica, el carácter asistencial impide la certificación de la experiencia técnico-profesional o profesional del funcionario, menoscabando posteriormente la acreditación de dicha experiencia para futuros cargos a los que aspire.

Con esto no se quiere decir que todos los cargos de las UTL deban estar integradas por personas con determinada formación académica o experiencia, sino que algunas de las denominaciones y requisitos de los cargos de las Unidades de Trabajo Legislativo contemplados en el artículo 388 de la Ley 5ª de 1992, como son el de Asistente III, IV y V, deben ser modificados.

La propuesta del presente proyecto de ley es modificar la denominación de los cargos Asistente III, Asistente IV y Asistente V por Técnico-

Profesional I, Profesional I y Profesional II respectivamente.

Necesidad de elevar los requisitos de los cargos de las Unidades de Trabajo Legislativo a rango legal

Con la presente iniciativa también se pretende incluir en la Ley 5ª los requisitos que se exigirán para cada cargo, pues en la actualidad, por virtud del artículo 388 del Reglamento del Congreso, la facultad de determinar las calidades para ocupar cargos de asesores, se le otorgó a la Mesa Directiva de la Cámara y de la Comisión de Administración del Senado, conjuntamente.

Elevar a rango de ley los requisitos de los cargos de las Unidades de Trabajo Legislativo de los Congresistas resultaría más beneficioso para el funcionamiento del Congreso de la República, conforme a los siguientes caracteres de la ley¹:

- Generalidad: Esto significa que la ley cubre a todas las personas que se encuentran en las condiciones previstas por ella, sin excepción de ninguna clase.

En ese sentido, el proyecto de ley se encamina a unificar las disposiciones que en materia de requisitos para los cargos de las Unidades de Trabajo Legislativo de los Congresistas han dictado tanto la Cámara de Representantes como el Senado de la República.

- Obligatoriedad: El carácter de la ley es imperativo-atributivo, lo cual implica una voluntad que manda y otra que obedece.

Al elevar a rango de ley orgánica las disposiciones relacionadas con las calidades exigidas para las Unidades de Trabajo legislativo de los Congresistas y demás contempladas en la presente iniciativa, se derogan las Resoluciones número MD-1095 de 2010 de la Cámara de Representantes y 009 de 1995 del Senado de la República.

- Permanencia: La ley rige un número indeterminado de casos o hechos y solo deja de tener vigencia mediante su derogación.

Una ley de la República tiene mayor vocación de permanencia que una resolución dictada por la mesa directiva de la Cámara de Representantes o por el Senado de la República. Este atributo otorga mayor seguridad jurídica y estabilidad a las disposiciones que regulan las calidades exigidas para las Unidades de Trabajo Legislativo de los Congresistas.

- Abstracta e impersonal: La ley no está hecha para regir casos individuales, ni para personas determinadas.

El proyecto de ley no tiene por objeto resolver la situación individual de los funcionarios que actualmente se encuentran vinculados a las Unidades de Trabajo Legislativo de los

¹ MONROY CABRA, G. Introducción al Derecho, decimosexta edición. (2015).

Congresistas. Por el contrario, lo que pretende es profesionalizar la labor legislativa y combatir la corrupción al interior de la institución.

Es por ello que al elevar a rango legal los requisitos para hacer parte de una Unidad de Trabajo Legislativo se crean disposiciones claras y fijas que no podrán ser modificadas sencillamente por los intereses particulares que existan al interior del Congreso durante determinado periodo.

La exigencia de requisitos como una medida para profesionalizar la labor legislativa y combatir la corrupción

Como se ha explicado anteriormente, para la Unidad de Trabajo Legislativo de los Congresistas la ley contempla cinco grados asistenciales con una escala salarial de \$2.343.726 (Asistente I) a \$5.468.694 (Asistente V) que no exigen ningún tipo de requisito académico o de experiencia. Situación que ha propiciado que algunas Unidades de Trabajo Legislativo no cuenten con funcionarios idóneos o que en algunos casos sirvan como escenario ideal para el desarrollo de prácticas corruptas.

Lo primero que se debe señalar es que los Congresistas pueden postular candidatos sin ningún tipo de requisito a cargos con asignaciones salariales muy superiores a las que contemplan otros cargos del sector público que sí exigen requisitos de formación académica o experiencia. Esta circunstancia, sin hacer ningún tipo de acusación, se convierte en un espacio propiciador de corrupción e ineficiencia de la labor legislativa frente a otras entidades públicas, ya que permite que las Unidades de Trabajo Legislativo se conviertan en la forma en que “se pagan favores” políticos y no en una unidad de apoyo y asesoramiento al Congresista, pues el factor determinante no es la idoneidad del candidato para integrar la Unidad de Trabajo Legislativo sino cualquier otro tipo de circunstancia política.

Otro método perverso que puede generarse de la actual normativa hace referencia al uso de las Unidades de Trabajo Legislativo como la “caja menor” del Congresista, consistente en que el Congresista vincula a un funcionario sin ningún tipo de formación académica o experiencia con una asignación salarial mayor a la que realmente recibe, para que el excedente se destine para fines distintos a los contemplados por la ley.

Crear requisitos a los cargos Técnico-profesional I (antes Asistente III), Profesional I (antes Asistente IV) y Profesional II (antes Asistente V) no es una cuestión de forma, sino todo lo contrario, es dar un nuevo sentido a la naturaleza y fines de las Unidades de Trabajo Legislativo de los Congresistas. Es una medida que propende por un Congreso de la República integrado por personal calificado que contribuya a un mejor desarrollo de la labor legislativa y sin corrupción.

El proyecto de ley como la materialización de un derecho de los trabajadores

Además de lo explicado en los acápite anteriores, tal como está contemplado hoy en la ley, para que un profesional recién egresado, pueda empezar a construir y crear su experiencia profesional en una Unidad de Trabajo Legislativo del Congreso de la República, y que la misma sea certificada como tal, debe ser vinculado mínimo al cargo de Asesor I, con una asignación de \$6.249.936 (valor a 2018), lo cual, no sucede frecuentemente en la entidad, ni en el sector privado en nuestro país.

Lo que se ha podido observar es que profesionales, incluso con formación de posgrado, son vinculados a cargos asistenciales, pues en la mayoría de los casos, al momento de su contratación, prima el nivel salarial y no la tipología del cargo, lo cual no les concede la experiencia profesional y se vulnera el derecho que toda persona tiene a un trabajo en condiciones dignas y justas tal como lo consagra el artículo 25 de la Constitución Política de Colombia.

Prueba de ello, y para soportar estas afirmaciones, en el año 2015 se hizo el trabajo previo de solicitar a las divisiones de personal del Senado y Cámara de Representantes, por medio de derecho de petición, información sobre el número de empleados vinculados por medio de las UTL de los Congresistas y discriminando la cantidad de empleados en cada cargo, bien fuera asistencial o de asesor. Con base en esa información solicitamos que se nos informara cuántos empleados vinculados en cargos asistenciales en las UTL, son profesionales.

Como respuesta a lo anterior, la División de Recursos Humanos del Senado de la República entregó la siguiente información:

El total de empleados de las Unidades de Trabajo Legislativo del Senado de la República al 30 de abril de 2015 era de 843.

El número de funcionarios de conformidad con el nombre y grado es el siguiente que conforman la planta de las Unidades de Trabajo Legislativo, es el siguiente:

CARGO	NÚMERO DE FUNCIONARIOS
Asistente I	215
Asistente II	155
Asistente III	115
Asistente IV	88
Asistente V	98
Asesor I	66
Asesor II	27
Asesor III	20
Asesor IV	17
Asesor V	12
Asesor VI	12
Asesor VII	3
Asesor VIII	15

Para los cargos de Asistentes del Grado I al Grado V, no se requiere Título Profesional.

Según el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público, SIGEP, el número de funcionarios que figuran como profesionales en los cargos de Asistente en las Unidades de Trabajo Legislativo a abril de 2015 eran:

CARGO	NÚMERO DE FUNCIONARIOS PROFESIONALES
Asistente I	44
Asistente II	45
Asistente III	50
Asistente IV	33
Asistente V	32

De la información anterior, y teniendo en la cuenta que hay una probabilidad alta de que el reporte de los empleados profesionales en cargos asistenciales, no sea la definitiva, pues como no se exigen requisitos para ocupar estos cargos, es muy común que, para la respectiva posesión, las personas no entreguen documentación completa en aras de agilizar el proceso, se puede inferir entonces la siguiente información por parte del Senado de la República a abril de 2015:

CARGO	NÚMERO DE FUNCIONARIOS	NÚMERO DE FUNCIONARIOS PROFESIONALES	PARTICIPACIÓN PORCENTUAL
Asistente I	215	44	20,5%
Asistente II	155	45	29,0%
Asistente III	115	50	43,5%
Asistente IV	88	33	37,5%
Asistente V	98	32	32,7%

Así pues, es preocupante ver cómo en el caso de los Asistentes III, IV y V, el 43,5%, 37,5% y 32,7% respectivamente, siendo profesionales y recibiendo una remuneración salarial digna y justa, no puedan tener derecho a que se les certifique su experiencia profesional o técnica-profesional según corresponda.

Debe señalarse que la División de Personal de la Cámara de Representes no respondió el Derecho de Petición radicado el día 4 de mayo de ese año, situación que no permitió el análisis de la información en dicha corporación.

También se debe resaltar que, con la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un Nuevo País”, el Gobierno del presidente Juan Manuel Santos, mediante el artículo 74 del mismo, adoptó la Política Nacional de Trabajo Decente, que tiene como firme objetivo “*promover la generación de empleo, la formalización laboral y la protección de los trabajadores de los sectores público y privado*” [Subrayado fuera de Texto].

Por eso el presente proyecto de ley tiene por objeto modificar la denominación de los cargos de la Unidad de Trabajo Legislativo de los Congresistas, sin afectar las asignaciones salariales de los escalafones establecidos en la Ley 5ª de 1992, también con el propósito de contribuir a que los profesionales, técnicos o tecnólogos que hayan, como mínimo, culminado y aprobado la totalidad de sus materias, puedan obtener

certificación de experiencia técnico-profesional o profesional durante el periodo de tiempo que sean vinculados a la Corporación, y que actualmente no gozan de ese derecho por ostentar cargos de nivel asistencial.

Adicionalmente, el proyecto de ley establece que los Congresistas deberán comunicar a las Direcciones Administrativas de su cámara las funciones que el candidato postulado para la Unidad de Trabajo Legislativo desarrollará. Esta medida tiene un doble beneficio: primero, le permite al trabajador acreditar cuáles funciones desarrollaba en su permanencia en el cargo; y, además, evita los conocidos cargos “*de corbata*”.

Normativa en otras entidades del sector público

Para este proyecto de ley, se ha tomado en cuenta la normativa frente a las escalas salariales y la clasificación de los cargos en otras entidades del Orden Nacional que puedan ser comparadas o similares al Congreso de la República.

Así pues, analizamos en primera medida la clasificación de cargos y su respectiva escala salarial de la Procuraduría General de la Nación, con base en el Decreto número 263 de 2000 y 196 de 2014 del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Como experiencia, para los empleados de la Procuraduría General de la Nación, se entiende los conocimientos, habilidades y las destrezas adquiridas o desarrolladas mediante el ejercicio de una profesión, ocupación, arte u oficio.

De igual manera, se clasifica la experiencia en profesional, docente, específica, relacionada y general. En el caso que nos ocupa, que es la experiencia profesional, el decreto la define así:

Experiencia profesional: es la adquirida a partir de la terminación y aprobación de todas las materias que conforman el pensum académico de pregrado de la respectiva formación profesional, o de especialización tecnológica, en el ejercicio de las actividades propias de la profesión o especialidad relacionadas con las funciones del empleo al cual aspira. Para los cargos del nivel directivo, esta experiencia solo se cuenta a partir de la obtención del título profesional respectivo.

Por su parte, la experiencia laboral, de la cual se habla en este proyecto de ley, se asemeja a lo que el Decreto número 263 de 2000 de la Procuraduría General de la Nación denomina experiencia general así:

Experiencia general: es la adquirida con el ejercicio de cualquier empleo, profesión, ocupación, arte u oficio.

Ahora bien, al revisar la clasificación de los cargos encontramos que, en la Procuraduría General de la Nación, los empleados son vinculados bajo los siguientes tipos de cargos:

1. Nivel Directivo.
2. Nivel Asesor (De grado 19 a 25).
3. Nivel Ejecutivo (De grado 15 a 22).
4. Nivel Profesional (De grado 15 a 19).
5. Nivel Técnico (De grado 8 a 19).
6. Nivel Administrativo (De grado 6 a 11).
7. Nivel operativo (De grado 1 a 14).

Respecto a la asignación salarial, según el Decreto número 186 de 2014, la Procuraduría General de la Nación, dictó las normas sobre régimen salarial y prestacional de los servidores públicos vinculados al Ministerio Público que, en el caso de los niveles asesor a operativo, funciona de la siguiente forma:

Artículo 20. A partir del 1° de enero de 2014, la asignación básica mensual para los empleos de la Procuraduría General de la Nación y de la Defensoría del Pueblo, cuya denominación del cargo no esté señalada en los artículos anteriores se regirá por la siguiente escala:

GRADO	ASIGNACIÓN MENSUAL	GRADO	ASIGNACIÓN MENSUAL
1	778.422	14	3.218.340
2	965.942	15	3.311.895
3	1.145.587	16	3.629.935
4	1.499.975	17	4.312.908
5	1.579.753	18	4.637.156
6	1.661.645	19	5.000.871
7	1.834.162	20	5.410.286
8	2.010.991	21	5.840.662
9	2.194.568	22	6.284.982
10	2.387.331	23	6.751.562
11	2.607.622	24	7.625.457
12	2.810.165	25	8.735.950
13	3.045.110		

No obstante, se debe advertir que de conformidad al Decreto número 1257 de 2015, que reajustó los salarios de la rama Judicial y Procuraduría General de la Nación a partir del 1° de enero de 2015 con un incremento del 4,66%; al Decreto número 245 de 2016 que los reajustó con un incremento del 7,77% y del Decreto número 1013 de 2017 con un incremento del 6,75, la tabla del Decreto número 186 de 2014 debe ser actualizada a 2017 de la siguiente manera:

GRADO	ASIGNACIÓN MENSUAL	GRADO	ASIGNACIÓN MENSUAL
1	\$937.263	14	\$3.875.060
2	\$1.163.048	15	\$3.987.705
3	\$1.379.350	16	\$4.370.643
4	\$1.806.053	17	\$5.192.980
5	\$1.902.110	18	\$5.583.393
6	\$2.000.713	19	\$6.021.326
7	\$2.208.433	20	\$6.514.284
8	\$2.421.345	21	\$7.032.481
9	\$2.642.382	22	\$7.567.467
10	\$2.874.479	23	\$8.129.255

GRADO	ASIGNACIÓN MENSUAL	GRADO	ASIGNACIÓN MENSUAL
11	\$3.139.722	24	\$9.181.473
12	\$3.383.595	25	\$10.518.568
13	\$3.662.869		

Con lo anterior, podemos ver cómo con un gran abanico de posibilidades las personas que se vinculan a la Procuraduría General de la Nación, dependiendo de su formación y su experiencia, pueden acceder a diferentes niveles de cargos y asignaciones salariales, pero siempre cumpliendo con los requisitos establecidos para el cargo a ocupar.

Si comparamos las asignaciones salariales del Congreso de la República con las de la Procuraduría General de la Nación, en el primero, son asistentes personas que perciban una remuneración salarial entre 3 a 7 salarios mínimos legales mensuales vigentes, lo cual en términos económicos corresponde a \$2.213.151 a \$5.164.019 (valores para el 2017). La experiencia adquirida en este tipo de cargos, es experiencia laboral más no profesional. Por su parte, en la Procuraduría General de la Nación, los cargos de nivel profesional oscilan entre \$3.987.705 hasta \$6.021.326 y la experiencia acreditada es de tipo profesional (valores para el 2017).

Así pues, se puede ver como, según asignación salarial y nomenclatura del cargo, para un profesional en Colombia, sería mucho más beneficioso vincularse en la Procuraduría General de la Nación como profesional que en el Congreso de la República como asistente, independiente del grado al que pertenezca, y con una escala salarial muy similar, pues en el Ministerio Público está aumentando y creando experiencia profesional que sirve en su historia laboral, mientras que en el Congreso de la República, al no existir requisitos para ocupar los cargos asistenciales, no se expide experiencia profesional.

Por eso la propuesta es modificar la denominación y requisitos de los cargos de las Unidades de Trabajo Legislativo de los Congresistas a partir de Asistente III, quienes actualmente tienen una asignación salarial de \$3'906.210, remuneración similar al grado 13 de la Procuraduría.

Como un segundo ejemplo, que sirvió de comparación para sustentar la conveniencia de este proyecto de ley, tomamos el rango de asignación salarial y nomenclaturas de cargos de la Alcaldía de Bogotá.

El Decreto número 020 del 18 de enero de 2017 de la Alcaldía Mayor de Bogotá, fija las escalas de remuneración para los empleos que sean desempeñados por empleados públicos correspondientes a las Secretarías, Departamentos Administrativos y la Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos de la Administración del Sector

Central de Bogotá, Distrito Capital, de la siguiente manera:

GRADO	DIRECTIVO	ASESOR	PROFESIONAL	TÉCNICO	ASISTENCIAL
01	3.699.085	3.699.085	2.131.560	1.475.563	1.083.211
02	3.898.609	3.898.609	2.193.175	1.528.268	1.128.989
03	4.004.775	4.004.775	2.267.773	1.612.069	1.169.157
04	4.510.568	4.510.568	2.286.990	1.664.316	1.251.055
05	4.978.031	4.978.031	2.353.260	1.716.568	1.304.459
06	5.550.932	5.550.932	2.398.246	1.733.737	1.350.237
07	6.082.914	6.082.914	2.493.025	1.335.991	1.401.540
08	6.814.232	6.814.232	2.565.917	1.895.700	1.429.034
09	7.641.209		2.616.641	1.970.342	1.429.520
10	8.599.372		2.638.819	2.030.050	1.476.312
11			2.770.035	2.097.775	1.498.492
12			2.850.229	2.117.246	1.528.268
13			2.923.148	2.179.329	1.612.069
14			3.083.502	2.246.501	1.664.316
15			3.083.641	2.258.253	1.716.568
16			3.116.838	2.306.210	1.783.737
17			3.136.292	2.389.017	1.835.991
18			3.179.685	2.426.491	1.895.700
19			3.344.068	2.426.591	1.970.342
20			3.422.620	2.426.691	2.030.050
21			3.508.371	2.426.791	2.097.226
22			3.607.832	2.426.891	2.134.102
23			3.627.737		2.179.329
24			3.633.457		2.195.956
25			3.730.422		2.246.501
26			3.898.609		2.306.210
27			3.931.646		2.306.350
28			4.004.775		
29			4.163.335		
30			4.510.568		
31			4.545.359		
32			5.550.932		

Como se puede observar, en la Alcaldía Mayor de Bogotá, los cargos asistenciales van desde el grado 1 al grado 27, lo cual en términos salariales se ubica en una escala entre \$1.083.211 hasta \$2.306.350. Por su parte, los empleados que cuenten con formación técnica, pueden ser empleados en la Alcaldía Mayor de Bogotá con salarios que oscilan entre \$1.475.536 hasta \$2.426.891. Los empleados que ocupan cargos de nivel profesional, pueden ser contratados por salarios entre \$2.131.560 hasta \$5.550.932. Finalmente, los asesores del distrito cuentan con asignaciones salariales que oscilan entre los \$3.699.085 hasta \$6.814.232 dependiendo del grado al que pertenezcan en su cargo (todos los valores anteriores están actualizados al 2017).

