



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 1118

Bogotá, D. C., martes, 20 de septiembre de 2022

EDICIÓN DE 27 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 190 DE 2022 CÁMARA

*por medio del cual se establecen medidas para proteger a las personas del reporte a centrales de riesgo por suplantación de identidad ante los operadores de telecomunicaciones y las entidades financieras y/o crediticias y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto la adopción de medidas y políticas por parte de los operadores de telecomunicaciones y las entidades financieras y/o crediticias para evitar reportes a centrales de riesgo y realizar la suspensión de los cobros a las personas que han sido suplantadas en su identidad.

Artículo 2°. *Principios.* Atendiendo a lo dispuesto en la Ley 1266 de 2008 y la Ley 1581 de 2012, los principios que rigen la presente ley son:

- **Principio de Acceso y Circulación Restringida:** El Tratamiento se sujeta a los límites que se derivan de la naturaleza de los datos personales, de las disposiciones de la presente ley y la Constitución. En este sentido, el Tratamiento solo podrá hacerse por personas autorizadas por el Titular y/o por las personas previstas en la presente ley.

Los datos personales, salvo la información pública, no podrán estar disponibles en Internet u otros medios de divulgación o comunicación masiva, salvo que el acceso sea técnicamente controlable para brindar un conocimiento restringido solo a los Titulares o terceros autorizados conforme a la presente ley;

- **Principio de Seguridad:** La información sujeta a Tratamiento por el responsable del Tratamiento o Encargado del Tratamiento a que se refiere la presente ley, se deberá manejar con las medidas técnicas, humanas y administrativas que sean necesarias para otorgar seguridad a los registros evitando su adulteración, pérdida, consulta, uso o acceso no autorizado o fraudulento.
- **Principio de Veracidad:** La información sujeta a Tratamiento debe ser veraz, completa, exacta, actualizada, comprobable y comprensible. Se prohíbe el Tratamiento de datos parciales, incompletos, fraccionados o que induzcan a error.

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

- **Ciberseguridad.** Capacidad de las entidades públicas y privadas para minimizar el nivel de riesgo al que están expuestas las personas, ante amenazas o incidentes de naturaleza cibernética, implementando tecnologías que permitan garantizar la seguridad, directrices, métodos de gestión del riesgo, acciones, investigación y desarrollo de nuevas tecnologías de seguridad.
- **Ingeniería Social.** Método utilizado por los atacantes para engañar a los usuarios informáticos, para que realicen una acción que normalmente produce consecuencias negativas, como la descarga de virus informáticos y/o la divulgación de información personal.
- **Persona suplantada.** Es la persona natural y/o jurídica que es afectada por la utilización de sus datos personales de forma fraudulenta a través de medios físicos y/o digitales.

- **Seguridad Digital.** Situación de normalidad y tranquilidad del entorno digital, mediante el cual se garantiza la gestión del riesgo, la implementación efectiva de medidas de ciberseguridad y el uso efectivo de las capacidades de defensa digital.
- **Suplantación de Identidad digital.** Hacerse pasar por otra persona para obtener un beneficio, engañar a terceros, obtener bienes y servicios con cargo a la persona suplantada, incurrir en fraudes, entre otras conductas ilícitas a través del uso de programas informáticos, páginas informativas y/o electrónicas, correos electrónicos o ingeniería social.

Suplantación de identidad física. Hacerse pasar por otra persona para obtener un beneficio, engañar a terceros, obtener bienes y servicios con cargo a la persona suplantada, incurrir en fraudes, entre otras conductas ilícitas.

Artículo 4°. *Tipos de suplantación de identidad.* Para los efectos de la aplicación de la presente ley la suplantación de identidad se presentará en los siguientes casos:

- a) **La suplantación de identidad mediante la expedición y uso ilícito:** se presenta cuando se gestiona, obtiene, usa, venda, ofrezca, posea, suministre, intercambie, divulgue y/o emplee para fines ilícitos:
  - Documentos de identificación personal nacional o extranjero que no le pertenezca a quien lo posea.
  - Datos personales privados y/o sensibles sin autorización del titular del mismo.
  - Tarjetas bancarias de débito o crédito expedidas por entidades financieras y/o crediticias nacionales o extranjeras que no le pertenezca a quien la posee y/o realiza compras o transacciones electrónicas con esta.
  - Creación de perfiles digitales falsos que afecten la honra y buen nombre del titular de los datos personales suplantados.
- b) **La suplantación de identidad mediante medios electrónicos:** se presenta cuando se diseñe, elabore, desarrolle, descargue, comercie, envíe, venda, suministre o ponga en uso para fines ilícitos:
  - Programas informáticos, páginas informáticas y/o electrónicas, correos electrónicos que sean usados para obtener sin autorización del titular información y/o datos en línea que se relacionan con la identidad de personas identificadas o identificables.
  - Ingeniería social con la intención de obtener datos personales privados y/o sensibles sin autorización del titular del mismo.

Artículo 5°. *Obligaciones de los operadores de telecomunicaciones y las entidades financieras*

y/o crediticias. Será deber de los operadores de telecomunicaciones y las entidades financieras y/o crediticias:

1. Adoptar las medidas de seguridad digital emitidas por la autoridad competente, necesarias para establecer la veracidad de la identidad de las personas que adquieren sus productos y/o servicios.
2. Tener la certeza y prueba de veracidad de la información de las personas que adquieren sus productos y/o servicios.
3. Dar trámite oportuno a las solicitudes y/o quejas allegadas por las personas suplantadas, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la radicación del mismo.
4. Realizar de forma inmediata al ser informado por las personas suplantadas la suspensión de los bienes y/o servicios que se hubiesen adquirido por conducta fraudulenta.

Artículo 6°. *Obligaciones de la persona suplantada.* Será deber de las personas suplantadas, una vez tengan conocimiento de la ocurrencia de estos hechos:

1. Informar oportunamente al operador de telecomunicaciones o entidad financiera y/o crediticia que ha sido suplantado en su identidad y solicitar la cancelación del bien y/o servicio adquirido sin su autorización.
2. Interponer oportunamente ante la Fiscalía General de la Nación la denuncia por el presunto delito de falsedad personal y conexos de los cuales ha sido víctima.
3. En caso de ser suplantado mediante la creación de perfiles digitales falsos, la persona afectada debe realizar de forma oportuna la denuncia ante las plataformas de redes sociales y la Fiscalía General de la Nación.

Artículo 7°. *Suspensión de los cobros y reportes a centrales de riesgo.* Cuando una persona presuntamente suplantada se oponga al cobro de un bien o servicio por parte de los operadores de telecomunicaciones o entidades financieras y/o crediticias haciéndoles saber que ha sido víctima de esta conducta, se deberá proceder de la siguiente manera:

1. Una vez el operador de telecomunicaciones o entidad financiera y/o crediticia es informado de la presunta suplantación de identidad, deberá suspender de manera inmediata el cobro del bien y/o servicio incluyendo los intereses, gastos de cobranza y demás que se pudieren haber generado.

Para lo anterior, solo bastará que la persona suplantada se oponga al cobro del bien y/o servicio aduciendo ser víctima de suplantación de identidad. La entidad no podrá exigir ninguna prueba o elemento adicional para proceder con la suspensión del cobro.

2. El operador de telecomunicaciones o entidad financiera y/o crediticia se abstendrá de efectuar un reporte negativo ante las centrales de información financiera y en caso de ya haberlo hecho, deberá dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a ser informado por la víctima, rectificar la información para que a la persona suplantada no le aparezca ningún reporte negativo en relación con la adquisición del bien y/o servicio sobre el que se formula la suplantación.
3. En los treinta (30) días hábiles siguientes a la fecha en que el operador de telecomunicaciones o entidad financiera y/o crediticia sea informado de la presunta suplantación, la persona suplantada deberá aportar al operador o entidad copia de la denuncia penal ante la Policía Nacional o Fiscalía General de la Nación por el delito de falsedad personal y delitos conexos.