Este ejemplo resulta más claro para lograr entender la desventaja que enfrentan los profesionales que son vinculados al Congreso de la República y que por la falta de una adecuada categorización de los cargos pues, son incorporados

en la categoría de asistentes, dejándolos sin la posibilidad de construir su experiencia profesional certificada, la cual, siempre es exigida por entidades del sector público y empresas del sector privado al momento de vincular a un profesional a un cargo de tal categoría.

Impacto fiscal

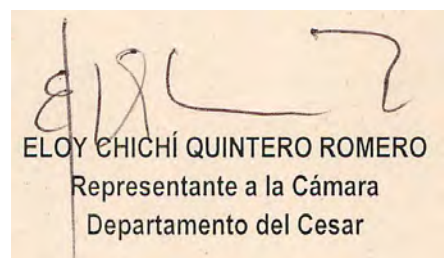
Vale la pena resaltar que esta iniciativa no tiene impacto fiscal alguno, por lo que no implica un gasto adicional para el Congreso de la República ni mucho menos para el Gobierno Nacional.

Conclusiones

Este proyecto tiene por objeto modificar la denominación de los cargos Asistente III, Asistente IV y Asistente V de las Unidades de Trabajo Legislativo de los Congresistas, por Técnico-profesional I, Profesional I y Profesional II respectivamente, con el objetivo de incrementar los requisitos de formación académica y experiencia en cargos que actualmente tienen una remuneración que en otras entidades del sector público se ubican en grados técnico, profesional o asesor.

Esta modificación a la Ley 5ª de 1992, junto con la asignación de funciones a los postulados a ocupar cargos en las Unidades de Trabajo Legislativo, permitirá profesionalizar la labor legislativa de los Congresistas y combatir el fenómeno de corrupción al interior de la institución. Igualmente, otorgará el derecho a los funcionarios de las UTL a acceder a su experiencia profesional, crear y/o mejorar su historial laboral para que, cuando se presenten a otra entidad pública o privada, puedan cumplir con los requisitos exigidos para los cargos profesionales, de asesores o directivos.

A consideración de los honorables Congresistas,



CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 25 de octubre de 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 229 con su correspondiente Exposición de Motivos. Por el honorable Representante *Eloy Chichí Quintero*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 228 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se modifica el artículo 152 de la Ley 1437 de 2011 – Código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo- y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Modifíquese el artículo 152 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 152. Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia. Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

1. De los de nulidad de los actos administrativos proferidos por funcionarios u organismos del orden departamental, o por las personas o entidades de derecho privado cuando cumplan funciones administrativas de los citados órdenes.
2. De los de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral que no provengan de un contrato de trabajo, en los cuales se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía exceda de cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
3. De los de nulidad y restablecimiento del derecho en que se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía exceda de trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes, y, sin atención a la cuantía, de los actos que se expidan en ejercicio del poder disciplinario asignado a los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación, diferentes al Procurador General de la Nación.
4. De los que se promuevan sobre el monto, distribución o asignación de impuestos, contribuciones y tasas nacionales, departamentales, municipales o distritales, cuando la cuantía sea superior a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
5. De los relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en que sea parte una entidad pública en sus distintos órdenes o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado, y de los contratos celebrados por cualquier entidad prestadora de servicios públicos domiciliarios en los cuales se incluyan cláusulas exorbitantes, cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
6. De los de reparación directa, inclusive aquellos provenientes de la acción u omisión de los agentes judiciales, cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
7. De los procesos ejecutivos, cuya cuantía exceda de mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
8. De la nulidad del acto de elección de los gobernadores, de los contralores departamentales, de los diputados a las asambleas departamentales; de concejales del Distrito Capital de Bogotá; de los alcaldes, personeros, contralores municipales y miembros de corporaciones públicas de los municipios y distritos y demás autoridades municipales con setenta mil (70.000) o más habitantes, o que sean capital de departamento. El número de habitantes se acreditará con la información oficial del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (Dane). La competencia por razón del territorio corresponde al Tribunal con jurisdicción en el respectivo departamento.
9. De la nulidad del acto de nombramiento de los empleados públicos del nivel directivo o su equivalente efectuado por autoridades del orden nacional y por las autoridades Distritales, Departamentales o Municipales, en municipios con más de setenta mil (70.000) habitantes o que sean capital de departamento.
10. De los de nulidad de los actos administrativos de las entidades territoriales y descentralizadas de carácter departamental, distrital o municipal que deban someterse para su validez a la aprobación de autoridad superior, o que hayan sido dictados en virtud de delegación de funciones hecha por la misma.
11. De la repetición que el Estado ejerza contra los servidores o ex servidores públicos y personas privadas que cumplan funciones públicas, incluidos los agentes judiciales, cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes y cuya competencia no estuviere asignada al Consejo de Estado en única instancia.
12. De la nulidad contra las resoluciones de adjudicación de baldíos.
13. De los de expropiación de que tratan las leyes agrarias.

14. 14. De los que se promuevan contra los actos de expropiación por vía administrativa.
15. 15. De la pérdida de investidura de diputados, concejales y ediles, de conformidad con el procedimiento establecido en la ley. En estos eventos el fallo se proferirá por la Sala Plena del tribunal.
16. 16. De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos, reparación de daños causados a un grupo y de cumplimiento, contra las autoridades del orden nacional o las personas privadas que dentro de ese mismo ámbito desempeñen funciones administrativas.

Artículo 2°. Los procedimientos y actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la entrada en vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad a la normativa anterior.

Artículo 3°. *Vigencia.* La presente rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

A consideración de los honorables Congresistas,


 ELOY CHICHÍ QUINTERO ROMERO
 Representante a la Cámara
 Departamento del Cesar

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Antecedentes

El presente proyecto de ley puesto a consideración de los honorables parlamentarios fue inicialmente radicado el 21 de marzo de 2017. No obstante, a causa de la apretada agenda no pudo ser debatido. Por lo que, en aras de crear normas más justas relativas a los servidores públicos que obedezcan al deber de materializar los principios constitucionales de la doble instancia, razonabilidad, proporcionalidad e igualdad, considero de suma importancia volver a radicar el proyecto, esperando que durante esta legislatura tenga un mejor desenlace.

Consideraciones previas

El derogado Código Contencioso Administrativo -Decreto número 01 de 1984-, modificado por el Decreto número 2269 de 1987, contemplaba que los Tribunales Administrativos eran los competentes de conocer en primera instancia de los asuntos relativos a la acción de nulidad electoral de los gobernadores, de los diputados de las Asambleas Departamentales y de cualquier otra elección celebrada dentro del respectivo departamento (artículo 132). Sin embargo, con la entrada en vigencia del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de

lo Contencioso Administrativo –Ley 1437 de 2011–, dicha competencia se entendió derogada por el legislador como resultado de la omisión legislativa en materia de competencia judicial en los asuntos relativos a la nulidad en contra de los actos de elección de los gobernadores.

El artículo 132 del Decreto número 01 de 1984, modificado por el Decreto número 2269 de 1987, señalaba que:

Artículo 132. *Los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:*

(...)

8. *De los relativos a la acción de nulidad electoral de los gobernadores, de los diputados a las asambleas departamentales, de cualquier otra elección celebrada dentro del respectivo departamento, de los alcaldes y miembros de los concejos de los municipios capital de departamento, o poblaciones de más de setenta mil (70.000) habitantes de acuerdo con la certificación que expida el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane), del Alcalde Mayor, concejales y ediles de Santafé de Bogotá. Cuando se trate de elecciones nacionales, la competencia será del tribunal correspondiente al lugar donde se haga la declaración de elección.*

Igualmente, de los relativos a la acción de nulidad electoral que se promuevan con motivo de las elecciones o nombramientos hechos por estas corporaciones o funcionarios de que trata el inciso anterior o por cualquier organismo o servidor de los departamentos, de los citados municipios o del distrito capital.

(Subrayado por fuera del texto original)

Por el contrario, el artículo 152 numeral 8 de la Ley 1437 de 2011 actualmente señala que:

“Artículo 152. Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia. *Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:*

(...)

8. *De la nulidad del acto de elección de contralor departamental, de los diputados a las asambleas departamentales; de concejales del Distrito Capital de Bogotá; de los alcaldes, personeros, contralores municipales y miembros de corporaciones públicas de los municipios y distritos y demás autoridades municipales con setenta mil (70.000) o más habitantes, o que sean capital de departamento. El número de habitantes se acreditará con la información oficial del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (Dane). La competen-*

cia por razón del territorio corresponde al Tribunal con jurisdicción en el respectivo departamento”.

De tal forma que la ausencia de una norma especial en materia de competencia de la jurisdicción contencioso administrativa en los asuntos de nulidad electoral de los gobernadores ha llevado a que el Consejo de Estado conozca de estos asuntos por vía de la competencia residual contemplada en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, el cual señala:

“Artículo 149. Competencia del Consejo de Estado en única instancia:

El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus Secciones, Subsecciones o Salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que la Sala disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos:

(...)

14. De todos los demás de carácter Contencioso Administrativo para los cuales no exista regla especial de competencia”.

Es decir, a diferencia de la normativa anterior, en la actualidad los gobernadores que se encuentren incurso en demandas de nulidad electoral solo tendrán derecho a una única instancia ante el Consejo de Estado y no en primera instancia ante el Tribunal Administrativo y en segunda ante el Consejo de Estado como lo establecía el Código Contencioso Administrativo.

Objeto del proyecto de ley

El objeto del presente proyecto de ley es establecer que los Tribunales Administrativos son competentes de conocer en primera instancia de los asuntos relativos a la nulidad de la elección de gobernadores, y de esta manera, corregir la omisión legislativa cometida con la expedición de la Ley 1437 de 2011 y así garantizar el derecho a la doble instancia de los gobernadores que se encuentren inmersos en procesos de nulidad electoral ante lo contencioso administrativo.

Libertad de configuración del legislador en materia de procedimientos judiciales

El artículo 150 de la Constitución Política de Colombia señala que corresponde al Congreso de la República expedir códigos en todas las ramas de la legislación y reformar sus disposiciones. Este artículo ha sido entendido como la cláusula general de competencia del Congreso de la República en materia legislativa, dentro de la cual se reviste al legislador de la facultad de hacer, interpretar, modificar y derogar las leyes.

Sobre este asunto la honorable Corte Constitucional ha interpretado que, dentro de las distintas potestades legislativas, el legislador es el primer facultado para regular los procedimientos judiciales, dentro de los cuales está autorizado para definir los elementos propios de cada juicio,

como lo es, entre otros elementos, la fijación de la competencia de los jueces sobre determinados asuntos. Esa facultad se ha conocido en nuestra jurisprudencia como la libertad de configuración legislativa.

En ese sentido, ha señalado la Alta Corte mediante Sentencia C-738 de 2006, que dentro del ámbito de configuración legislativa en materia procesal, el legislador tiene la potestad de: a) Fijar las etapas de los diferentes procesos y establecer los términos y formalidades que deben cumplir; b) definir las competencias cuando no se han establecido en la Constitución de manera explícita entre los distintos órganos del Estado; c) regular los medios de prueba; d) definir los poderes y deberes del juez y las exigencias de la participación de terceros intervinientes, y e) regular los recursos y medios de defensa.

Sin embargo, también ha señalado el máximo órgano constitucional que esa libertad de configuración legislativa en materia de procesos judiciales no puede entenderse como absoluta o ilimitada, toda vez que debe respetar los principios y valores contemplados por la propia Constitución, los derechos fundamentales, la prevalencia del derecho sustancial sobre lo procesal y los principios de razonabilidad, proporcionalidad, progresividad y no regresión.¹

En este orden de ideas, el objeto del presente proyecto de ley se encuentra perfectamente ajustado al ámbito libertad de configuración legislativa otorgada por la Constitución Política de Colombia al Congreso de la República.

Igualmente, cabe señalar que el propósito de ubicar la nulidad de los actos de elección de gobernadores dentro de la competencia de los Tribunales Administrativos en primera instancia no es un capricho del legislador de crear más etapas procesales, sino por el contrario, obedece al deber de materializar los principios constitucionales de la doble instancia, razonabilidad, proporcionalidad e igualdad.

Principio de doble instancia

En reiteradas ocasiones se ha adelantado el debate, tanto jurisprudencial como legislativo, de la connotación del principio de doble instancia en nuestro ordenamiento jurídico. Este asunto ha sido muy controvertido sobre todo en materia de juzgamiento a los altos funcionarios del Estado, como los son el Presidente, Vicepresidente, los Congresistas, Magistrados de las Altas Cortes, el Fiscal General de la Nación y cabezas de los Entes de Control. Sin embargo, el tema no ha sido de tanta discusión cuando se ha hecho referencia a otros funcionarios públicos distintos de los denominados “aforados” y otros altos funcionarios del orden nacional, pues en la mayoría de los casos se ha contemplado el derecho a la doble instancia en los distintos procesos judiciales o

¹ Sentencia C-259 de 2015 de la Corte Constitucional.

administrativos. Sin embargo, ese no es el caso de los asuntos relacionados a la nulidad de la elección de los gobernadores.

El derecho a la doble instancia está contemplado en el artículo 31 de la Constitución Política de Colombia en los siguientes términos:

“Artículo 31. *Toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley.*

El superior no podrá agravar la pena impuesta cuando el condenado sea apelante único”.

Sobre este derecho ha dicho la Corte Constitucional que la doble instancia encuentra sustento en el principio de legalidad e integridad en la aplicación del derecho, pues de él se deriva la posibilidad de ampliar la deliberación judicial y de corregir los errores en que haya podido incurrir el juez de primera instancia en un proceso judicial o administrativo. De igual forma, se constituye como una garantía pues permite controlar toda arbitrariedad que se pueda presentar dentro de un juicio.²

En ese sentido también ha señalado el tribunal constitucional que la finalidad de la doble instancia *“es permitir que la decisión adoptada por una autoridad judicial sea revisada por otro funcionario de la misma naturaleza y más alta jerarquía –lo que en principio es indicativo de mayor especialidad en la materia– con el fin de que decisiones contrarias a los intereses de las partes tengan una más amplia deliberación con propósitos de corrección. La doble instancia también está íntimamente relacionada con el principio de la “doble conformidad”, el cual surge del interés superior del Estado de evitar errores judiciales que sacrifiquen no solo la libertad del ser humano, sino también importantes recursos públicos debido a fallos de la jurisdicción contenciosa que condenan al Estado bajo la doctrina del error jurisdiccional”.*³

Otro elemento muy importante de la doble instancia es su íntima relación con el derecho al acceso a la administración de justicia, pues este último se encuentra materializado en la existencia en el ordenamiento jurídico de un catálogo amplio y suficiente de mecanismos judiciales para la efectiva resolución de conflictos, como es el recurso de apelación e impugnación de las decisiones judiciales.⁴ Razón por la cual también se puede concluir que el derecho a la doble instancia igualmente se constituye como un elemento propio del derecho de defensa, y por qué no, del debido proceso.

Adicionalmente, se debe advertir que la doble instancia no solo ha sido un instituto jurídico desarrollado en nuestro ordenamiento constitucional, sino que también ha sido

contemplado como una garantía judicial en el marco de la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969 y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, normas jurídicas que hacen parte integral de nuestro ordenamiento en virtud del artículo 93 de la Carta Fundamental que estatuye la figura del bloque de constitucionalidad.

Es así que el numeral 2 del artículo 8° del Pacto de San José de Costa Rica de 1969 señala que durante un proceso toda persona tiene derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior, mientras el numeral 5 del artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 señala que toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley.

Ahora bien, como se puede observar la doble instancia en el marco de los Derechos Humanos y de los Derechos Civiles y Políticos ha sido una institución más bien propia de los procesos penales. Sin embargo, esto no obsta para que su razón de ser sea también extensiva a todos los procesos judiciales y administrativos, como es el caso de los procesos contenciosos de nulidad de la elección de los gobernadores.

Principios de razonabilidad y proporcionalidad

El comentado artículo 31 de la Constitución Política de Colombia también ha contemplado la posibilidad de que el legislador establezca algunos límites o excepciones al principio de doble instancia. Es por eso que en algunas circunstancias concretas la ley ha estatuido que los procesos judiciales sean de única instancia. En materia contencioso administrativa, por ejemplo, la Ley 1437 de 2011 señala que los asuntos relativos a la nulidad de la elección del Presidente, Vicepresidente, de los Senadores, Representantes a la Cámara, Representantes al Parlamento Andino, entre otros, sean de conocimiento del Consejo de Estado en única instancia.

Sin embargo, estos límites a los cuales ha sido autorizado el legislador en materia de doble instancia no pueden ser caprichosos, sino que deben responder a los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

Los principios de razonabilidad y proporcionalidad hacen referencia a la obligación de velar por la vigencia del contenido material de los distintos bienes jurídicos consagrados en la Constitución Política. De ahí que toda limitación a una garantía contemplada constitucionalmente, como lo es la doble instancia, debe estar plenamente justificada a partir de un principio de razón suficiente vinculado al logro de un fin constitucional válido⁵.

² Sentencia C-095 de 2003 de la Corte Constitucional.

³ Sentencia C-540 de 2011 de la Corte Constitucional.

⁴ Sentencia C-426 de 2002 de la Corte Constitucional.

⁵ Sentencia C-095 de 2003 de la Corte Constitucional.

Principio de igualdad

Las limitaciones al principio de doble instancia que fueron autorizadas por la Carta Fundamental al legislador colombiano, que como se ha dicho anteriormente no pueden ser caprichosas, además del deber de observar los principios de razonabilidad y proporcionalidad, también deben observar un principio no menos importante: el principio de igualdad.