Parágrafo 1°. De no presentarse copia de la denuncia penal en el plazo señalado en el numeral 3, el operador de telecomunicaciones o entidad financiera y/o crediticia, podrá reanudar el cobro del bien o servicio incluyendo intereses y demás gastos desde el momento en que se había suspendido el cobro, así como efectuar el reporte ante las centrales de información financiera sin considerar la suspensión del cobro.

Parágrafo 2°. De presentarse ante el operador de telecomunicaciones o entidad financiera y/o crediticia la copia de la denuncia penal por fuera del plazo señalado en el numeral 3, el operador de telecomunicaciones o entidad financiera y/o crediticia podrá aplicar las disposiciones contenidas en los numerales 1 y 2, sin embargo, no será obligatorio.

Artículo 8°. *Duración de la suspensión del cobro.* Suspendido el cobro del bien o servicio, el operador de telecomunicaciones o entidad financiera y/o crediticia deberá esperar hasta que exista un pronunciamiento judicial para determinar si continúa con el cobro o no.

De comprobarse por las autoridades judiciales la suplantación de identidad mediante la falsedad personal y delitos conexos, la persona suplantada será exonerada y desvinculada de cualquier cobro y reporte negativo en las centrales de riesgo por parte del operador de telecomunicaciones o entidad financiera y/o crediticia.

De encontrarse por las autoridades judiciales que no existió suplantación de identidad y que la persona que alegaba haber sido suplantada si fue quien adquirió el bien o servicio, el operador de telecomunicaciones o entidad financiera y/o crediticia podrá reanudar el cobro del bien o servicio con todos los intereses y demás valores que se hubieren causado como si nunca se hubiera suspendido el cobro. En este caso, mientras el servicio estuvo suspendido a la espera de decisión judicial, no operará para el operador de telecomunicaciones o entidad financiera y/o

crediticia el término de prescripción para el cobro de las obligaciones, el cual iniciará una vez quede en firme la decisión de la autoridad judicial que archive o culmine el proceso.

La persona que alegaba haber sido suplantada se enfrentará a las responsabilidades penales a que haya lugar por la falsa denuncia y demás conductas sujetas al Código Penal.

Artículo 9°. *Deber especial del operador de telecomunicaciones o entidad financiera.* Con el fin de coadyuvar a la administración de justicia y recortar los tiempos en la resolución de estos asuntos, el operador de telecomunicaciones o entidad financiera y/o crediticia podrá verificar la veracidad de la presunta suplantación y de encontrarse elementos que evidencien la suplantación se exonerará y se desvinculará de cualquier cobro a la persona suplantada.

El operador de telecomunicaciones o la entidad financiera y/o crediticia no podrá determinar que no existió suplantación, toda vez que esta decisión estará reservada a las autoridades judiciales competentes.

Artículo 10. *Servicio Público de información, asistencia y denuncias.* La Superintendencia de Industria y Comercio velará por el cumplimiento de las disposiciones enunciadas en la presente ley y podrá actuar en uso de sus facultades en caso de incumplimiento por parte de los operadores de telecomunicaciones o las entidades financieras y/o crediticias.

La Superintendencia de Industria y Comercio dispondrá de canales virtuales, físicos y telefónicos para la atención oportuna y de calidad a las quejas, denuncias y reclamos de las personas suplantadas. En estos se brindará información y asistencia sobre las acciones que debe realizar la persona afectada para poner en conocimiento de las entidades públicas y empresas privadas de la suplantación de su identidad.

Parágrafo 1°. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, la Superintendencia de Industria y Comercio diseñará y dará a conocer a los ciudadanos la ruta pública integral de servicio y atención a las personas afectadas por la suplantación de su identidad.

Artículo 11. *Cultura de la Seguridad Digital.* Autorícese al Ministerio de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones y a la Superintendencia de Industria y Comercio a incorporar los recursos necesarios para que se financien productos audiovisuales cortos con perfil multiplataforma que informe a las personas la importancia del manejo de sus datos personales y del correcto uso de las redes sociales y la ruta que deben seguir en caso de ser afectadas por la utilización de sus datos personales de forma fraudulenta ante un operador de telecomunicaciones o entidad financiera y/o crediticia.

Los productos audiovisuales podrán transmitirse a nivel nacional en alguno de los canales del Sistema de Medios Públicos.

Artículo 12. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.



**DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO**  
Representante a la Cámara Valle del Cauca  
Partido Alianza Verde



**KATHERINE MIRANDA**  
Representante a la Cámara Bogotá  
Partido Alianza Verde



**JONATHAN PULIDO HERNANDEZ**  
Senador de la República  
Partido Alianza Verde



**JUAN CAMILO LONDOÑO BARRERA**  
Representante a la Cámara Antioquia  
Partido Alianza Verde



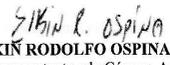
**WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ**  
Representante a la Cámara Boyacá  
Partido Alianza Verde



**CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO**  
Representante a la Cámara Santander  
Partido Alianza Verde



**CAROLINA GIRALDO BOTERO**  
Representante a la Cámara Risaralda  
Partido Alianza Verde



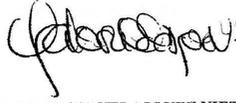
**ELKIN RODOLFO OSPINA OSPINA**  
Representante a la Cámara Antioquia  
Partido Alianza Verde



**JUAN SEBASTIÁN GÓMEZ GONZALES**  
Representante a la Cámara Caldas  
Nuevo Liberalismo



**ALEJANDRO GARCÍA RÍOS**  
Representante a la Cámara Risaralda  
Partido Alianza Verde



**OLGA LUCÍA VELASQUEZ NIETO**  
Representante a la Cámara Bogotá  
Partido Alianza Verde



**DANIEL CARVALHO MEJÍA**  
Representante a la Cámara Antioquia



**HERNANDO GONZÁLEZ**  
Representante a la Cámara Valle del Cauca  
Cambio Radical



**ANA CAROLINA ESPITIA JEREZ**  
Senadora de la República  
Partido Alianza Verde



**JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES**  
Representante a la Cámara Boyacá  
Partido Alianza Verde



**GLORIA LILIANA RODRÍGUEZ VALENCIA**  
Representante a la Cámara Cundinamarca  
Partido Alianza Verde

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

por medio del cual se establecen medidas para proteger a las personas del reporte a centrales de riesgo por suplantación de identidad ante los operadores de telecomunicaciones y las entidades financieras y/o crediticias y se dictan otras disposiciones.

**I. Objetivo del proyecto.**

El objetivo de la presente iniciativa es establecer lineamientos para que los operadores de telecomunicaciones y las entidades financieras y/o crediticias cuenten con los medios idóneos necesarios para proteger a las personas afectadas por suplantación y se establezcan medidas para suspender cobros y reportes a las centrales de riesgo.

De igual forma, se establecen acciones para la creación de una política pública enfocada en la cultura de la seguridad digital, con el objetivo de comprender que la suplantación de identidad va más allá de la regulación y se requiere la sensibilización de la

sociedad, frente a los datos que revelamos y ponemos a disposiciones de los delincuentes en internet.

El Proyecto de ley, establece medidas que deben implementar los operadores de telecomunicaciones y las entidades financieras frente a los reportes ante centrales de riesgo, inicio de procesos y acciones coactivas de las colombianas y colombianos que han sido víctimas de suplantación de identidad física o digital. Adicionalmente establece medidas de información, pedagogía y atención por parte de las entidades públicas; este no realiza modificaciones, ni se inmiscuye en reglamentaciones de tipo penal.

**II. Justificación.**

El auge de las nuevas tecnologías, ha ocasionado que el sector productivo y comercial realice migraciones de sus procedimientos a escenarios electrónicos, reduciendo costos, optimizando procesos y facilitando el acceso a cualquier tipo de servicios y/o productos; de esta forma, algo tan complicado como sacar un crédito ante una entidad bancaria o solicitar un servicio de telefonía se puede actualmente con un click y el cargue de información en un sitio web.