De ahí que la Corte Constitucional en distintas providencias haya declarado la inexecutable de algunas normas que han limitado los recursos de apelación por ser contrarias al principio de igualdad. Algunos de estos fallos son por ejemplo la Sentencia C-345 de 1994 que declaró inexecutable el artículo 2° del Decreto 597 de 1988, que excluía la apelación en algunos procesos laborales administrativos en razón de la asignación mensual correspondiente al cargo, pues consideró que se trataba de un criterio irrazonable e injusto; y la sentencia C-005 de 1996 que declaró inexecutable el inciso 2° del artículo 6° de la Ley 14 de 1988, que excluía del recurso de súplica las sentencias de la Sección Quinta del Consejo de Estado, mientras que en los procesos ante las otras secciones sí se contemplaba tal recurso.

Cabe señalar que el principio de igualdad contemplado por el artículo 13 Superior ha sido definido por la honorable Corte Constitucional como el mandamiento de dar igual tratamiento a supuestos de hecho equivalentes, siempre que no existan razones suficientes para otorgarles un tratamiento diferente, así como de dar tratamiento desigual a situaciones diferentes.⁶

Para el caso que nos interesa es indispensable estudiar si la única instancia en los procesos de nulidad de la elección de los gobernadores es contraria al principio de igualdad. Para esto se debe analizar la fijación de la competencia en procesos contra los servidores públicos del Estado de similar naturaleza a los gobernadores de conformidad con la Ley 1437 de 2011, normativa vigente en la actualidad.

Procesos en única instancia en el Consejo de Estado

Servidores públicos	Fundamento jurídico
Presidente de la República	Artículo 149, numeral 3 Ley 1437 de 2011
Vicepresidente de la República	Artículo 149, numeral 3 Ley 1437 de 2011
Senadores	Artículo 149, numeral 3 Ley 1437 de 2011
Representantes a la Cámara	Artículo 149, numeral 3 Ley 1437 de 2011
Representantes ante el Parlamento Andino	Artículo 149, numeral 3 Ley 1437 de 2011

Alcalde Mayor de Bogotá	Artículo 149, numeral 3 Ley 1437 de 2011
Miembros junta directiva o consejo directivo de las entidades públicas del orden nacional, de los entes autónomos del orden nacional y de las comisiones de regulación.	Artículo 149, numeral 3 Ley 1437 de 2011
Procurador General de la Nación	Artículo 149, numeral 4 Ley 1437 de 2011
Contralor General de la República	Artículo 149, numeral 4 Ley 1437 de 2011
Fiscal General de la Nación	Artículo 149, numeral 4 Ley 1437 de 2011
Magistrados Altas Cortes	Artículo 149, numeral 4 Ley 1437 de 2011
Gobernadores	Artículo 149, numeral 14 Ley 1437 de 2011 (Competencia residual)

Procesos en única instancia en los Tribunales Administrativos

Servidores públicos	Fundamento jurídico
Alcaldes en municipios con menos de 70.000 habitantes no capitales de departamento	Artículo 151, numeral 9 Ley 1437 de 2011
Concejales en municipios con menos de 70.000 habitantes no capitales de departamento	Artículo 151, numeral 9 Ley 1437 de 2011

Procesos de doble instancia (primera de los Tribunales Administrativos, segunda del Consejo de Estado)

Servidores públicos	Fundamento jurídico
Contralores departamentales	Artículo 152, numeral 8 Ley 1437 de 2011
Diputados Asamblea Departamental	Artículo 152, numeral 8 Ley 1437 de 2011
Concejales Distrito Capital	Artículo 152, numeral 8 Ley 1437 de 2011
Alcaldes en municipios con más de 70.000 habitantes o capitales de departamento	Artículo 152, numeral 8 Ley 1437 de 2011
Personeros en municipios con más de 70.000 habitantes o capitales de departamento	Artículo 152, numeral 8 Ley 1437 de 2011
Contralores municipales en municipios con más de 70.000 habitantes o capitales de departamento	Artículo 152, numeral 8 Ley 1437 de 2011

Como se puede observar en las anteriores tablas, la competencia en única instancia por parte del Consejo de Estado se encuentra dirigida principalmente a los Altos Funcionarios del Estado conocidos como los “aforados” y a otros funcionarios del orden nacional que están en cabeza de las principales instituciones del Estado. Igualmente se encuentra el Alcalde Mayor de Bogotá y los gobernadores. El primero por mandato explícito de la ley y el segundo por competencia residual resultado de la omisión legislativa que

⁶ Sentencia C-250 de 2012 de la Corte Constitucional.

cometiera el Congreso de la República en la elaboración de la Ley 1437 de 2011.

Sobre la competencia de los Tribunales Administrativos en primera instancia y del Consejo de Estado en segunda instancia, se puede observar que se ubican los procesos en contra de la nulidad de la elección de los servidores públicos de elección popular y los elegidos por corporaciones públicas en el orden territorial, salvo que se trate de municipios no capitales de departamento con un menos de setenta mil (70.000) habitantes, pues en estos casos corresponderá a los Tribunales conocer de la nulidad de estos actos en única instancia.

De estas circunstancias se puede inferir que la única competencia que ha sido asumida por el Consejo de Estado en única instancia en materia de servidores públicos de elección popular por la falta de norma especial es la relacionada con la nulidad de los actos de la elección de los gobernadores, mientras en lo demás procesos en contra de la elección de servidores públicos la competencia se encuentra taxativamente señalada por la ley.

También se puede inferir que en razón a esta competencia residual en materia de nulidad electoral se ha dado a los gobernadores un tratamiento desigual respecto a servidores públicos que son de similar naturaleza, ya que se les ha equiparado a los funcionarios de los que trata el artículo 149 numerales 3° y 4° y no a los contemplados en el artículo 152 numeral, pues se debe señalar que los gobernadores no ostentan la condición de aforados, ni son altos funcionarios del orden nacional, sino del orden territorial.

El otro servidor que podría ser destinatario de un trato desigual, pero esta vez en virtud de la voluntad expresa de la ley y no de una omisión legislativa, es el Alcalde Mayor de Bogotá que se encuentre incurso en procesos contenciosos administrativos que pretendan la nulidad de su elección. Pero como sobre este asunto el legislador ya se ha manifestado expresamente, es menester hacer el test de igualdad en el marco de un juicio de constitucionalidad o en otra iniciativa legislativa con una exposición de motivos con algunas particularidades distintas ya que no es del todo equiparable el cargo de gobernador al de Alcalde Mayor, pues como se ha pronunciado coloquialmente, este último se puede catalogar como el segundo cargo de mayor importancia y dignidad en el país, razón por la cual la competencia del Consejo de Estado en única instancia en los asuntos relacionados con la nulidad de su elección nada afecta el análisis sobre el principio de igualdad que atrae nuestra atención en el presente proyecto de ley.

Tabla comparativa con las modificaciones propuestas por el proyecto de ley al artículo 152 de la Ley 1437 de 2011

Norma actual	Texto propuesto
<p>Artículo 152. Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia. Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:</p> <p>(...)</p> <p>8. De la nulidad del acto de elección de contralor departamental, de los diputados a las asambleas departamentales; de concejales del Distrito Capital de Bogotá; de los alcaldes, personeros, contralores municipales y miembros de corporaciones públicas de los municipios y distritos y demás autoridades municipales con setenta mil (70.000) o más habitantes, o que sean capital de departamento. El número de habitantes se acreditará con la información oficial del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (Dane). La competencia por razón del territorio corresponde al Tribunal con jurisdicción en el respectivo departamento.</p>	<p>Artículo 152. Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia. Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:</p> <p>(...)</p> <p>8. De la nulidad del acto de elección <u>de los gobernadores</u>, de los <u>contralores</u> departamentales, de los diputados a las asambleas departamentales; de concejales del Distrito Capital de Bogotá; de los alcaldes, personeros, contralores municipales y miembros de corporaciones públicas de los municipios y distritos y demás autoridades municipales con setenta mil (70.000) o más habitantes, o que sean capital de departamento. El número de habitantes se acreditará con la información oficial del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (Dane). La competencia por razón del territorio corresponde al Tribunal con jurisdicción en el respectivo departamento.</p>

Conclusiones

Como se ha explicado a lo largo de la exposición de motivos del presente proyecto de ley, el legislador ha sido revestido por la Carta Política de una amplia libertad de configuración en materia de procedimientos judiciales. De ahí que el Congreso de la República se encuentre autorizado a establecer entre distintos elementos la posibilidad de recurrir las decisiones adoptadas por las autoridades públicas mediante distintos tipos de recursos, como lo es el recurso de apelación.

Igualmente, se ha señalado que el artículo 31 de la Constitución Política de Colombia contempló la doble instancia como una garantía de carácter judicial vinculada al derecho al debido proceso y el derecho de defensa. Sin embargo, esa misma norma también estatuyó la posibilidad de que el legislador establezca límites a esa garantía mediante algunas excepciones. Excepciones que no pueden ser caprichosas sino que deben encontrar sustento en la misma carta Política a través de los principios de razonabilidad, proporcionalidad e igualdad.

Ahora bien, después de haber realizado un análisis sobre la imposibilidad que existe hoy en día en el ordenamiento jurídico colombiano de poder impugnar las decisiones judiciales que deciden la nulidad de la elección de los

gobernadores, se concluye que no existe ninguna razón válida para limitar el principio de doble instancia en este tipo de procesos, pues como se vio anteriormente, la gran mayoría de funcionarios de un nivel similar al gobernador, como lo son el contralor departamental, los diputados, algunos alcaldes y algunos concejales, tienen contemplada esta garantía constitucional.

Por otro lado, se debe advertir que a diferencia del Presidente y Vicepresidente, de los Senadores, Representantes a la Cámara y Representantes ante el Parlamento Andino, del Alcalde Mayor de Bogotá, de los miembros de la junta directiva o consejo directivo de las entidades públicas del orden nacional, de los entes autónomos del orden nacional y de las comisiones de regulación, la aplicación hoy en día de la competencia en materia de nulidad electoral del Consejo de Estado en única instancia se ha dado en virtud de la competencia residual de la que trata el numeral 14 del artículo 149 de la Ley 1437 de 2011 y no de la expresión explícita de la voluntad del legislador, pues este último omitió establecer expresamente la competencia de los procesos de nulidad de la elección en contra de los gobernadores.

Lo anterior, sumado a que la naturaleza del gobernador dista más de la del presidente, Vicepresidente, Senadores, Representantes a la Cámara, etc., que de la del contralor departamental, diputados a las asambleas departamentales, alcaldes y concejales en municipios con más de setenta mil (70.000) habitantes, y que, por lo tanto, la determinación de la competencia en discusión vía competencia residual del Consejo de Estado es manifiestamente contraria al principio de igualdad.

Por todo lo anterior, se concluye que es necesaria una ley de la República que subsane la omisión legislativa que involuntariamente cometió el legislador en materia de competencia en los procesos de nulidad electoral de los gobernadores, mediante la modificación del numeral 8 del artículo 152 de la Ley 1437 de 2011 introduciendo la expresión *gobernadores* en la literalidad de la norma.

A consideración de los honorables Congresistas,


ELOY CHICHÍ QUINTERO ROMERO
 Representante a la Cámara
 Departamento del Cesar

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 25 de octubre de 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 228 con su correspondiente Exposición de Motivos. Por el honorable Representante *Eloy Chichí Quintero*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 230 DE 2018
CÁMARA

por medio de la cual se adicionan funciones a las Comisiones de Regulación y se dictan otras disposiciones.

Artículo 1°. Modifíquese el numeral 26 al artículo 73 de la Ley 142 de 1994 el cual quedará así:

73.26. Rendir un informe anual al Congreso de la República en el cual se exponga la evolución de los costos y la calidad de los servicios públicos prestados a los usuarios durante el año inmediatamente anterior. Se deberán incluir los criterios e indicadores tenidos en la cuenta por las Comisiones de Regulación para medir la eficiencia, gestión técnica, administrativa, financiera y la calidad del servicio que prestan las empresas de servicios públicos.

El informe también contendrá los criterios utilizados para evaluar la realización de obras e instalación de equipos, la forma en que se fija la tarifa y los requisitos de utilización de redes. Se tendrá como plazo máximo para la presentación del informe el último día del mes de febrero de cada año.

En todo caso, el Congreso podrá requerir a las Comisiones de Regulación, con el fin de tratar temas específicos cuando así lo considere.

Artículo 2°. Adiciónese el numeral 27 al artículo 73 de la Ley 142 de 1994 el cual quedará así:

73.27. Las Comisiones de Regulación deberán presentar ante las Comisiones Constitucionales del Senado y de la Cámara de Representantes que correspondan un informe previo a la emisión de nuevas resoluciones de carácter general, en el cual se incluya la motivación de las mismas y que contenga como mínimo, la siguiente información:

1. Objeto de la modificación que se propone.
2. El impacto fiscal de la nueva norma.
3. Población objetivo de la resolución que se va a expedir, en caso de que la hubiere.
4. Evaluación de los efectos de la nueva norma.

Artículo 3°. Adiciónese el numeral 28 al artículo 73 de la Ley 142 de 1994 el cual quedará así:

73.28. Todas las demás que le asigne la ley y las facultades previstas en ella que no se hayan atribuido a una autoridad específica.

Artículo 4°. Modifíquese el último inciso del artículo 73 de la Ley 142 de 1994, el cual quedará así:

Salvo norma en contrario, no se requiere autorización previa de las comisiones para adelantar ninguna actividad o contrato relacionado con los servicios públicos. Con el objeto de dar cumplimiento al numeral 73.26 de este artículo,

las comisiones de regulación pedirán información amplia, exacta, veraz y oportuna a quienes prestan los servicios públicos de los que esta ley se refiere, inclusive si sus tarifas no están sometidas a regulación. Quienes no la proporcionen, estarán sujetos a todas las sanciones que contempla el artículo 81 de la presente ley. En todo caso, las comisiones podrán imponer por sí mismas las sanciones a las que haya lugar, cuando no se atiendan en forma adecuada sus solicitudes de información.

Artículo 5°. Adiciónese el artículo 73A a la Ley 142 de 1994, el cual quedará así:

Artículo 73A. Moción de censura. El no cumplimiento de las funciones descritas en el artículo anterior, facultará al Congreso de la República para adelantar moción de censura en contra de los ministros y directores de departamentos administrativos que integran la respectiva comisión. En todo caso se seguirán las reglas contempladas en la Ley 5 de 1992 y demás normas concordantes.

Artículo 6°. *Prohibición de reelección.* Los expertos de las Comisiones de Regulación solo podrán ser reelegidos por una sola vez de manera sucesiva.

Artículo 7°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

A consideración de los honorables Congressistas,



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Antecedentes

El presente proyecto de ley puesto a consideración de los honorables parlamentarios fue inicialmente radicado el 29 de agosto de 2017. No obstante, a causa de la apretada agenda no pudo ser debatido. Por lo que, en aras de crear una mayor protección a los consumidores con relación a la prestación de los servicios públicos, considero de suma importancia volver a radicar el proyecto, esperando que durante esta legislatura tenga un mejor desenlace.

II. Objeto

El presente proyecto de ley tiene por objeto incluir dentro de las funciones de las Comisiones de Regulación, la elaboración de informes de gestión anuales de sus actuaciones con la finalidad que el Congreso de la República pueda ejercer control político, teniendo en cuenta que estas comisiones están conformadas por ministros y directores de Departamentos Administrativos.

Con esta medida el Congreso de la República, haciendo uso de la función de control político otorgada mediante la Constitución Política, tendrá facultades conforme a las acciones que llevan a cabo los ministros y directores de departamentos al interior de estas comisiones. Esto con la finalidad de tener un manejo sobre estas comisiones que son las encargadas de velar por la correcta prestación de los servicios públicos. Y evitar episodios como lo sucedido con la empresa Electricaribe en la costa norte del país.

Es por ello, que se pretende ejercer el debido control sobre las decisiones u omisiones que se tomen en estas, y que el Congreso de la República evaluará con base en los informes que las mismas presenten ante el legislativo periódicamente. Cuando el resultado de la evaluación de dichos informes sea negativo y se demuestre que se está afectando la prestación eficiente del servicio público objeto del mismo, se propondrá, bajo los criterios y procedimientos establecidos por la ley, la moción de censura para dichos funcionarios.

Como se puede ver, lo que aquí se pretende no es ampliar el poder a los congresistas sobre el ejecutivo, sino hacer uso de una facultad que ya tienen y que no ha sido ejecutada por los pesos y contra pesos políticos que existen sobre esta figura.

Esta será entonces, la oportunidad para lograr dos objetivos fundamentales que garanticen una adecuada prestación de los servicios públicos en Colombia: 1. Que los Parlamentarios puedan emprender mecanismos efectivos para que los colombianos gocen de servicios públicos de calidad, donde el Gobierno sea garante verdadero de los mismos y 2. Que se ejerza un control político sobre las actuaciones de las Comisiones de Regulación, donde exista un verdadero control sobre la prestación de los servicios públicos.

Finalmente, el artículo 6° de esta iniciativa pretende ponerle fin a la figura de “captura del regulador” que se ha venido configurando entre las Comisiones de Regulación y las empresas privadas dominantes que prestan los servicios públicos domiciliarios. Con este artículo se quiere modificar la posibilidad de que los expertos que hacen parte de dichas comisiones se reelijan indefinidamente, y que, de esta manera, no se perpetúen en sus cargos y favorezcan, con el pasar de los años, a las empresas privadas que terminan seduciéndolos para que trabajen en favor propio, dejando de lado el interés y protección de los usuarios.

III. Justificación

Servicios públicos domiciliarios

Los servicios públicos domiciliarios en Colombia están definidos y reglamentados por el Capítulo V del Título XII de la Constitución Política de Colombia (artículos 365 a 370) y por la Ley 142 de 1994 la cual establece el régimen aplicable a los mismos.

En Colombia, según el artículo 365 de la Constitución Política, se consideran servicios públicos domiciliarios aquellos que “son inherentes a la finalidad social del Estado; razón por la cual el mismo deberá asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional”.

Por su parte, la Ley 142 de 1994 define que los servicios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía fija pública básica conmutada y la telefonía local móvil en el sector rural, son considerados servicios públicos domiciliarios en Colombia.

Igualmente, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “*Servicios Públicos Domiciliarios. Agua Potable y Saneamiento Básico. Experiencia de Colombia*”¹, categoriza a esos servicios como públicos “porque se reciben en la residencia de las personas o en su sitio de trabajo y sirven para satisfacer necesidades básicas” (Subrayado fuera de texto).