Las nuevas oportunidades que dan apertura a un mundo globalizado han ocasionado el surgimiento de nuevos delitos y con ello la necesidad de que el ordenamiento jurídico, los procedimientos administrativos y las empresas se adapten a las nuevas formas y con ellos a los nuevos comportamientos sociales, que en algunas oportunidades ocasionan dificultades para las personas, como lo es la suplantación de identidad.

En el año 2019 la Superintendencia de Industria y Comercio alertó sobre el aumento en 122% de las quejas por suplantación de identidad que ha recibido esta entidad e hizo un llamado a los operadores de telecomunicaciones del país para que “fortalezcan las medidas que permiten establecer la identidad real de las personas en los procesos de contratación, de manera que se pueda comprobar la veracidad de la información y evitar suplantaciones de identidad<sup>1</sup>”. Medidas que a la fecha no han sido adoptadas en debida forma, lo que ha ocasionado el aumento de las quejas no solo en el sector de las telecomunicaciones, sino también en el sector financiero.

Actualmente en el Código Penal existe la tipificación de la conducta de “falsedad personal”<sup>2</sup> y otros delitos conexos como “Acceso abusivo a un sistema informático<sup>3</sup>, obstaculización ilegítima

<sup>1</sup> “Quejas por suplantación de identidad ante la Superintendencia crecieron 12%”. Recuperado de; <https://www.sic.gov.co/Quejas-porsuplantacion-de-identidad-ante-la-Superindustria-crecieron-122>

<sup>2</sup> **Artículo 296. Falsedad personal.** El que con el fin de obtener un provecho para sí o para otro, o causar daño, sustituya o suplante a una persona o se atribuya nombre, edad, estado civil, o calidad que pueda tener efectos jurídicos, incurrirá en multa, siempre que la conducta no constituya otro delito.

<sup>3</sup> **Artículo 269A. Acceso Abusivo a un sistema informático.** El que, sin autorización o por fuera de lo acordado,

de sistema informático o red de telecomunicación<sup>4</sup>, interceptación de datos informáticos<sup>5</sup>, daño informático<sup>6</sup>, uso de software malicioso<sup>7</sup>, violación de datos personales<sup>8</sup>, suplantación de sitio web para captura de datos personales<sup>9</sup>, hurto por

acceda en todo o en parte a un sistema informático protegido o no con una medida de seguridad, o se mantenga dentro del mismo en contra de la voluntad de quien tenga el legítimo derecho a excluirlo, incurrirá en pena de prisión de cuarenta y ocho (48) a noventa y seis (96) meses y en multa de 100 a 1.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

<sup>4</sup> **Artículo 269B. Obstaculización ilegítima de sistema informático o red de telecomunicación.** El que, sin estar facultado para ello, impida u obstaculice el funcionamiento o el acceso normal a un sistema informático, a los datos informáticos allí contenidos, o a una red de telecomunicaciones, incurrirá en pena de prisión de cuarenta y ocho (48) a noventa y seis (96) meses y en multa de 100 a 1000 salarios mínimos legales mensuales vigentes, siempre que la conducta no constituya delito sancionado con una pena mayor.

<sup>5</sup> **Artículo 269C. Interceptación de datos informáticos.** El que, sin orden Judicial previa intercepte datos informáticos en su origen, destino o en el interior de un sistema informático, o las emisiones electromagnéticas provenientes de un sistema informático que los transporte incurrirá en pena de prisión de treinta y seis (36) a setenta y dos (72) meses.

<sup>6</sup> **Artículo 269D. Daño Informático.** El que, sin estar facultado para ello, destruya, dañe, borre, deteriore, altere o suprima datos informáticos, o un sistema de tratamiento de información o sus partes o componentes lógicos, incurrirá en pena de prisión de cuarenta y ocho (48) a noventa y seis (96) meses y en multa de 100 a 1.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

<sup>7</sup> **Artículo 269E. Uso de software malicioso.** El que, sin estar facultado para ello, produzca, trafique, adquiera, distribuya, venda, envíe, introduzca o extraiga del territorio nacional software malicioso u otros programas de computación de efectos dañinos, incurrirá en pena de prisión de cuarenta y ocho (48) a noventa y seis (96) meses y en multa de 100 a 1.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