Etapas constitucionales de la prestación de los servicios públicos en Colombia

En la historia constitucional se pueden distinguir tres etapas con relación al papel que debe cumplir el Estado en la prestación de los servicios públicos:

- Una primera etapa, donde al Estado le correspondía la prestación de los servicios públicos; este era quien asumía toda la carga; no había operadores privados; este esquema entró en crisis por la mala capacidad administradora del Estado, además de la corrupción.
- Una segunda etapa en donde el Estado entrega esa capacidad a los particulares, quienes comienzan a prestar el servicio de manera más eficiente; sin embargo, desconocieron derechos de los usuarios y especialmente de los trabajadores, lo que ocasiona que se presenten grandes Revoluciones que lograron que se visibilizara la necesidad de que el Estado interviniera nuevamente.
- Finalmente, la etapa en la que nos encontramos hoy en día, que es una combinación, en donde el Estado interviene para vigilar y regular la prestación de los servicios públicos que pueden ser entregados a particulares, y el sector privado se encargará entonces, de la organización empresarial y comercial de los mismos. Desde la Constitución de 1991, en un marco de Estado Social de Derecho,

en donde el fin último es el interés general y debe ser asegurado por el Estado.

Evolución de los servicios públicos domiciliarios en Colombia

- La Constitución Política de Colombia de 1991 abrió la posibilidad, por primera vez, para que los particulares participaran en la prestación de los servicios públicos domiciliarios en el país.
- Sin embargo, en 1992 se presenta el racionamiento de energía eléctrica que demostró los problemas estructurales y financieros por los que atravesaba el sector eléctrico en el país.
- En 1994, el Gobierno nacional impulsa la expedición de las Leyes 142 y 143, con las cuales se cede al sector privado las actividades de orden empresarial y el Estado se concentra en la planeación, regulación, control y supervisión del servicio.
- A partir de estas leyes, que constituyen las bases jurídicas de los servicios públicos domiciliarios en Colombia, se construye todo el paquete normativo que tenemos hoy en día, y que está compuesto por leyes, decretos, resoluciones, sentencias y demás normas que regulan el funcionamiento del mercado, bajo el fin último de mejorar la calidad de vida de los colombianos.

ACTORES QUE INTERVIENEN EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS.

En Colombia, se identifican los siguientes actores que intervienen en la prestación de los servicios públicos domiciliarios, todos responsables de la prestación de los mismos excepto los usuarios, quienes actúan como sujeto pasivo en este caso.

1. Presidente la República

Mediante el artículo 75 de la Ley 142 de 1994, se le encomienda al Presidente de la República la función de ejercer el control, la inspección y vigilancia de las entidades que presten los servicios públicos domiciliarios.

Esta labor la desarrollará por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y, en especial, del Superintendente y sus delegados.

2. Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

La Ley 142 de 1994, le otorga especiales funciones a la Superintendencia, bajo el entendido de que a esta se le ha encomendado especialmente el Control y la Vigilancia de la prestación adecuada de los Servicios Públicos. Para ello, está facultada para:

Artículo 79.

- i) Tomar posesión de las empresas de servicios públicos cuando estas no presten el servicio

¹ *Servicios Públicos Domiciliarios. Agua Potable y Saneamiento Básico. Experiencia de Colombia*; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); Guatemala, diciembre de 2010. En: <http://www.cepal.org/dmi/noticias/noticias/8/41958/wc01.pdf>

con la calidad y continuidad debidas; cuando los administradores de las empresas prestadoras del servicio violen de forma grave las normas a los que están sujetos; cuando se presenten casos de calamidad o perturbación del orden público; entre otros.

- ii) Evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa de las empresas de servicios públicos, de acuerdo con los indicadores definidos por las comisiones y hacer públicas esas evaluaciones para todo aquel que esté interesado en conocerlas.
- iii) Verificar que las obras, equipos y procedimientos de las empresas cumplan con los requisitos técnicos que hayan señalado los ministerios.

Artículo 80. Imponer sanciones a las empresas que violen las normas a las que deben estar sujetas, según la naturaleza y la gravedad de la falta.

3. Ministerios

El artículo 67 de la Ley 142 de 1994, le encomienda las siguientes funciones a los Ministerios con relación a los servicios públicos:

- i) Señalar los requisitos técnicos que deben cumplir las obras, equipos y procedimientos que utilicen las empresas de servicios públicos del sector, para garantizar la calidad del servicio.
- ii) Elaborar máximo cada cinco años un plan de expansión de la cobertura del servicio público, en el que se determinen las inversiones públicas que deben realizarse, y las privadas que deben estimularse.

Por su parte el artículo 2° de la Ley 143 de 1994, establece que el Ministerio de Minas y Energía debe definir los criterios para el aprovechamiento económico de las fuentes convencionales y no convencionales de energía, dentro de un manejo integral eficiente, y sostenible de los recursos energéticos del país, y promoverá el desarrollo de tales fuentes y el uso eficiente y racional de la energía por parte de los usuarios.

4. Comisiones de Regulación

El artículo 73 de la Ley 142 de 1994, les concede como función principal a las Comisiones de Regulación a nivel general, regular los monopolios en la prestación de los servicios públicos, cuando la competencia no sea, de hecho, posible; y, en los demás casos, deben promover la competencia entre quienes presten servicios públicos, para que las operaciones de los monopolistas o de los competidores sean económicamente eficientes, no impliquen abusos de la posición dominante, y produzcan servicios de calidad.

Para ello tendrá las siguientes funciones y facultades especiales:

- i. Definir los criterios de eficiencia y desarrollar indicadores y modelos para

evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa de las empresas de servicios públicos y solicitar las evaluaciones que considere necesarias para el ejercicio de sus funciones.

- ii. Fijar las normas de calidad a las que deben ceñirse las empresas de servicios públicos en la prestación del servicio.
- iii. Establecer fórmulas para la fijación de las tarifas de los servicios públicos, cuando ello corresponda; y señalar cuándo hay suficiente competencia como para que la fijación de las tarifas sea libre.
- iv. Señalar, de acuerdo con la ley, criterios generales sobre abuso de posición dominante en los contratos de servicios públicos, y sobre la protección de los derechos de los usuarios en lo relativo a facturación, comercialización y demás asuntos relativos a la relación de la empresa con el usuario.
- v. Establecer los requisitos generales a los que deben someterse las empresas de servicios públicos para utilizar las redes existentes y acceder a las redes públicas de interconexión; así mismo, establecer las fórmulas tarifarias para cobrar por el transporte e interconexión a las redes, de acuerdo con las reglas de esta ley.

5. Usuarios

El artículo 9° de la Ley 142 de 1994, establece los derechos de los usuarios de servicios públicos domiciliarios, los cuales, además de los establecidos en el Estatuto Nacional del Usuario, son:

- i. Obtener, de las empresas, sus consumos reales mediante instrumentos tecnológicos adecuados.
- ii. La libre elección del prestador del servicio y del proveedor de los bienes necesarios para su obtención y utilización.
- iii. Obtener los bienes y servicios ofrecidos en calidad o cantidad superior a las proporcionadas de manera masiva, siempre que ello no perjudique a terceros.
- iv. Solicitar y obtener información completa, precisa y oportuna, sobre todas las actividades y operaciones directas o indirectas que se realicen para la prestación de los servicios públicos.

Comisiones de regulación

Las Comisiones de Regulación surgen por mandato de la Ley 142 de 1994, en la cual se estableció la posibilidad de que el Presidente de la República, quien ostenta la función de regulación de las empresas de servicios públicos, ejerciere dicha facultad directamente o a través de las Comisiones de Regulación.

Es así como se estableció la posibilidad de creación de cuatro comisiones que ostentan en la actualidad la naturaleza jurídica de unidades administrativas especiales con independencia administrativa, técnica y patrimonial, sin personería jurídica adscritas a los ministerios responsables de cada ramo:

1. Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG):

Conformada por el Ministro de Minas y Energía quien la preside, Ministro de Hacienda y Crédito Público, Director del Departamento de Planeación Nacional y un total de 8 expertos comisionados por el Presidente de la República.

Su principal misión es regular los servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible de manera técnica, independiente y transparente, promoviendo el desarrollo de estos sectores.

2. Comisión de Regulación de las Comunicaciones (CRC):

Conformada por el Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, quien la preside, el Director del Departamento Nacional de Planeación y tres comisionados.

3. Comisión de Regulación de Agua Potable (CRA):

Conformada por el Ministro del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible quien la preside, Ministro de Salud y Protección Social, el Ministro de Vivienda Ciudad y Territorio, Director del Departamento Nacional de Planeación, el Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios y 4 expertos comisionados.

La delegación que el Presidente de la República otorga a las Comisiones de Regulación, hace referencia a aquellos casos en donde existe un delegante que es el verdadero titular de la función, traslada dichas funciones a un delegatario, que es un subalterno, inferior y subordinado del primero, para que las ejerza en nombre del delegante.

La Corte Constitucional en Sentencia T-024 de 1999 explica:

“La delegación desde un punto de vista jurídico y administrativo es la modalidad de transferencia de funciones administrativas en virtud de la cual, y en los supuestos permitidos por la Ley se faculta a un sujeto u órgano que hace transferencia.

Todo lo anterior nos lleva a determinar los elementos constitutivos de la Delegación:

- *La transferencia de funciones de un órgano a otro.*
- *La transferencia de funciones, se realiza por el órgano titular de la función.*
- *La necesidad de la existencia previa de autorización legal.*
- *El órgano que confiere la Delegación puede siempre y en cualquier momento reasumir la competencia”.*

En el caso de las Comisiones de Regulación, se observa que no existe límite alguno de la competencia atribuida, ni mucho menos pareciere existir jerarquía alguna, pues si se observa el organigrama de los distintos sectores, se puede observar cómo las Comisiones de Regulación están al mismo nivel de los ministerios.

No obstante, al ser precedida por los distintos Ministerios y contar con funciones delegadas por el Presidente de la República, es claro que estas comisiones sí deben de poder ser objeto de control en cabeza del Congreso de la República.

Moción de censura

En Colombia, la Constitución Política de 1991 y la Ley 5ª de 1992 son las leyes que definen la moción de censura y establecen los requisitos y procedimientos necesarios para que ésta pueda ser aplicada.

La Constitución Política de 1991, mediante el numeral 8 del artículo 135, establece como facultad del Congreso de la República proponer moción de censura a los Ministros, Superintendentes o Directores de Departamentos Administrativos cuando no concurren, sin excusa aceptada, a las citaciones que el legislativo les haga para que rindan cuentas sobre sus actuaciones en la cartera respectiva. El numeral 9 del mismo artículo de la Constitución, establece que los Ministros, Superintendentes y Directores de Departamentos Administrativos se les podrá proponer la moción de censura por asuntos relacionados con funciones propias de su cargo y por iniciativa de la décima parte de los integrantes de la respectiva Cámara; o por desatención a los requerimientos y citaciones del Congreso de la República, o en su defecto cuando presentada una excusa por su no asistencia, la respectiva Cámara citante, la rechazare.

Por ello, el artículo 29 de la Ley 5ª de 1992, define la moción de censura como “el acto mediante el cual el Congreso en pleno, y por mayoría absoluta reprocha la actuación de uno o varios Ministros del Despacho dando lugar a la separación de su cargo”.

Esto no es otra cosa que la facultad que tiene el legislativo para exigir la remoción de los funcionarios de la rama ejecutiva cuando incumplan con las funciones para las cuales fueron nombrados.

Por su parte, el numeral 3 del artículo 6º de la Ley 5 de 1992, establece que el Congreso de la República cumple la “Función de Control Político, para requerir y emplazar a los Ministros del Despacho y demás autoridades y conocer de las acusaciones que se formulen contra altos funcionarios del Estado, la moción de censura y la moción de observaciones pueden ser algunas de las conclusiones de la responsabilidad política”.

Captura del Regulador

La teoría tuvo su origen en la expresión “captura del Estado”, pensada por Marx y posteriormente

introducidas a las teorías económicas modernas por George J. Stigler, quien expresaba la posibilidad de que la industria privada utilizara el poder coercitivo del Estado para lograr rentas privadas.

Dichas ideas fueron desarrolladas posteriormente por la Escuela de Toulouse, quienes criticaron la omisión de tener en cuenta la oferta, más no la demanda (regulador), explicando así la discreción que tiene el regulador y la posibilidad del sector privado para influir en esas decisiones.

Frédéric Boehm en sus texto “Corrupción y Captura en la Regulación de los Servicios Públicos” explica “el Ciclo Vital” de las agencias reguladoras, manifestando que en un primer momento cuando la presión social y control legislativo es fuerte, la capacidad de que el sector privado influya en las decisiones del ente regulador son muy pocas, prevaleciendo entonces el interés general².

En un segundo tiempo, el autor sostiene que cuando él la presión social y de control legislativo disminuyen, y por el otro lado las relaciones entre industriales y regulador se vuelven costumbre, este último se vuelve susceptible a la captura de los intereses privados.

El autor diferencia tres criterios:

1. Según el actor activo: el regulador es capturado por la industria o por los políticos, en este caso, expresa el autor, es el ejemplo clásico del abuso del poder.
2. Captura ex-ante y ex-post: en la primera la regulación no existe, razón por la cual se busca capturar el legislativo para poder influir en el diseño de la regulación y posteriores beneficios privados; en la segunda ya existe la regulación, razón por lo cual se busca capturar al poder ejecutivo con el fin de lograr los mismos beneficios.
3. Diferencia entre captura legal y oculta: al respecto el doctrinante expresa que la captura no siempre tiene que ser mediante medios corruptos, pues se da el caso en que la misma se hace en el marco de la legalidad a través del lobby.

Tal como se observa, la posibilidad de que sectores privados influyan en la toma de decisiones por parte del regulador es inminentes, y este hecho genera un impacto negativo, no solo en la economía, si no también respecto al papel que debe desarrollar el Estado frente a la sociedad, en donde los servicios públicos cumplen un papel fundamental, teniendo en cuenta que cumplen con unos de los fines esenciales del Estado.

En última, el interés general, el cual debe primar, termina cediendo a favor de los privados

que prestan esos servicios públicos, y todo con la venia del ejecutivo quien termina regulando a favor de estos.

La problemática que hoy afronta el país respecto a la pésima prestación de servicios públicos tiene su origen primordial en las comisiones de regulación, de las cuales queda en entredicho su imparcialidad y autonomía respecto de los particulares que hoy prestan servicios públicos, y que han degenerado el mercado, enriqueciendo a las industrias privadas y al mismo tiempo perjudicando los intereses y derechos de los usuarios finales.

En este orden de ideas la posibilidad de reelección por parte de los miembros de las comisiones de regulación, vuelve susceptible al ejecutivo de ser permeado por intereses privados, problema que brinda un desequilibrio al sistema y debe ser modificado, limitando su reelección, mínimo a una vez de manera sucesiva.

IV. Fundamentos Constitucionales y Legales

Respecto a las funciones y atribuciones del Congreso en materia legislativa, para presentar leyes:

- **Artículo 114 de la Constitución Política**, corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el Gobierno y la administración. El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.
- **Artículo 150 de la Constitución Política**, corresponde al Congreso hacer las leyes.
- **Artículo 154 de la Constitución Política**, las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.
- **Ley 5ª de 1992**, por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes.
- **Artículo 6º**. Entre las funciones que se le otorgan al Congreso mediante el artículo 6º de la Ley 5 de 1992, está la función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y los códigos en todos los ramos de la legislación.
- **Artículo 140**. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas pueden presentar proyectos de ley.

Respecto a la Moción de Censura:

- **Artículo 6º. De la Ley 5ª de 1992**. Establece entre otras funciones, la función de control político, para requerir y emplazar a los

² CORRUPCIÓN Y CAPTURA EN LA REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS, FRÉDÉRIC BOEHM. *Revista de Economía Institucional*, Vol. 7, #13, Segundo Semestre de 2005.

Ministros del Despacho y demás autoridades y conocer de las acusaciones que se formulen contra altos funcionarios del Estado. La moción de censura y la moción de observaciones pueden ser algunas de las conclusiones de la responsabilidad política.

- **Artículo 8° y 18 de la Ley 5ª de 1992.** El Congreso en un solo cuerpo. Una de las atribuciones que se le otorga al Congreso en Pleno es decidir sobre la moción de censura con arreglo a la Constitución y la misma Ley 5ª.
- **Capítulo III de la Ley 5ª de 1992.** La Moción de Censura. La ley 5ª en sus artículos 29, 30, 31 y 32 define la Moción de Censura, su procedencia y el procedimiento a seguir cuando se entable una proposición de moción de censura como reproche por la actuación de uno o varios Ministros del Despacho.
- **Artículo 249.** Citación a los Ministros para responder cuestionarios escritos. Cada Cámara podrá citar y requerir a los Ministros para que concurran a las sesiones que estimen conducentes, de acuerdo con el procedimiento establecido en el Reglamento del Congreso.
- **Artículo 252.** El debate al que fue citado un ministro concluirá con una proposición aprobada por la Plenaria declarando satisfactorias las explicaciones. En caso contrario, se formulará nuevo cuestionario y se señalará nueva fecha. Si en este segundo evento de igual manera no satisfacen las explicaciones, podrá estudiarse la moción de censura y su procedencia, en los términos de la Constitución y de la Ley 5ª.
- **Artículo 261.** Como principal aplicación del control político del Congreso, el artículo 261 de la Ley 5ª establece que la moción de censura hacia los Ministros de Despacho, se ceñirá estrictamente a lo dispuesto en la Constitución y en esta ley.

Respecto a los Servicios Públicos en Colombia:

Artículo 365 de la Constitución Política. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una u otra Cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas

actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que, en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita.

- **Ley 142 de 1994**, por la cual se establece el Régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.
- **Ley 143 de 1994**, por la cual se establece el régimen para la generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad en el territorio nacional, se conceden unas autorizaciones y se dictan disposiciones en materia de energética.
- **Sentencia C-150 de 2003**
- **Artículo 48 de Ley 489 de 1998**; por la cual se dictan normas sobre 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.
- **Decreto número 1640 de 1994**, por el cual se aprueban los estatutos y el reglamento de la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones.
- **Decreto número 1130 de 2000**, por el cual se establece la estructura de la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones (CRT).
- **Decreto número 89 de 2010**, Por el cual se modifica la estructura de la Comisión de Regulación de Comunicaciones- CRC.
- **Decreto número 1905 de 2000**, por el cual se modifican los estatutos y el reglamento de funcionamiento de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico.

V. Derecho Comparado.

La moción de censura tiene su origen en la figura del derecho anglosajón denominada “*impeachment*”, y que puede ser traducida como impugnación o impedimento; es utilizada mayoritariamente en el sistema parlamentario, aunque se ha venido introduciendo cada vez más en los sistemas presidencialistas.

Tal es el caso de los Estados Unidos de América, que en el artículo primero de su constitución establece la posibilidad de que los altos funcionarios del Estado, puedan ser investigados por sus conductas; en cumplimiento de dicho mandamiento, establece en cabeza de la Cámara baja la posibilidad de investigar y de igual manera la función de la Cámara alta de decidir sobre dicha acusación. Dicha decisión debe ser tomada por las 2/3 partes de los senadores, y como consecuencia surge la separación del cargo del señalado.

Bajo este sistema se han destituido de su cargo, a nivel federal, a cuatro de los catorce procesados a lo largo de la historia; por otro lado,

tratándose de Presidentes, se han iniciado juicios a tres dignatarios (Bill Clinton, Andrew Jhonson y Richard Nixon), de los cuales, solo uno, fue separado de su cargo al suspender el proceso para dimitir de su cargo.

En el caso Latinoamericano se pueden resaltar países como Perú, Argentina y Venezuela, tal como lo señala el Doctrinante Marcos Rosendo Medina Filigrana en su texto “La inclusión de la moción de censura en los textos constitucionales de América Latina”.

Al respecto se puede destacar el sistema argentino, en el cual existe la figura del Jefe de Gabinete de Ministros, quien debe acudir una vez por mes, optativamente ante cualquiera de las Cámaras, y así mismo puede ser interpelado por los congresistas, hecho que puede culminar en la moción de censura y posterior separación de su cargo.

VI. Exposición de la Conveniencia

La realidad que afrontan los colombianos cada día frente a los servicios públicos domiciliarios, parece que no coincide con el espíritu de las normas. Con un alto grado de desilusión se puede ver cómo con el paso del tiempo la deficiente prestación de algunos de los servicios aquí mencionados, ahondan los problemas sociales y económicos de las poblaciones alejadas y vulnerables del país y en ningún momento “satisfacen las necesidades básicas” de nuestro pueblo.

Cabe mencionar, entonces, en esta exposición de conveniencia, un caso particular que amenaza la eficiente prestación del servicio público de energía eléctrica en la Región Caribe; no sin antes advertir y recalcar que no es nuestra región la única afectada, pero que, en este caso, servirá de ejemplo concreto para motivar esta iniciativa.

VII. Problemática del Servicio de Energía Eléctrica en la Región Caribe

En primer lugar, y haciendo mención específica a los hechos que motivan esta iniciativa, el servicio público de energía eléctrica, además de estar regulado por la Constitución Política y la Ley 142 de 1994, se encuentra específicamente reglamentado mediante la Ley 143 de 1994, la cual “establece el régimen para la generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad en el territorio nacional, se conceden unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones en materia de energía eléctrica”.

En la Costa Caribe colombiana, la evidente presencia de un monopolio del mercado en la prestación de este servicio, el abuso de la posición dominante de la empresa prestadora, las constantes fallas en la prestación del mismo y la violación reiterada a los derechos de los usuarios, han ocasionado fuertes alteraciones del orden público y la convivencia pacífica, generando violencia,

desigualdad, pobreza y retraso en el desarrollo socioeconómico de la Región Caribe.

Prueba de ello la encontramos que para principios del año 2017 la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios se vio en la obligación de intervenir a Electricaribe con el fin de asegurar la prestación del servicio en los departamentos de la costa Caribe³.

A esto se suma la reciente investigación por parte de la Contraloría General donde al parecer Electricaribe habría malversado aproximadamente 26 millones de dólares, que el Estado colombiano destinó para aliviar la tarifa de electricidad para los más pobres de la región Caribe.

De comprobarse el desfaldo es claro que no solo deberá recuperarse el exorbitante rubro, pero además sería conveniente poder investigar las razones por las cuales la comisión de regulación (CREG en este caso) no ejerció labores de vigilancia y control cuando la empresa se estaba apropiando del dinero estatal.

Es decir, lo más grave y censurable de esta situación, es el silencio prácticamente cómplice de la mayor parte de los Actores que intervienen en el sistema, lo cual deja un sinsabor y descontento sobre la existencia de autoridades que controlen y vigilen la prestación del servicio con calidad.

Sentimos por parte de la CREG, de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, e incluso, por parte del Ministerio de Minas y Energía y del mismo Presidente de la República, una complicidad con la empresa prestadora del servicio, en lo que respecta a la permisividad con la que han dejado actuar, pero sobre todo legislar sobre las condiciones del servicio de energía eléctrica en la Costa Caribe.

Otro ejemplo de abuso que se viene presenciando en la Costa Caribe con relación a la prestación de los servicios de energía, es con el Contrato de Condiciones Uniformes que el Cliente debe aceptar, de forma obligada, para poder acceder al servicio público.

En este caso, la empresa prestadora es quien única y exclusivamente, crea, decide, incluye o excluye unilateralmente las cláusulas abusivas que comprende el contrato, constituyéndose en un claro y evidente abuso de su posición dominante en el mercado.

Los usuarios nunca participan, en la elaboración y concertación de las cláusulas que comprende el contrato de condiciones uniformes. A pesar de que la misma Ley 142 de 1994 establece que es “*un contrato consensual*”, tal consensualidad no ocurre.

³ Fuente: Superintendencia de Servicios públicos domiciliarios: <http://superservicios.gov.co/Sala-de-prensa/Comunicados/Queremos-que-la-intervencion-de-Electricaribe-sea-la-mas-transparente-en-la-historia-del-sector-Superservicios>.

Desde el mismo momento que el usuario solicita a la Empresa Electricaribe el servicio de energía eléctrica, inicia una relación comercial en franca y real desventaja, y que, entre cosas, nunca es firmado por las partes.

Uno de los puntos que más afecta a los usuarios en este Contrato de Condiciones Uniformes es el tema de la DESVIACIÓN SIGNIFICATIVA. De conformidad a la cláusula tercera del Contrato de Condiciones Uniformes, la desviación significativa es el aumento o reducción del consumo en un periodo de facturación en comparación con el consumo promedio de los últimos seis (6) periodos de facturación.

Para usuarios residenciales

Se considera desviación significativa por aumento, si el consumo presenta aumento igual o superior al 400% respecto al promedio aludido.

Se considera desviación significativa por disminución, si el consumo presenta una disminución del 100% respecto al promedio aludido.

Para usuarios comerciales e industriales

Se considera desviación significativa por aumento, si el consumo presenta aumento igual o superior al 100% respecto al promedio aludido.

Se considera desviación significativa por disminución, si el consumo presenta una disminución del 100% respecto al promedio aludido.

Es decir, que para que una persona pueda reclamar ante la empresa por un aumento injustificado en el valor de su factura, el reclamo procede si el aumento es más del 400%. A modo de ejemplo: si el valor de consumo promedio al mes de una factura es por \$50.000, esta debe superar en un mes los \$200.000, para que el reclamo sea aceptado. Si la factura llega por \$150.000 a sabiendas de que no he aumentado mi consumo promedio mensual de energía eléctrica, se debe cancelar ese valor porque la empresa no lo considera como un valor entre el rango de posibles desviaciones significativas.

Los casos ejemplificados anteriormente, no son más que el reflejo de la complejidad normativa y el cúmulo de resoluciones que las Comisiones de Regulación emiten cada año, las cuales en la mayoría de los casos terminan favoreciendo a las empresas prestadoras de los servicios y no a los usuarios.

La Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), por ejemplo, ha emitido 159 resoluciones en los últimos seis años; 27 resoluciones anuales en promedio. Solo en lo que va corrido de 2017 esta Comisión ha emitido 29 resoluciones.

Cabe hacerse preguntarse entonces, si ¿los usuarios alcanzan a tener conocimiento sobre las 159 normas que rigen el servicio de energía y gas en el país?

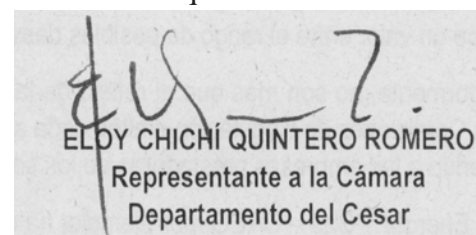
Es evidente que lo que principalmente está afectando a todos los actores que intervienen en el servicio público de energía eléctrica (a las empresas que prestan los servicios de energía eléctrica, al Estado que participa por medio de subsidios y a los usuarios que se ven sometidos a recibir un servicio de pésima calidad y precios poco justos) es una regulación deficiente que presenta demasiadas falencias.

- Entonces, si bien se entiende que la prestación de los servicios públicos incluye cierta complejidad técnica en la forma en la cual deben regularse, ello no significa que las Comisiones de Regulación sean impunes a los controles que ejerce el Estado dentro de los cuales se encuentre el control político en cabeza del Congreso de la República.

- La regulación, desde hace una década, se ha vuelto cada vez más compleja. Los usuarios y los inversionistas, la mayoría de las veces, no logran entender la complejidad de las fórmulas por medio de las cuales se establecen las tarifas y el funcionamiento del mercado. Esto debe solucionarse. La regulación debe ser clara, expresada en términos simples, evitando las ambigüedades. Todos los colombianos debemos entender cómo funciona nuestro mercado.

Con este proyecto de ley buscamos que se establezca un control al Regulador, para que cada resolución que se expida, esté acompañada de una evaluación de efectos. Con esto lograremos que no solo la CREG cumpla, sino que todas las comisiones reguladoras de los servicios públicos deban rendir cuentas a la Nación.

Las reglas mínimas que se proponen en este proyecto de ley deben ser obligatorias para todas las comisiones de regulación que existen en el país. Las decisiones de las comisiones tienen un impacto directo en términos económicos y si no se controlan sus actuaciones beneficiarán a las empresas o a los usuarios sin un equilibrio justo y racional, tal como está pasando actualmente, en donde la tendencia de la CREG es favorecer a las empresas prestadoras más que a los usuarios.



ELOY CHICHI QUINTERO ROMERO
Representante a la Cámara
Departamento del Cesar

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 25 de octubre del año 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 230 con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante *Eloy Chichi Quintero*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 231 DE 2018
CÁMARA

por medio del cual se crea el Bono Cultural, se modifica el artículo 201 de la Ley 1819 de 2016 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer criterios para la distribución del recaudo del gravamen de los servicios de telefonía, datos, internet y navegación móvil con destino al sector Cultura del que trata el artículo 201 de la Ley 1819 de 2016, a fin de crear un bono cultural; y establecer lineamientos para la articulación entre el sector público, entidades privadas y cajas de compensación familiar para fortalecer el bono cultural.

Artículo 2°. *El Bono Cultural.* Es un instrumento para incentivar el acceso y consumo ciudadano de bienes, productos y servicios culturales destinados específicamente a la población de la que trata el artículo 3° de la presente ley, que se utilizará para la compra de bienes, servicios o productos de industrias culturales, de acuerdo con la reglamentación que haga sobre la materia el Ministerio de Cultura.

El valor del bono sufragado por el Estado no podrá exceder el 50% del valor total del bien, producto o servicio cultural. El Bono Cultural no representa ninguna modalidad de título de deuda pública.

Artículo 3°. *Población beneficiaria.* La presente ley tendrá como población beneficiaria exclusiva, a las personas con puntajes inferiores a 50 puntos en los instrumentos de focalización de los servicios sociales, jóvenes, adultos mayores y personas con discapacidad.

Artículo 4°. El artículo 201 de la Ley 1819 de 2016 quedará así:

Artículo 201. *El artículo 512-2 del Estatuto Tributario el cual quedará así:*

Artículo 512-2. *Base gravable y tarifa en los servicios de telefonía, datos y navegación móvil. Los servicios de telefonía, datos, internet y navegación móvil estarán gravados con la tarifa del cuatro por ciento (4%) sobre la totalidad del servicio, sin incluir el impuesto sobre las ventas.*

Para la porción correspondiente a los servicios de datos, internet y navegación móvil se gravará solo el monto que exceda de uno punto cinco (1.5) UVT mensual.

El impuesto se causará en el momento del pago correspondiente hecho por el usuario.

Este impuesto de cuatro por ciento (4%) será destinado a inversión social en Deporte y Cultura y se distribuirá así:

1. *El setenta por ciento (70%) para Deporte. Estos recursos serán presupuestados en el Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes).*

2. *El treinta por ciento (30%) para Cultura. Estos recursos serán presupuestados en el Ministerio de Cultura. De estos recursos, el 30% irá destinado a la financiación del Bono Cultural.*

Parágrafo 1°. Los recursos girados para Cultura a las entidades territoriales, que no hayan sido ejecutados al 31 de diciembre de la vigencia siguiente a la cual fueron girados, serán reintegrados por dichas entidades territoriales a la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional, junto con los rendimientos financieros generados, a más tardar el 30 de junio siguiente.

Los recursos reintegrados al Tesoro Nacional serán destinados a la ejecución de proyectos de inversión a cargo del Ministerio de Cultura relacionados con la apropiación social del patrimonio cultural.

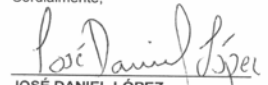
Parágrafo 2°. Los rendimientos financieros originados por los recursos del impuesto nacional al consumo a la telefonía, datos, internet y navegación móvil girados a las entidades territoriales para el fomento, promoción y desarrollo de la Cultura y el Deporte, deberán consignarse semestralmente a la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional, en febrero y julio de cada año.

Artículo 5°. El Bono Cultural deberá articularse con las acciones para la promoción del consumo cultural que realicen el sector privado y las Cajas de Compensación Familiar. En este sentido, harán parte del Bono Cultural las donaciones en especie por parte del sector privado, al igual que los programas de Responsabilidad Social Empresarial para el consumo de bienes y servicios culturales de la población objeto de la presente ley. El Bono Cultural también podrá utilizarse para disfrutar de la oferta cultural, los eventos y las actividades de capacitación de las cajas de compensación familiar.

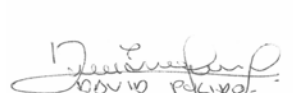
Artículo 6°. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Cultura, reglamentará el Bono Cultural y la articulación con el sector privado y las cajas de compensación familiar, incluyendo el enfoque poblacional definidos en los artículos 2° y 3° de la presente ley, en un plazo no mayor de seis (6) meses contados a partir de la expedición de la presente ley.

Artículo 7°. La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,


JOSÉ DANIEL LÓPEZ
Representante a la Cámara por Bogotá


ERWIN ARIAS BETANCUR
Representante a la Cámara por Caldas


JORGE MÉNDEZ AGUILÓN



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

De conformidad con lo establecido en el artículo 70 de la Constitución Política, *“El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional. La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación”*.

En ese sentido, la cultura es elevada a nivel constitucional, señalándose que es deber del Estado promover y fomentar su acceso. En ese marco constitucional, el proyecto de ley que aquí se presenta pretende crear a nivel legal un bono cultural, con el fin de fomentar el acceso a la cultura, de manera prioritaria, pero no excluyente, a determinados sectores de la población, esto es: personas con puntaje Sisbén inferior a 50 puntos, la juventud, adultos mayores y personas con discapacidad, todos, objeto de protección constitucional de conformidad con los artículos 45, 46 y 47, respectivamente.

Actualmente, el artículo 201 de la Ley 1819 de 2016 señala que los servicios de telefonía, datos, internet y navegación móvil estarán gravados en un 4%, cuyos recaudos se destinarán en un 30% a la Cultura. Con la modificación que se introduce, se establece que del 30% que actualmente se destina a cultura, se garantice que un 30% se invierta en la creación de un bono cultural, con las ventajas que se describirán más adelante, teniendo en cuenta la población priorizada.

De igual manera, el proyecto de ley contempla mecanismos de coordinación entre el Gobierno y el sector privado para ampliar el rango de ofertas del Bono Cultural. Con ello, además de fortalecer la figura propuesta, se busca materializar la disposición constitucional contenida en el artículo 1 de la Constitución Política que señala que el Estado colombiano se fundamenta en el principio de solidaridad, así como el artículo 46 de la misma normativa, que preceptúa que la sociedad concurre para la protección y la asistencia de adultos mayores (concepto constitucional) y promoverá su integración a la vida activa y comunitaria.

Finalmente, la normativa propuesta se fundamenta técnicamente en dos elementos: Primero, es necesario entender la cultura como bienes, servicios y productos, susceptibles de apropiación cultural y con formas simbólicas

que pueden intercambiarse, y, segundo, que se requiere una implementación diferenciada en los territorios a partir de la articulación con el sector privado.

1. Consumo de bienes culturales

Por consumo de bienes y servicios culturales se entiende análogo al concepto de Ortega, entendido como *“el conjunto de procesos socioculturales en que se realizan la apropiación, recepción y uso de los bienes producidos en el campo de la producción cultural”* (Ortega, 2009).

Esta definición implica una triple concepción de la forma en la que las personas se apropian de la cultura, donde se incluyen el consumo cultural entendido desde la economía, los bienes culturales y las formas simbólicas de la cultura. Estos campos extienden su significación más allá de la intención original de quienes producen acciones culturales, para convertirse en objetos de producción, reproducción y recepción de acuerdo con las formas sociales que les dan vida desde lo subjetivo, lo simbólico y lo comercial.

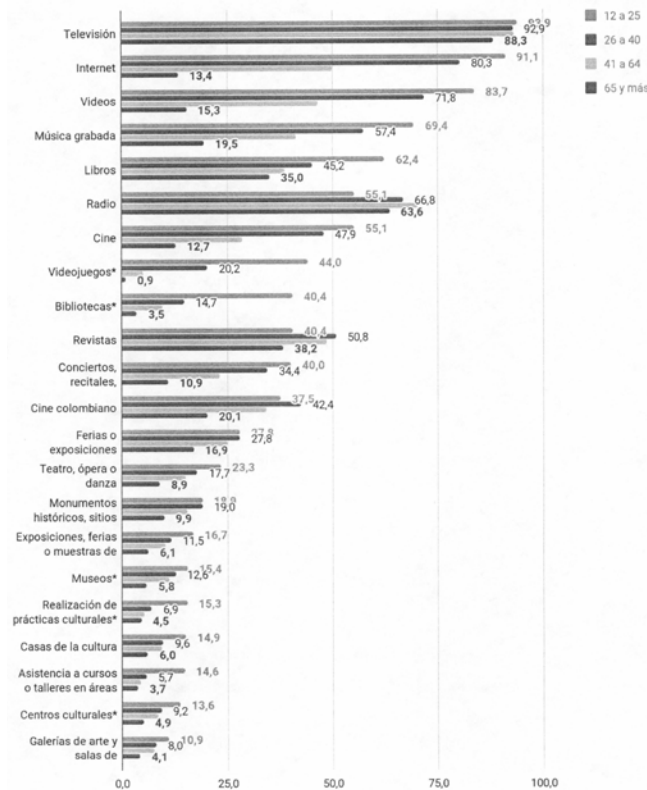
Néstor García Canclini también abordó la noción de consumo cultural, entendiéndola como el *“conjunto de procesos de apropiación y usos de productos en los que el valor simbólico prevalece sobre los valores de uso y de cambio, o donde al menos estos últimos se configuran subordinados a la dimensión simbólica”* (García Canclini, 2006, pp. 89). En su concepto se resaltan la apropiación y el uso simbólico como elementos más importantes que el valor de cambio. Si bien la definición de García Canclini tiene mucha trayectoria en el mundo académico, en el trabajo de Ortega, se destaca la forma en la que la interacción entre las tres vertientes abre las puertas a diferentes maneras de llevar a cabo el consumo cultural.