<sup>8</sup> **Artículo 269F. Violación de datos personales.** El que, sin estar facultado para ello, con provecho propio o de un tercero, obtenga, compile, sustraiga, ofrezca, venda, intercambie, envíe, compre, intercepte, divulgue, modifique o emplee códigos personales, datos personales contenidos en ficheros, archivos, bases de datos o medios semejantes, incurrirá en pena de prisión de cuarenta y ocho (48) a noventa y seis (96) meses y en multa de 100 a 1000 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

<sup>9</sup> **Artículo 269G. Suplantación de sitios web para capturar datos personales.** El que con objeto ilícito y sin estar facultado para ello, diseñe, desarrolle, trafique, venda, ejecute, programe o envíe páginas electrónicas, enlaces o ventanas emergentes, incurrirá en pena de prisión de cuarenta y ocho (48) a noventa y seis (96) meses y en multa de 100 a 1.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes, siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena más grave.

En la misma sanción incurrirá el que modifique el sistema de resolución de nombres de dominio, de tal manera que haga entrar al usuario a una IP diferente en la creencia de que acceda a su banco o a otro sitio personal o de

medios informáticos y semejantes<sup>10</sup>, transferencia no consentida de activos<sup>11</sup>”, entre otros. No obstante, los tiempos de los procesos judiciales son diferentes a los administrativos, situaciones que ocasionan que las personas sean reportadas ante centrales de información financiera o que tengan deudas impagables ante los operadores de telecomunicaciones y las entidades financieras y/o crediticias.

Lo anterior puede generar, de una parte, que la persona suplantada no pueda acceder a créditos o productos del sistema financiero por el reporte negativo realizado ante las centrales de información financiera con todo lo que ello implica en la vida económica de una persona. Pero, de otra parte, puede implicar que pierda la oportunidad de acceder a beneficios en diferentes ámbitos donde la información financiera es clave para ser beneficiario, tales como créditos y ayudas para la adquisición de vivienda, acceso a subsidios y créditos educativos, entre otros, llevando a que la situación afecte derechos fundamentales de la persona suplantada. En este caso el riesgo crediticio y sus implicaciones son trasladados por completo a la víctima de la suplantación que no tiene mecanismos efectivos para hacer frente a esta situación.

De igual manera, los bienes e ingresos de la persona suplantada pueden verse afectados por el cobro judicial que le inicien, sin contar los gastos en abogados en que se incurre para poder defenderse.

De acuerdo con lo anterior, la persona suplantada termina siendo víctima tanto de quien comete el delito de falsedad personal y conexos, como de la falta de respuesta oportuna por parte del sistema

confianza, siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena más grave.

La pena señalada en los dos incisos anteriores se agravará de una tercera parte a la mitad, si para consumarlo el agente ha reclutado víctimas en la cadena del delito.

<sup>10</sup> **Artículo 269I. Hurto por medios informáticos y semejantes.** El que superando medidas de seguridad informáticas, realice la conducta señalada en el artículo 239 manipulando un sistema informático, una red de sistema electrónico, telemático u otro medio semejante, o suplantando a un usuario ante los sistemas de autenticación y de autorización establecidos, incurrirá en las penas señaladas en el artículo 240 de este Código.

<sup>11</sup> **Artículo 269J. Transferencia no consentida de activos.** El que, con ánimo de lucro y valiéndose de alguna manipulación informática o artificio semejante, consiga la transferencia no consentida de cualquier activo en perjuicio de un tercero, siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena más grave, incurrirá en pena de prisión de cuarenta y ocho (48) a ciento veinte (120) meses y en multa de 200 a 1.500 salarios mínimos legales mensuales vigentes. La misma sanción se le impondrá a quien fabrique, introduzca, posea o facilite programa de computador destinado a la comisión del delito descrito en el inciso anterior, o de una estafa.