Con esta definición específica, se está dando cuenta de los contextos particulares de apropiación simbólica o material de bienes y servicios culturales. Bajo este entendido, la cultura es símbolo, pero también son bienes y servicios intercambiables. Las personas se pueden apropiarse de ella. En algunos casos ese intercambio es comercial.

En ese orden de ideas, el consumo cultural tiene antecedentes. En Colombia el DANE ha venido desarrollando la Encuesta de Consumo Cultural (ECC) para establecer puntos de referencia sobre las actividades y prácticas asociadas a lo cultural. Hace parte de los esfuerzos con Naciones Unidas de crear la Cuenta Satélite de Cultura, con el objetivo de tener cifras exactas comparables entre países. La última de las ECC fue realizada en el año 2016 y arroja como resultado que, en el país, el

mayor consumo cultural es de televisión, radio e internet.

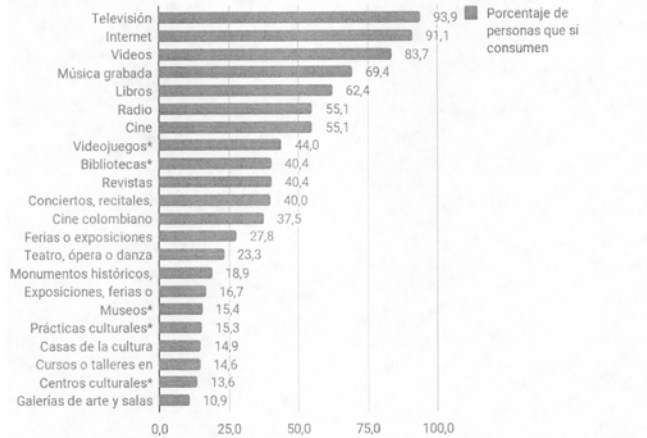
Porcentaje de consumo de prácticas culturales por grupo etario



(Elaboración propia a partir de la Encuesta de consumo cultural del DANE para el 2016. No se muestran las cifras específicas del rango de 41 a 64 años)

El consumo cultural diferenciado dependiendo de la edad. Los mayores consumidores de bienes y servicios culturales son los jóvenes. Según la Encuesta de Consumo Cultural del DANE, para el 2016 el 40,2% de los jóvenes consumieron, en promedio, alguno de los bienes culturales que hacen parte de la encuesta. Mientras que el grupo etario con menor consumo cultural son los adultos mayores, quienes consumieron en promedio 17,8% alguno de los bienes y servicios de la encuesta.

Preferencias en el consumo cultural porcentual de personas de 12 a 25 años en 2016



Elaboración propia a partir de la Encuesta de Consumo Cultural del DANE para 2016

Del consumo cultural del 2016, se puede concluir que cada grupo tiene preferencias específicas de consumo. De acuerdo con la ECC los jóvenes prefieren la televisión, internet, los videos y la música grabada.

En lo que respecta a las personas más vulnerables, que hacen parte de los puntajes inferiores en los instrumentos de focalización de los servicios sociales del Estado, su consumo cultural no está diferenciado en la ECC. Sin embargo, el número de personas identificadas dentro del Sistema de identificación de potenciales beneficiarios de programas sociales (Sibén) ha venido creciendo.

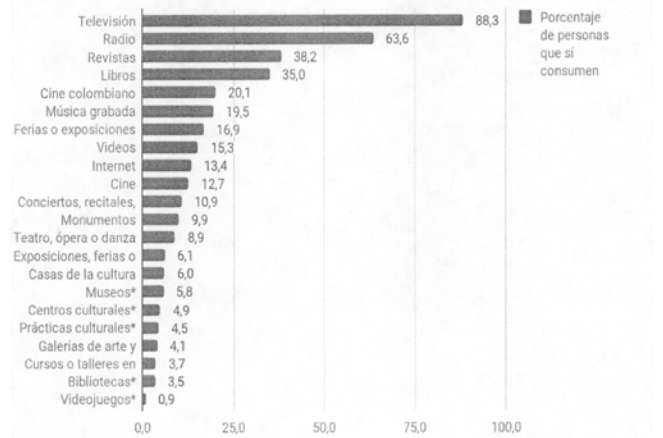


Elaboración propia, con datos del CONPES 3877 2016, Pp. 12

En consideración a que la base de datos del Sisbén III contaba con 35.971.107 de personas registradas a octubre de 2016, crear un estímulo para el consumo cultural para un segmento de población tan grande aumenta la diversidad en el consumo de las personas. Lo anterior, teniendo en cuenta que el Bono Cultural va a permitir direccionar el consumo cultural de las personas hacia actividades que van a mejorar su calidad de vida, como por ejemplo la promoción de hábitos de lectura, creación musical o artística.

Por otro lado, según la ECC, para el 2016 los adultos mayores prefirieron el consumo de televisión, radio, revistas y libros.

Preferencias en el consumo cultural porcentual de personas de 65 y más años en 2016



Elaboración propia a partir de la Encuesta de consumo cultural del DANE para el 2016

Las diferencias del consumo cultural conforme a la edad facilitan el diseño específico de programas para las poblaciones de jóvenes y adultos mayores. Esto es particularmente importante, teniendo en cuenta las tendencias de consumo descritas. En especial porque la participación porcentual mayor de jóvenes tiene que ver con el consumo cultural dentro del hogar. Por ello, el Bono Cultural podrá ayudar a diversificar sus prácticas culturales hacia afuera del hogar, para generar espacios propicios en los que puedan ampliar su desarrollo personal.

Al ampliar la diversidad en la oferta cultural se promueve la diversidad y la formación. Según Gibson y Edwards (2015), los espacios culturales facilitan entornos en los que se comparten identidades y experiencias adecuadas, lazos interpersonales y actividades que brindan la oportunidad de emprender caminos para formar su historia de vida (Gibson y Edwards, 2015). De esta manera, se torna sustancial brindar a los jóvenes los incentivos para diversificar y promover sus prácticas de consumo cultural, unido a que se fomenten actividades que permitan mayor relacionamiento y creación de vínculos sociales sólidos.

Asimismo, es imprescindible promover las prácticas culturales en los adultos mayores, haciendo énfasis en que se incentive al máximo la participación de dicha población en todas las prácticas culturales, teniendo en cuenta que en la actualidad muestran una participación menor. En términos porcentuales, participa con menos de la mitad del consumo con respecto a los demás grupos poblacionales.

El consumo cultural en la población mayor a 65 años permite integrar al adulto mayor a una vida activa y comunitaria. El disfrute de la cultura redonda en su envejecimiento digno, de conformidad a lo establecido en la Constitución Política de Colombia. La interacción social que se genera en el consumo de prácticas culturales trae consigo varios beneficios para el adulto mayor. Durán et al. (2007) afirman que:

“La interacción social se convierte en un factor de protección para la salud, teniendo en cuenta que ello implica vínculos estrechos con otros y un nivel de actividad constante. Además, genera el involucramiento en grupos sociales, permitiendo que el adulto mayor distribuya equilibradamente su tiempo, y contribuyendo así a mejorar su calidad de vida (...) [Las] redes juegan un papel vital en la adultez mayor, convirtiéndose en el sustento emocional que permite en muchos casos sobrepasar las crisis que se puedan presentar y, además, que los adultos mayores sean reconocidos como personas, mejorando su autoestima, su autopercepción, la eficacia personal y, por ende, la identidad” (Durán et al., 2007, pg. 264-265).

Respecto a las personas con discapacidad, el Estado debe garantizar el ejercicio total y efectivo del derecho a la cultura y a la participación de las personas con discapacidad en el conjunto de actividades culturales que se realicen en todos los niveles de la administración pública, en concordancia con la “Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad” y la Ley 1346 de 2009, entre otras.

La cifra más aproximada acerca del consumo cultural de esta población la arroja la pregunta de la ECC sobre las razones para no realizar alguna de las actividades. En este sentido, tras preguntar si asistió y con qué frecuencia lo hizo, da la opción de

responder por qué no asistió. Esto aplica para todas las prácticas culturales incluidas en la encuesta. Por ejemplo, en la pregunta acerca del consumo de conciertos, inquiriere: “16. En los últimos 12 meses, ¿usted asistió a conciertos, recitales, presentaciones de música en espacios abiertos y cerrados (en vivo), y con qué frecuencia?” (DANE; pp. 90). Luego, pregunta: “17. ¿Por qué no fue a conciertos, recitales y presentaciones de música en vivo?” (DANE; pp. 90). Las opciones de respuesta son: “a) Falta de tiempo; b) Las salas y espacios donde los presentan están lejos; c) No hay/no existen estas presentaciones; d) Problemas de salud o discapacidad; e) Desinterés/no le gusta; f) falta de dinero; g) No sabe que existen estas presentaciones de música” (DANE; pp. 90). En este orden de ideas, para llegar a un aproximado (muy relativo) acerca del consumo cultural de las personas con discapacidad, se pueden sumar todas las respuestas en las que las personas afirmaron no haber podido realizar alguna de las actividades por “problemas de salud o discapacidad”. Así, se puede ofrecer como conclusión de la ECC que, para el 2016, en promedio, un 5,7% de la población colombiana no realizó prácticas culturales por “problemas de salud o discapacidad”.

A su vez, el Ministerio de Salud, a través de la *Sala situacional de las Personas con Discapacidad* (PCD) presentada en junio de 2018, expone que “Colombia no tiene una cifra exacta de las personas con discapacidad, no obstante el Censo del DANE de 2005 captó a 2.624.898 (6,3%) personas que refirieron tener alguna discapacidad”. (Ministerio de Salud y Protección Social Oficina de Promoción Social, 2018). Si se pone en consideración este número con los resultados de la ECC, es muy baja la participación de las personas con discapacidad en el consumo cultural del país. Así, es conveniente brindar las herramientas y los incentivos pertinentes para promover el consumo de prácticas culturales de esta población en consideración que la participación en el consumo cultural redonda en inclusión social.

En este orden de ideas, la presente ley se sustenta en la necesidad de promover el consumo cultural de forma diferenciada para personas jóvenes, adultos mayores y personas con discapacidad. Como se describió anteriormente, el consumo cultural para cada grupo etario tiene características específicas y se debe promover por razones formativas, de salud y de inclusión.

2. Casos internacionales

Como método para fomentar el acceso y consumo de las prácticas culturales, países como España han implementado un Bono Cultural enfocado en jóvenes. En este país, esta figura ha desarrollado características territoriales. A continuación se describen sus condiciones de implementación en la comunidad Independiente de Extremadura, en Madrid con el *bono JOBO* y en Santander con el *bono*.

a) Bono cultural en la Comunidad Autónoma de Extremadura

En la Comunidad Autónoma de Extremadura en España, el bono cultural se ha venido implementando a través de un talonario con 8 bonos virtuales. Estos bonos combinaban dineros de los consumidores, del Estado y la articulación con el sector privado, en tanto el usuario pagaba 4 euros, mientras que el Estado aportaba 32 euros (DOE 103; 13594; 2016).

La cooperación entre establecimientos privados y la Secretaría de Cultura fue clave para el éxito de esta propuesta. Los establecimientos que quisieran participar debían tener un lugar físico para prestar servicios relacionados con las industrias culturales para luego afiliarse a una oficina estatal. Para su implementación se requirió la coordinación entre la Secretaría General de Cultura, el instituto de Juventud y la presidencia de la junta.

En el 2014 se definieron como beneficiarias las personas entre 18 a 30 años. Se utilizó un sistema de identificación con un carné llamado *joven Europeo*. La carnetización la realiza el instituto de juventud de Extremadura.

Los usuarios accedían a una base de datos de los establecimientos inscritos para conocer la oferta cultural: libros con contenido literario y artístico; música en formato CD y películas; entradas para cines, teatros, musicales y otros espectáculos escénicos; entradas y abonos a museos, exposiciones y monumentos, y suscripciones a prensa diaria en formato impreso o digital por el período de un mes.

Tipo de industria cultural	Porcentaje uso Bono cultural
Libros con contenido literario y artístico	90%
Entradas de cine	7,8%
Teatro	1,2%
Espectáculos culturales	0,73%
Música formato físico	0,16%
Prensa digital	0,07%
Total	100%

Creación propia, Soriano, J. 2016, Diario hoy

El tipo de consumo cultural fue definido previamente, teniendo en consideración el tipo de consumo que se quería promover y la manera en la que se articuló con el sector privado. Lo anterior se vio reflejado en que los libros tuvieron una participación alta.

b) Bono JOBO en Madrid

En Madrid, la empresa pública Madrid Destino S.A. y el Ayuntamiento de Madrid crearon el bono JOBO en 2017. Este bono fue utilizado para garantizar la entrada gratis de jóvenes a las actividades culturales que ofrece Madrid Destino S.A. Esta empresa ofreció sus servicios en seis (6) diferentes localidades: Naves de Matadero-Centro de Artes Vivas, Teatro Español, Fernán Gómez-

Centro Cultural de la Villa, Conde Duque, Teatro Circo Price y Cineteca. Tiene una vigencia de dos años, habiendo sido creado el 23 de octubre de 2017 con fecha programada de finalización del 31 de diciembre de 2018.

El uso ha sido definido dentro del reglamento de la empresa, lo que ha limitado el consumo cultural a las actividades que esta realice. En este sentido se identifican limitaciones, como que el bono solo le permite la entrada una vez por espectáculo y tiene una cláusula de reserva dependiendo del aforo disponible (del 25%). En términos de los costos, representó el 18,54% de las subvenciones de la ciudad (Transparencia ayuntamiento Madrid, 2018).

En lo que respecta a la definición de los beneficiarios, la ciudad delimitó a los jóvenes entre 16 y 26 años de edad. Originalmente definió un sistema de registro, que finalmente se revisó y ajustó. Se solicitó a los jóvenes que se registraran como empadronados por la ciudad y llenaran un formulario virtual. Hoy en día solo se requiere la inscripción virtual y estar dentro del rango de edad para clasificar (Transparencia ayuntamiento Madrid, 2018).

En términos de costo, participó con un porcentaje del 27.28% con respecto a las demás subvenciones que otorgó la ciudad de Madrid para el 2018.

SUBVENCIÓN POR SECTOR	Presupuesto en Euros	Porcentaje
Acceso a la vivienda y fomento de la edificación	4.294.283,35	27.28 %
Cultura	2.917.763,16	18.54 %
Educación	3.303,64	0.02 %
Sanidad	92.300	0.59 %
Servicios sociales y promoción social	8.433.939,15	53.58 %
Total	15.741.589,30	100 %

Elaboración propia con cifras de Transparencia ayuntamiento Madrid

De la misma manera que el Bono en la Comunidad Autónoma de Extremadura, el tipo de consumo lo definió el tipo de actividad que se quería promover. En este caso, principalmente las actividades culturales que ofrece Madrid Destino S.A.

c) Bono cultural en Santander

En Santander (España), el bono cultural se divide en campañas. Dentro de cada una de estas, cada ciudadano puede adquirir hasta 4 bonos con un costo de 10 euros. Estos bonos pueden ser redimidos por cada ciudadano por 15 euros en establecimientos que prestan servicios de consumo cultural.

Para participar, los establecimientos deben afiliarse en el ayuntamiento de Santander y los bonos se venden en entidades bancarias. “Entre los espacios participantes este año en la campaña hay diez librerías, seis establecimientos o productores

de eventos musicales, cuatro empresas teatrales, dos salas de cine y dos programadores de talleres y actividades de formación". (Santander.es, 2018).

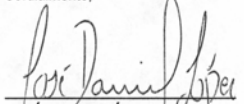
Al asociarse con diferentes industrias, el consumo cultural en la ciudad de Santander fue más diverso.

Tipo de industria cultural	Porcentaje uso Bono cultural
Librerías	55%
Conciertos	38%
Actividades formativas	5%
Teatro	1%
Entradas a cine	1%
Total	100%

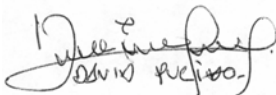
Elaboración propia con datos de www.santander.es

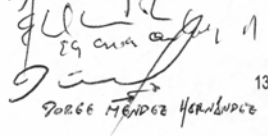
Los casos internacionales expuestos anteriormente muestran que la articulación con los sectores culturales es clave para la implementación exitosa del bono cultural. Adicionalmente el tipo de industrias culturales con las que se asocia fomentan consumos específicos.

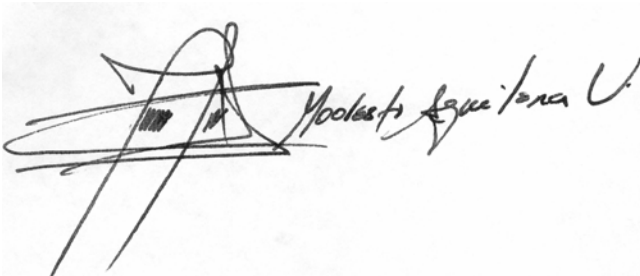
Cordialmente,


 JOSÉ DANIEL LÓPEZ
 Representante a la Cámara por Bogotá


 ERWIN ARIAS BETANCUR
 Representante a la Cámara por Caldas


 DAVID RODRÍGUEZ


 JORGE MÉNDEZ HERNÁNDEZ


 YVELIS AGUILERA

BIBLIOGRAFÍA

- CONPES 3877 (2016) *DECLARACIÓN DE IMPORTANCIA ESTRATÉGICA DEL SISTEMA DE IDENTIFICACIÓN DE POTENCIALES BENEFICIARIOS (SISBÉN IV)*. Consejo Nacional de Política Económica y Social. República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación.
- DOE, DECRETO del Presidente 15/2016, de 18 de mayo, por el que se convoca la subvención denominada Bono Cultural de la Comunidad Autónoma de Extremadura para el año 2016. *31 de Mayo de 2016*.
- DURÁN et al. (2007). *Integración social y habilidades funcionales en adultos mayores*.