Si la conducta descrita en los dos incisos anteriores tuviere una cuantía superior a 200 salarios mínimos legales mensuales, la sanción allí señalada se incrementará en la mitad.

judicial para la protección de sus derechos y del cobro y reporte negativo que pueden adelantar los operadores de telecomunicaciones y las entidades financieras y/o crediticias. Esta situación ocasiona afectaciones a los derechos fundamentales de las personas afectadas, teniendo esta situación no solo implicaciones en las finanzas, sino en su salud mental; dado que las víctimas terminan estando involucrados en procesos “eternos”, que mientras se adelantan las personas con la normatividad actual tienen que buscar la forma de subsanar los pagos por un producto y/o servicio que no usó, ni solicitó a las entidades.

Así, es necesario establecer medidas tendientes a proteger a las personas que han sido suplantadas para asegurar el goce efectivo de sus derechos tal como lo dispone el presente proyecto de ley. Además, la presente iniciativa establece acciones pedagógicas para dar a conocer a las personas afectadas los trámites que deben seguir para evitar afectaciones a su salud mental y finanzas. De esta forma, se establece el deber que tienen las personas afectadas y las entidades de radicar quejas ante la Superintendencia de Industria y Comercio y acciones ante la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación una vez tienen conocimiento de que son víctimas de la conducta punible de falsedad personal y delitos conexos.

### III. Antecedentes legislativos.

En el Congreso de la República han existido diversas iniciativas legislativas encaminadas a regular jurídicamente los casos de suplantación de identidad, ampliando el delito de falsedad personal. No obstante, no existen disposiciones en materia de regular los procedimientos administrativos y lograr con ello proteger a las personas que han sido afectadas en su patrimonio, por casos de suplantación ante operadores de telecomunicaciones y entidades financieras y/o crediticias que los tienen con deudas impagables, reporte en centrales de riesgo y afectaciones en su salud física y psicológica.

### IV. Suplantación de Identidad.

#### I. Contexto.

Con la llegada del fenómeno de la globalización el mundo se enfrentó a diversos cambios, entre ellos la forma en la que se relacionaba con los otros; es así como las sociedades empezaron a vivir constantes cambios impuesto al ritmo de una globalización inminente de la que nadie está exento. Esto ocasionó el crecimiento constante de una necesidad en la sociedad por ir a la par de los cambios tecnológicos que día a día se desarrollaban, buscando así una transformación dentro de sus propios modelos económicos, sociales y tecnológicos. Generando así relaciones que no podrán imposibilitarse por barreras culturales o normativas, ya que se estará hablando un mismo lenguaje y sistema a la hora de realizar estos procesos por medio de los distintos medios electrónicos.

La Comisión de Comunidades Europeas determinó que: “[...]El Comercio Electrónico

*consiste en realizar electrónicamente transacciones comerciales; es cualquier actividad en la que las empresas y consumidores interactúan y hacen negocios entre sí o con las administraciones por medios electrónicos[...]*” (COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, 1997, p. 7-10); es claro que de las relaciones emanadas del comercio electrónico se presentarán diversas circunstancias en las cuales se deben proteger tanto al comprador como al vendedor virtual creando así seguridad para los usuarios de este servicio y para todas aquellas personas que son afectadas por suplantación de identidad.

Este nuevo fenómeno de procesos comerciales a través del uso de las nuevas tecnologías, dentro de una plataforma virtual; se conoce como comercio electrónico, el que actualmente refleja un crecimiento desde finales de 2012 del 162% respecto a ventas globales de E-commerce. Fenómeno que ha ido aumentando con la incorporación de nuevos compradores online que se ven inmersos en el desarrollo y utilización de nuevos medios para realizar sus procesos tradicionales de compras o transacciones, pero ahora a través del uso de tecnologías y plataformas virtuales.

Desde el 2020 como consecuencia de la pandemia del Covid-19 y las restricciones de movilidad que la misma generó, el comercio electrónico creció un 30% en comparación con el 2019 alcanzando una cifra récord de compras en el país de \$29 billones de pesos<sup>12</sup>.