<http://www.scielo.org.co/pdf/rups/v7n1/v7n1a19.pdf>

- El país (2018). *Los jóvenes culturales van de gratis*, Fanjul. C, Madrid 7 SEP 2018 - 14:52, Recuperado de: https://elpais.com/ccaa/2018/09/06/madrid/1536248096_989651.html
- GIBSON, Lisanne, EDWARDS Delyth. (2015). *Valuing Participation The cultural and everyday activities of young people in care* <http://www.evervdayparticipation.org/wp-content/uploads/2015/10/Valuing-Facilitated-Participation.pdf>
- HOY, (2016). *El bono cultural se queda corto tras reducir su presupuesto un 75%*, por Soriano J., Jueves, 10 noviembre 2016, 23:10. Recuperado de: <https://www.hoy.es/extremadura/201611/10/bono-cultural-queda-corto-20161110215332.html>
- MADRID, (2017). Madrid Destino Cultura Turismo y Negocio, S.A. *Condiciones Generales de Uso Bono Joven Cultural (Jobo)*, (Madrid, 2017), recuperado de: <https://www.madridcultura.es/uploads/media/default/0001/02/madridcultura-235d8-condicionesgeneralesdeuso.pdf>
- MADRID, (2018). Transparencia Madrid. Ayudas y subvenciones 2018, recuperado de: <https://transparencia.madrid.es/portales/transparencia/es/Economia-y-presupuestos/Ayudas-y-subvenciones/Ayudas-y-subvenciones-2018>.
- Ministerio de Salud y Protección Social Oficina de Promoción Social. (2018). Sala Situacional de las Personas con Discapacidad (PCD)

https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/sala_situacional-discapacidad-junio-2018.pdf

- Ortega Villa, Luz María. 2009. *Consumo de bienes culturales: reflexiones sobre un concepto y tres categorías para su análisis*. Culturales vol. 5 n.º 10 Mexicali jul./dic. 2009 Instituto de Investigaciones Culturales-Museo, Universidad Autónoma de Baja California.

CÁMARA DE REPRESENTANTES
 SECRETARIA GENERAL

El día 25 de octubre del año 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 231 con su correspondiente exposición de motivos por honorable Representantes *José Daniel López, Erwin Arias, Jorge Méndez*; honorable Senador *Richard Aguilar* y otras firmas.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 232 DE 2018
CÁMARA

por medio de la cual se dictan normas para promover la inserción educativa, laboral y productiva de los jóvenes colombianos y se modifica artículo 7° de la Ley 101 de 1993.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer incentivos a la inserción educativa, laboral y productiva de los jóvenes colombianos; la promoción del acceso de deportistas de alto rendimiento a la educación superior; así como a los estudiantes de pregrado universitario con mejor desempeño académico.

Artículo 2°. *Equivalencia de experiencias.* Las pasantías, prácticas, judicaturas, monitorias y la participación en grupos de investigación reconocidos y medidos por el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación realizadas antes de la obtención del título de pregrado serán acreditables como experiencia profesional válida, siempre y cuando su contenido se relacione directamente con el programa académico cursado y haya aprobado el programa académico cursado.

El Departamento Administrativo de la Función Pública reglamentará la materia en un término no superior a seis (6) meses contados a partir de la expedición de la presente ley, a fin de establecer una tabla de equivalencias que permita convertir dichas experiencias previas a la obtención del título de pregrado en experiencia profesional válida.

Artículo 3°. *Orientación vocacional y para el emprendimiento.* El Ministerio de Educación Nacional actualizará y ampliará el ámbito de aplicación de los lineamientos en materia de competencias para el emprendimiento y orientación vocacional específicos para estudiantes de grado décimo y once, en un término no superior a seis (6) meses contados a partir de la expedición de la presente ley.

Artículo 4°. *Beca de posgrado para mejores pregrados.* En un término no mayor a seis (6) meses a partir de la expedición de la presente ley, el Ministerio de Educación Nacional creará un programa para la exoneración del pago de derechos de estudio de especialización y maestría en instituciones de educación superior acreditadas en Colombia y/o el costeo de gastos de desplazamiento, manutención y materiales educativos para los estudiantes de pregrado con mejor desempeño en las pruebas Saber Pro, observando criterios de incentivo al mérito, protección de la educación superior pública, sostenibilidad fiscal y transparencia.

Artículo 5°. *Condonación de crédito para mejores pregrados.* El Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el

Exterior (Icetex) condonará hasta el 80% del valor total de los créditos educativos realizados con el propósito de adelantar estudios de pregrado a los estudiantes con mejor desempeño en pruebas Saber Pro.

Para tal efecto, el Ministerio de Educación Nacional y el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex) reglamentarán esta materia en un término no superior a seis (6) meses contados a partir de la expedición de la presente ley.

Artículo 6°. *Acceso de deportistas de alto rendimiento a la educación superior.* Los deportistas de alto rendimiento tendrán acceso preferencial a la educación superior. Un porcentaje de los cupos en programas de formación técnica, tecnológica y de pregrado de las instituciones de educación pública deberán estar destinados a deportistas de alto rendimiento.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Educación Nacional, el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) y el Instituto Colombiano del Deporte (Coldeportes) reglamentarán la materia en un término de seis (6) meses contados a partir de la expedición de la presente ley, observando criterios de: excelencia académica, incentivo al mérito deportivo, diversidad en las disciplinas deportivas y transparencia.

Parágrafo 2°. Para los efectos de definir la población beneficiaria de la que trata este artículo, las entidades previamente señaladas tendrán en cuenta que deberán incluir como tales a los practicantes del deporte formativo, universitario, de alto rendimiento y competitivo, de conformidad con lo establecido artículo 16 de la Ley 181 de 1995.

Parágrafo 3°. El Instituto Colombiano del Deporte (Coldeportes) o quien haga sus veces publicará de forma semestral el listado de los elegibles a estos incentivos.

Artículo 7°. *Observatorio Nacional de Juventud.* Créese el Observatorio Nacional de Juventud, adscrito a la Dirección del Sistema Nacional de Juventud "Colombia Joven", de la Presidencia de la República, que tendrá como principal objeto unificar y consolidar las diferentes estadísticas sobre jóvenes en Colombia, las cuales servirán de insumo para la formulación de políticas públicas en la materia.

El Observatorio Nacional de Juventud deberá incluir dentro de sus funciones:

1. Monitorear la asignación de recursos dirigidos a la atención de la población joven definida en la Ley 1622 de 2013, a nivel nacional, departamental y municipal, por programas y subprogramas. Los resultados y tendencias de impacto alcanzados serán divulgados semestralmente y servirán de base para la evaluación de impacto de ges-

ción de resultados de todos los actores del sistema.

2. Diseñar metodologías de investigación e indicadores para realizar seguimiento a las políticas públicas de juventud y formular recomendaciones sobre la materia.
3. Propiciar la investigación académica sobre las dinámicas económicas, sociales, políticas y culturales de la juventud colombiana.
4. Propiciar el diálogo entre el Estado, el sector privado, la academia y la sociedad civil acerca de las dinámicas económicas, sociales, políticas y culturales de la juventud colombiana y las políticas públicas sobre la materia.
5. Rendir un informe al Congreso de la República sobre su gestión al término de la legislatura.

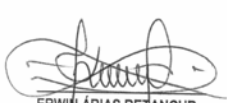
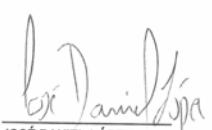
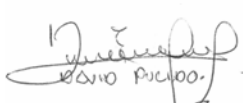
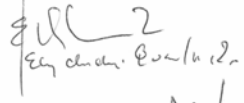
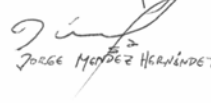
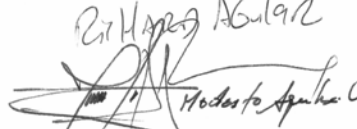
Artículo 8°. *Jóvenes productores agropecuarios y pesqueros.* El artículo 7° de la Ley 101 de 1993, quedará así:

“Cuando circunstancias ligadas a la protección de los recursos naturales orientados a la producción agropecuaria, a la protección del ingreso rural y al mantenimiento de la paz social en el agro así lo ameriten, el Gobierno podrá otorgar, en forma selectiva y temporal, incentivos y apoyos directos a los productores agropecuarios y pesqueros, en relación directa al área productiva o a sus volúmenes de producción, dando prioridad a los jóvenes productores agropecuarios y pesqueros.”

Artículo 9°. La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

Cordialmente,

 ERWIN ÁRIAS BETANCUR Representante a la Cámara por Caldas	 JOSÉ DANIEL LÓPEZ Representante a la Cámara por Bogotá
 EDWIN PARDO	 EDUARDO ESCOBAR
 JORGE HERNÁNDEZ	 Modesto Aguirre

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

De conformidad con lo establecido en el artículo 45 de la Constitución Política, el adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral. Por su parte, a nivel legal, en diferentes disposiciones y para efectos de cada una de estas, se han establecido rangos para determinar el segmento de la población que se puede considerar joven. Se pueden citar sobre este particular la Ley 375 de 1997, por la cual se crea la ley de la juventud

y se dictan otras disposiciones” que señala en el artículo 3° que se entiende por joven la persona entre 14 y 26 años; la Ley 1622 de 2013, *por medio del cual se expide el estatuto de ciudadanía juvenil y se dictan otras disposiciones*, que en su artículo 5 define joven como toda persona entre 14 y 28 años; y la Ley 1780 de 2010, *por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones*, que considera jóvenes a persona entre 18 y 28.

Así, a pesar del silencio del constituyente con respecto a la categoría de “jóvenes”, el legislador históricamente se ha preocupado por adoptar normas tendientes a la protección de los derechos de este grupo etario, que por sus necesidades particulares requiere de medidas especiales en temas específicos como educación y trabajo, ambos derechos reconocidos constitucionalmente y en los cuales se fundamenta el presente proyecto de ley.

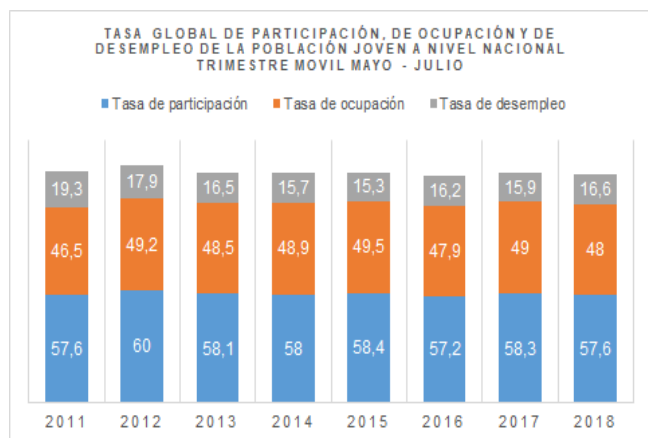
De manera específica, se busca promover la inserción productiva y laboral de los jóvenes a través de: 1. La creación de equivalencias de experiencia profesional; 2. La inclusión de contenidos educativos referentes a orientación vocacional y para el emprendimiento; 3. Incentivos educativos a los mejores estudiantes universitarios de pregrado; 4. El acceso de deportistas de alto rendimiento a la educación superior; 5. La creación de un Observatorio Nacional de Juventud; 6. La ampliación a jóvenes productores agropecuarios y pesqueros de los beneficios e incentivos otorgados en la Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero.

1. Equivalencias de experiencia profesional

En Colombia se necesitan crear medidas para que los jóvenes puedan acceder con mayor facilidad al mercado laboral formal. El estudio “Next Generation Colombia - Amplificando la voz de los jóvenes”, realizado en 2017 por el British Council, la Universidad del Rosario y la Universidad de los Andes, vislumbra las preocupaciones de los jóvenes colombianos: la primera de ellas, según el 60% de los jóvenes encuestados, es el desempleo.

El mismo estudio afirma que la entrada al mercado laboral no es fácil para los jóvenes colombianos. “Mientras que la tasa de desempleo general en Colombia es inferior al 10%, la población con edades entre 14 y 28 años experimenta una tasa del 16%, siendo del 21% para las mujeres”. Además, “de quienes ingresan al mercado laboral, un 48% consiguen empleos informales, cifra que alcanza el 95% y el 83% para los jóvenes en situación de pobreza extrema y de pobreza, respectivamente.” (British Council, Universidad del Rosario & Universidad de los Andes, 2018, pg. 26)

En la misma línea, cifras del DANE muestran que durante el trimestre móvil mayo - julio de 2018, “la tasa global de participación de la población joven en el total nacional fue 57,6%, la tasa de ocupación fue 48,0% y la tasa de desempleo fue 16,6%” (DANE, 2018, pg. 3). La tendencia a partir del 2013 es que el desempleo de la población joven ha aumentado, variando a favor del desempleo 0,7 puntos porcentuales que el mismo trimestre móvil del año anterior. Así mismo, respecto al año anterior en el trimestre móvil de mayo – julio, la cifra de participación y de ocupación de los jóvenes en el mercado laboral ha disminuido. Ahora bien, la tendencia de estas tasas se mantiene variable, lo que puede significar poca continuidad de los jóvenes en el mercado laboral.



Elaboración Propia, con cifras del DANE (2018)

Debido a esto, es importante fomentar herramientas para que los jóvenes tengan la oportunidad de ingresar y vincularse de manera estable y sostenida al mercado laboral. Si bien muchos jóvenes hoy en día terminan entrando al sector informal, la presente iniciativa fortalece y amplía la posibilidad de entrar a los mercados laborales formales.

2. Inclusión de contenidos educativos referentes para el emprendimiento y la orientación vocacional

El país necesita fortalecer sus estrategias para el emprendimiento y la orientación vocacional. La importancia de la educación para generar cambios estructurales va de la mano con la meta de Desarrollo Sostenible 4, Educación de Calidad: *Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.*

Las habilidades de innovación y de capacidad emprendedora se deben promover desde el colegio, articulados con competencias concretas y los proyectos educativos institucionales. De acuerdo con la guía 39 del Ministerio de Educación, *“la cultura del emprendimiento se fomenta de manera gradual: en los niveles de preescolar y básica, a partir de las competencias básicas y ciudadanas, se trabajan los procesos nocionales y elementales del emprendimiento; y en la educación media se consolidan las competencias para el impulso*

de la empresarialidad, como oportunidad para que el estudiante materialice sus actitudes emprendedoras en el desarrollo de actividades y proyectos orientados a la creación de empresa o unidades de negocio con perspectiva de desarrollo sostenible” (MEN, 2014, pp. 10).

Lo anterior bajo el entendido que la cultura del emprendimiento depende de la exitosa interacción entre el desarrollo de competencias para fortalecer actitudes emprendedoras y empresariales en el contexto institucional. Ello implica que debe integrarse a los colegios como espacio dinámico y social y no como actitudes individuales. En este sentido, la guía actual del MEN apunta a que se integre al proyecto educativo institucional de manera intencionada y sistemática, promoviendo las actitudes emprendedoras y empresariales de forma reflexiva y práctica (MEN, 2014, pp. 11).

A continuación se describen las competencias definidas por el MEN:

Competencias básicas y ciudadanas en la cultura del emprendimiento	
Matemáticas	<p>Contribuyen al desarrollo de diferentes tipos de pensamiento lógico y matemático, procesos mentales útiles para el análisis de situaciones problema y para el desempeño activo y crítico en la vida social y política. Dichas competencias le brindan al estudiante las herramientas necesarias para:</p> <ul style="list-style-type: none"> • tomar decisiones informadas y sustentadas, que favorecen el desarrollo de una ciudadanía crítica para la transformación de la sociedad; • manifestar una actitud mental analítica y perseverante ante cualquier acción que emprenda el estudiante; • comprender dinámicas y sistemas que le permitan buscar exitosamente diversas alternativas hasta llegar a la solución de un problema presente en cualquier ámbito de su vida.
Científicas	<p>Contribuyen a la formación de personas capaces de observar, analizar, indagar y explicar lo que sucede a su alrededor para lograr nuevas comprensiones, compartir y debatir sus inquietudes y buscar soluciones a problemas, a través de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • permitir que el estudiante use creativa y estratégicamente herramientas para interpretar la realidad que acontece en su contexto espacial y temporal, así como las experiencias de la vida misma; • promover la reflexión y la apertura al cambio, y favorecer en el estudiante la sensibilidad frente a la realidad social y su proyección para transformar el entorno.
Lenguaje	<p>Permiten enriquecer la dimensión de comunicación, transmisión de información, representación de la realidad, expresión de sentimientos, potencialidades estéticas, el ejercicio de la ciudadanía responsable y el sentido de la propia existencia, brindando a los estudiantes herramientas cognitivas para conocer y tomar posesión de su realidad natural y sociocultural, y para asumir conciencia sobre sí mismos. Desde el punto de vista social y como aporte significativo a las actitudes emprendedoras, estas competencias sirven a los estudiantes para:</p>

Competencias básicas y ciudadanas en la cultura del emprendimiento	
	<ul style="list-style-type: none"> • interpretar el entorno y compartir experiencias, pensamientos, valores, conocimientos y puntos de vista, elementos fundamentales para construir espacios de interacción, participar en procesos de construcción y generar hechos para su transformación; • actuar autónomamente con un comportamiento autorregulado y capacidad para planificar y monitorear sus acciones de acuerdo con sus propósitos.
Ciudadanas	<p>Favorecen el desarrollo integral de personas con claro sentido de ciudadanía, capaces de participar activa y responsablemente en las decisiones colectivas de manera democrática para resolver conflictos en forma pacífica y respetar la diversidad humana. Es a través de estas competencias que los estudiantes logran:</p> <ul style="list-style-type: none"> • desarrollar hábitos, actitudes y costumbres para una convivencia sana y pacífica en los diferentes contextos, en los cuales los compromisos superan la concepción de deberes y los conflictos se transforman en oportunidades de mejora; • participar y liderar constructivamente en procesos democráticos con criterio de justicia, solidaridad y equidad, <p>y con actitudes emprendedoras que mejoren su calidad de vida y la de su comunidad;</p> <ul style="list-style-type: none"> • reconocer y respetar la diversidad y mantener una actitud crítica frente a la discriminación y exclusión

Elaboración propia, tomado de MEN, 2014, pp. 26

Esta transversalización e integración al entramado del PEI es un lineamiento general para todos los niveles educativos. Por ello es pertinente fortalecer y especificar estos lineamientos generales sobre competencias y acciones para la transversalización en las instituciones educativas con estrategias más concretas. Esta afirmación se sustenta en el trabajo que han venido realizando los países europeos en la promoción de los currículos para fomentar actitudes emprendedoras y de innovación.

La Agencia Ejecutiva en el ámbito Educativo, Audiovisual y Cultural EACEA de la Unión Europea publicó en el 2016 un estudio integral acerca de la educación para el emprendimiento en los centros educativos (Comisión Europea, 2016). En este informe se analizan las definiciones, los mecanismos de financiación, los currículos escolares y los planes de formación profesoral en todos los países y regiones de la red Eurydice, con la excepción de Alemania, Irlanda y Liechtenstein.

Una de las conclusiones fue que en los países donde hay estrategias específicas para la educación para el emprendimiento, se terminan desagregando condiciones concretas para el apoyo en la implementación de la innovación y la empresarialidad. *“Las evidencias indican que el desarrollo de una estrategia específica centrada exclusivamente en la educación para el emprendimiento permite un enfoque más coherente e integral de apoyo a la misma, respaldado por*

las conclusiones alcanzadas en todas las áreas de análisis” (Comisión Europea, 2016; pp. 10).

Así, para fortalecer la cultura de emprendimiento, el país debe también diseñar estrategias de educación concretas. Al puntualizar y hacer más específicas las formas en las que interactúan las estrategias para la promoción de la cultura de emprendimiento en la educación, mejor va a ser el seguimiento, el control y los resultados de aprendizaje. Todo ello permitiría fortalecer la información que se tiene disponible y así disponer de nuevas y mejores formas de financiamiento para los emprendedores.

Diseñar estrategias concretas y diferenciadas para estudiantes de grado 10 y 11 facilita las condiciones para la promoción de la innovación. De acuerdo al mismo estudio de la Unión Europea, *“La preponderancia de estrategias específicas de educación para el emprendimiento en los países nórdicos puede vincularse a su compromiso con la innovación, tal como se desprende del puesto que ocupan estos países sistemáticamente en las correspondientes clasificaciones internacionales. Suecia, Finlandia y Dinamarca se sitúan en los tres primeros lugares en el European Innovation Scoreboard 2015 (2) y están entre los 10 primeros países del Índice Mundial de Innovación (3), con Noruega también entre los 20 más destacados”*. (Comisión Europea, 2016; pp. 10)

La evaluación permanente de los resultados de aprendizaje relacionados con las estrategias y las competencias para el emprendimiento y la empresarialidad permitirán el monitoreo específico de los efectos de la política para el emprendimiento. Este seguimiento fortalecerá la capacidad de la política de educación de adaptarse a los nuevos contextos donde la innovación permite el tránsito a un empresariado transformador.

3. Ampliación de la oferta de incentivos educativos para pregrados y postgrados

La educación es la clave para alcanzar varios de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). *“Cuando las personas pueden acceder a una educación de calidad, pueden escapar del ciclo de la pobreza. (...) También empodera a las personas de todo el mundo para que lleven una vida más saludable y sostenible. La educación es también fundamental para fomentar la tolerancia entre las personas, y contribuye a crear sociedades más pacíficas.”* (Naciones Unidas, 2016, pp. 1).

Adicional al fortalecimiento a la educación desde los establecimientos educativos del que se habló anteriormente, en virtud de la meta de Desarrollo Sostenible 4.3, el Estado colombiano también debe diseñar estrategias para asegurar el acceso a la educación superior de calidad. Por ello esta ley promueve dos estrategias para fortalecer el acceso a los posgrados y la condonación de créditos para los mejores pregrados.

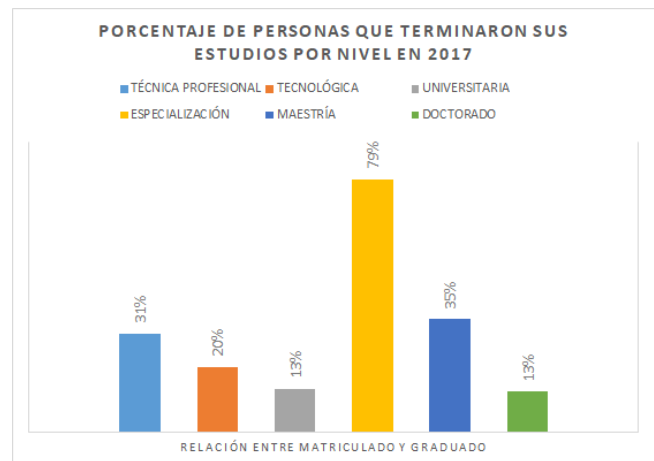
En Colombia, el acceso a la educación superior ha ido en aumento. Según el Informe de Gestión

2014-2018 del Ministerio de Educación Nacional: “De la matrícula total, la matrícula en pregrado alcanzó 2 millones 280 mil estudiantes en 2017, lo que representa una tasa de cobertura del 52,8%, frente a un 47,8% del 2014. La mayor concentración de matrícula para 2017 se alcanzó en el nivel universitario con 1 millón 548 mil estudiantes. En cuanto a las Instituciones Técnicas (658.579) y Tecnológicas (73.263) se registró una matrícula total de 731.842 estudiantes para el mismo año” (Ministerio de Educación, 2018, pg. 164).

Pese al incremento del acceso a la educación superior en Colombia, el número de graduados con respecto al número de matriculados continúa alrededor del mismo porcentaje de años pasados. De acuerdo a la última cifra publicada por el MEN con respecto al año 2016, la deserción universitaria fue de 9.0% y la tasa de deserción en formación técnica y tecnológica en 2016 fue 17.1% (Ministerio de Educación, 2018, pg. 165).

Así, muchos estudiantes no están terminando sus carreras. Según el Informe de Gestión 2014 - 2018 del MEN, “de acuerdo con los análisis realizados a través del Sistema de Prevención a la Deserción en Educación Superior (SPADIES), durante los primeros cuatro (4) semestres se concentra el 75% de deserciones de la educación superior. Los principales factores asociados a este fenómeno están relacionados con las bajas competencias académicas de entrada, las dificultades económicas de los estudiantes, los aspectos relacionados con la orientación socio-ocupacional y adaptación al ambiente universitario” (Ministerio de Educación, 2018, pg. 176; subrayado fuera de texto). Lo anterior lleva a preguntarse acerca de la relación entre número de matriculados y graduados.

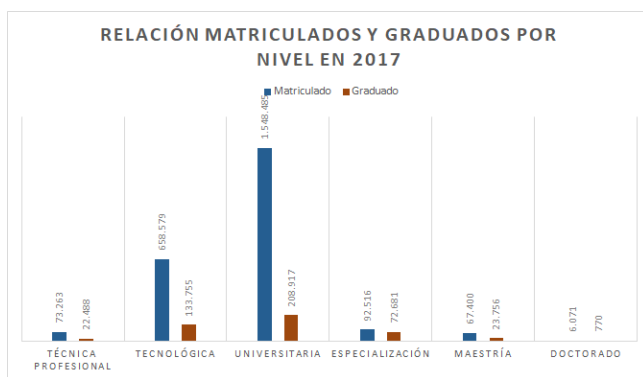
con 658,579 y 1.548,485 respectivamente. Lo siguen los niveles de especialización, técnica profesional, maestría y termina doctorado. Ello permite evidenciar que hay un amplio interés por parte de los jóvenes en la educación, que en la mayoría de las veces no termina en la culminación de los programas emprendidos. Cuando las cifras de matriculados se contrastan con el número de graduados, como se reporta en el SNIES, se dimensiona la magnitud de estas dificultades. En lo que respecta al nivel universitario, tan solo el 13% de los estudiantes que entran se pueden graduar.



Fuente: SNIES - MEN. Para 2016 el nivel de especialización incluye especializaciones técnicas, tecnológicas, universitarias y médico quirúrgicas

Al promediar los porcentajes de personas que se matriculan y gradúan en todos los niveles de la educación superior, el 31.8% de estudiantes que matriculados terminaron sus estudios. Si bien los doctorados tienen relación porcentual más baja de graduados, los 770 doctorados graduados del 2017 del país contrastan con los 5 países que más graduados tiene: Estados Unidos con 67,449, Alemania con 28,147, Reino Unido con 25,050, India con 24,300, Japón con 16,039. Australia está en el 10 lugar con 8.400. Suráfrica está en la posición 15 con 2,060. Lo anterior muestra la necesidad de promover estrategias para promover que los mejores estudiantes hagan transición a especialización y maestría.

Este proyecto de ley busca aumentar la relación entre quienes se matriculan y gradúan, así como facilitar el acceso a programas de postgrado, poniendo el acento en incentivos al mérito académico. Si es lamentable que la mayoría de los estudiantes universitarios no terminen sus carreras, mucho más lo es que esta situación se dé con aquellos con mejor desempeño académico. Consideramos que el eventual acceso a una condonación de créditos educativos en razón al buen desempeño académico, así como el eventual acceso a becas para cursar programas de postgrado, pueden convertirse en factores determinantes en la permanencia de estudiantes de pregrado en las aulas.



Fuente: SNIES - MEN. Para 2016 el nivel de especialización incluye especializaciones técnicas, tecnológicas, universitarias y médico quirúrgicas

Más concretamente, en Colombia se matriculan muchos más estudiantes de los que se gradúan. De acuerdo a las cifras del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES), para 2017 la relación entre matriculados y graduados es desproporcional. Para ese año, los niveles de educación tecnológica y universitaria representaron la mayor cantidad de matrículas,

4. Acceso de deportistas de alto rendimiento a la educación superior

En Colombia los incentivos para los deportistas de alto rendimiento apoyan a los atletas con reconocimientos deportivos oficiales. La Ley 1389 de 2010 establece incentivos para estos deportistas en los siguientes términos:

Artículo 1°. Apartir de la vigencia de la presente ley se reconocerán y otorgarán incentivos económicos a los deportistas y entrenadores medallistas en Juegos Olímpicos, Juegos Paralímpicos, Juegos Sordo Olímpicos, eventos del ciclo olímpico y paralímpico y campeonatos mundiales, con cargo al presupuesto del Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes, de conformidad con el reglamento que para el efecto expida dicha entidad.

Si bien es fundamental la existencia de estos incentivos, la manera en la que se delimita a la población beneficiaria termina dejando por fuera a miles de jóvenes colombianos que practican deporte de alto rendimiento, afrontando barreras estructurales para el desarrollo de sus proyectos de vida y viéndose obligados, en muchísimos casos, a abandonar sus prácticas deportivas para generar modelos de vida económicamente sustentables. Dicho en otras palabras, la Ley 1389 de 2010 facilita el respaldo al Estado a los deportistas y entrenadores del más alto nivel, que logran darle victorias deportivas mundiales a Colombia, pero se queda corta en el diseño de mecanismos para promover deportistas hasta ese nivel.

Este proyecto de ley busca ampliar la base social de beneficiarios de los incentivos a deportistas de alto rendimiento, enfatizando en el acceso a la educación superior, sin detrimento de los beneficios ya planteados para deportistas y entrenadores medallistas en Juegos Olímpicos, Juegos Paralímpicos, Juegos Sordo Olímpicos, eventos del ciclo olímpico y paralímpico y campeonatos mundiales. Con esta nueva norma, se crearán incentivos claros para el acceso de deportistas de alto rendimiento a la educación superior, de tal suerte que actividad deportiva y formación académica se vuelvan complementarios, no antagonistas, en la vida práctica de los deportistas colombianos.

5. Creación del Observatorio Nacional de Juventud

Hoy en día existen retos técnicos con relación al seguimiento de la situación de los jóvenes en el país. Las instituciones y entidades encargadas de monitorear las iniciativas, programas y proyectos dirigidos en Colombia hacia los jóvenes utilizan cifras disímiles. Lo anterior se hace, pues el seguimiento se realiza a partir de las acciones y presupuestos ejecutados por cada entidad. Ello hace que con enfoque de ejecución presupuestal se utilice una visión poblacional generalizada no diferenciable, basada en temas gruesos no articulados. De ello se desprende que haya cifras individuales no comparables en temas de salud, educación, cultura, mercado laboral, etc.

Actualmente, existe el Sistema Nacional de Información de Juventud y Adolescencia de Colombia (JUACO). Esta plataforma recoge los datos que tienen las entidades públicas sobre la juventud en el país. Sin embargo, estas son agregadas y traídas de diferentes fuentes. Hace falta una unificación de datos para tener consenso de las cifras de jóvenes y, así, contar con un registro y una caracterización precisa, rigurosa y estandarizada de las situaciones de los jóvenes en el país.

Ante este panorama, el presente proyecto de ley crea una instancia encargada del monitoreo de las políticas públicas y los recursos orientados a la población joven del país, así como de sus condiciones de vida. La sistematización de la información fortalecerá la toma de decisiones basada en evidencias en lo que respecta a las políticas nacionales relacionadas con la juventud. Ello redundará en decisiones más robustas, diferenciadas y precisas con respecto a los diferentes sectores que componen a la población joven en Colombia.

6. Ampliación a jóvenes productores agropecuarios y pesqueros beneficios e incentivos otorgados en la Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero

El proyecto incluye el enfoque poblacional de jóvenes a la Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero. Al modificar el artículo 7° y el parágrafo de la Ley 101 de 1993, se prioriza a los “jóvenes productores” para que sean receptores de los auxilios que el gobierno o la Comisión Nacional Agropecuaria pueden otorgar.

El cambio permite direccionar recursos de las asociaciones de productores que ya se están ejecutando. La idea es articularlos para mejorar las condiciones de esta población específica. En este sentido, la financiación provendría directamente de los programas que ejecutan las asociaciones gremiales de los sectores productivos, para enfocarlos exclusivamente en esta población, que tiene dificultades de acceso a créditos y capitales iniciales necesarios para su productividad.

Estos incentivos que ya están en funcionamiento no tienen un enfoque poblacional. Al enfocarlos en los jóvenes, se crean mecanismos específicos para el emprendimiento en el campo. Estos podrán apoyar a la población rural joven. Específicamente, fortalece al sector de la población que no puede acceder a créditos por no tener un colateral o un deudor solidario. Debido a la baja proporción de jóvenes que tienen historial crediticio, esta dificultad se convierte en una barrera para acceder a capitales iniciales para el emprendimiento.

En Colombia se debe promover la reincorporación de jóvenes en la actividad agraria y pesquera. De acuerdo al estudio “Diagnóstico de la Juventud Rural en Colombia” el total de la población de Colombia en el año 2015 fue cercana a los 47 millones. Del total de la población, aproximadamente 23% habitaba en zona rural (centro poblado y centros dispersos), lo que

equivale a 10,8 millones de personas (Pardo, R. 2017). La población de 14 a 20 años, representó alrededor del 26% de la población (12 millones), con una proporción rural similar a la de la población total (22% de jóvenes rurales). Así, cerca de 2,6 millones de jóvenes rurales representan 24,5 % de la población total rural (Pardo, R. 2017, pg. 7).

La población joven rural en todo el país está disminuyendo. Entre 2005 y 2010, los jóvenes que vivían en zonas urbanas disminuyeron en 0,9 puntos porcentuales y los jóvenes que vivían en zonas rurales disminuyeron 1,5 puntos porcentuales. Además, de acuerdo con las proyecciones de población hacia 2050 realizadas a partir del censo 2005, se espera que la proporción de jóvenes rurales disminuya cerca del 20% (Pardo, R. 2017, pg. 7). Adicionalmente, haciendo uso de las categorías de la Misión para la Transformación del Campo, el estudio de Diagnóstico presenta que en los municipios más rurales hay una menor proporción de jóvenes (25%) en comparación con aquella de las grandes ciudades y aglomeraciones (28%) (Pardo, R. 2017, pg. 9).

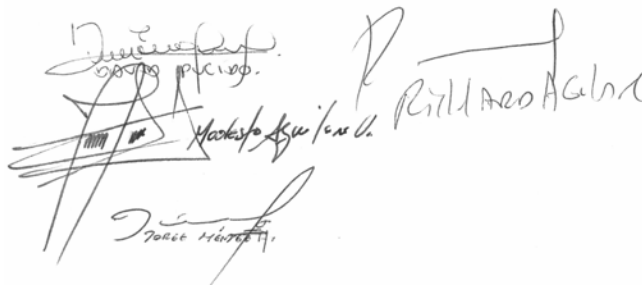
Así, la población de jóvenes en el campo se está reduciendo, lo cual supone un envejecimiento de la población rural. Se hace necesaria la creación de una política transversal que promueva la productividad de los jóvenes rurales, con el objetivo de repotenciar el capital humano, fomentar el relevo generacional en el mercado laboral rural y la participación joven en la economía rural.

Cordialmente,

Cordialmente,


ERWIN ARIAS BETANCUR
Representante a la Cámara por Caldas


JOSÉ DANIEL LÓPEZ
Representante a la Cámara por Bogotá



BIBLIOGRAFÍA

- British Council, Universidad del Rosario & Universidad de los Andes. (2018). *Next Generation Colombia - Amplificando la voz de los jóvenes* <http://caracol.com.co/descargables/2018/09/13/1db5daec2298ab500435715ea24262c5.pdf>
- COLDEPORTES, http://201.217.220.99/Prod_Encuestas_Coldeportes/Graficas.aspx consultado el 5/10/2018
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE (2018). *Boletín técnico trimestre móvil mayo - julio de 2018* <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/>

[boletines/ech/juventud/Bol_eje_juventud_may18_jul18.pdf](#)

- European Commission/EACEA/Eurydice, 2016. La educación para el emprendimiento en los centros educativos en Europa. Informe de Eurydice. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- Ministerio de Educación Nacional. (2018). *Informe de gestión Ministerio de Educación*. https://redes.colombiaaprende.edu.co/ntg/men/pdf/INFORME_DE_GESTION_MEN_2014_%202018_%20ISBN.pdf
- Naciones Unidas, 2016. Educación de Calidad: ¿Por qué importa? https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2016/10/4_Spanish_Why_it_Matters.pdf
- Pardo, R. 2017. “Diagnóstico de la juventud rural en Colombia. Grupos de Diálogo Rural, una estrategia de incidencia”. Serie documento N° 227. Grupo de Trabajo Inclusión Social y Desarrollo. Programa Jóvenes Rurales, Territorios y Oportunidades: Una estrategia de diálogos de políticas. Rimisp, Santiago, Chile. https://rimisp.org/wp-content/files_mf/1503000650Diagn%C3%B3sticodelajuventudruralenColombia.pdf
- Radinger, T. et al. (2018). OECD Reviews of School Resources: Colombia 2018, OECD Publishing, París. <https://doi.org/10.1787/9789264303751-en>
- World Economic Forum (2017). These countries have the most doctoral graduates. <https://www.weforum.org/agenda/2017/02/countries-with-most-doctoral-graduates/>

CONTENIDO

Gaceta número 906 - Viernes, 26 de octubre de 2018
CÁMARA DE REPRESENTANTES
PROYECTOS DE LEY ORGÁNICA

	Págs.
Proyecto de ley orgánica número 229 de 2018 Cámara, por medio de la cual se adoptan medidas para profesionalizar las Unidades de Trabajo Legislativo de los Congresistas y se dictan otras disposiciones.	1
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 228 de 2018 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 152 de la Ley 1437 de 2011 – Código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo- y se dictan otras disposiciones.....	9
Proyecto de ley número 230 de 2018 Cámara, por medio de la cual se adicionan funciones a las Comisiones de Regulación y se dictan otras disposiciones.	15
Proyecto de ley número 231 de 2018 Cámara, por medio del cual se crea el Bono Cultural, se modifica el artículo 201 de la Ley 1819 de 2016 y se dictan otras disposiciones.....	24
Proyecto de ley número 232 de 2018 Cámara, por medio de la cual se dictan normas para promover la inserción educativa, laboral y productiva de los jóvenes colombianos y se modifica artículo 7° de la Ley 101 de 1993.....	30