Según datos de la Cámara Colombiana de Comercio Electrónico, el total de ventas en línea, incluyendo ventas minoristas y de servicios, para el segundo trimestre de 2022, “fue aproximadamente de COP 13,5 billones, lo que se traduce en un aumento del 53,3 % respecto al segundo trimestre de 2021 y de un 112,2 % respecto al mismo trimestre de 2020”<sup>13</sup>. Por su parte en relación a la compra de bienes y servicios pagados por transacciones digitales. se señaló que: “El valor total de las transacciones digitales del segundo trimestre aumentó 0,8 % en comparación con lo observado en el primer trimestre de 2022, y creció 37,5 % respecto al segundo trimestre de 2021”.

En Colombia, el auge que ha generado las nuevas dinámicas digitales, ha conllevado a la existencia de delitos que afectan la vida, salud mental y estabilidad económica de muchas personas; el delito más común que se está presentando desde la pandemia, es la violación en el uso de datos personales y con ello, la suplantación de identidad a través de craking (persona que modifica o altera digital) a correos

<sup>12</sup> Forbes Colombia. (5 de octubre de 2021). “¿Qué hay detrás del crecimiento de 30% en ecommerce en Colombia?”, Recuperado de: <https://forbes.co/2021/10/05/tecnologia/que-hay-detras-del-crecimiento-de-30-en-ecommerce-en-colombia-esta-docuserie-te-da-el-panorama/>

<sup>13</sup> Cámara Colombiana de Comercio Electrónico (2022). “Informe Trimestral del Comportamiento del Comercio Electrónico en Colombia: Segundo Trimestre”. Recuperado de: <https://www.ccce.org.co/>

electrónico o por mensajes de texto falsos, que buscan obtener contraseñas, claves o credenciales para realizar transacciones o acciones en líneas.

La ingeniería social, se convirtió en una de las técnicas del hacking más usada para adquirir información personal y posteriormente ser usada para fraudes, hurtos y/o suplantaciones. En esta técnica se utilizan bots de voz para conseguir contraseñas de acceso a bancas virtuales y correos electrónicos; fraudes mediante llamadas telefónicas o validaciones por correos electrónicos o redes sociales.

De igual forma, la suplantación de identidad se puede presentar por medio de páginas web falsas por las cuales se capta información, fraude por redes sociales, robo de cédulas de ciudadanía, tratamiento indebido de datos personales, entre otras actividades, como la ingeniería social.

La suplantación de identidad tanto física como digital, se ha convertido en el sacrificio de sueño y afectaciones a las finanzas de las personas. Recientemente la Agencia de Periodismo Investigativo -API-<sup>14</sup> dio a conocer la historia de una profesora que fue suplantada en diferentes entidades financieras y quien hoy cuenta con 15 productos financieros que ella nunca adquirió, en 7 bancos diferentes. En su relato se expresa cómo esta profesora se enteró de que había sido suplantada cuando recibió el descuento de nómina por cerca de un millón quinientos mil pesos.

Como este caso, hay muchos más, RTVC dio a conocer la historia de Valentina Gómez, quien fue suplantada digitalmente, aprovechando los delincuentes cibernéticos para realizar compras y venta de equipos electrónicos a su nombre<sup>15</sup>, en el testimonio se revela que: *“realizan la compra por internet y reciben un correo electrónico en el que, quienes suplantan su identidad, aseguran que una vez hayan recibido el artículo, se hará el desembolso del dinero acordado. Por si fuera poco, los delincuentes usan su foto y una imagen de su cédula para ganarse la confianza de sus víctimas y cometer las estafas”*. En el caso de Valentina, al acercarse a interponer la denuncia ante la Fiscalía General de la Nación, fue notificada que existe contra ella una denuncia por el delito de Estafa; situación que le ha afectado no solo su vida crediticia, sino que también ha tenido repercusiones en su vida social, reportes judiciales y en su salud mental.

Uno de los casos más indignantes que hemos encontrado revisando los testimonios de las personas

que han sido suplantadas, es la historia de una mujer de 79 años con discapacidad motriz debido a una trombosis, quien en menos de 3 meses y en 3 entidades bancarias, han sacado créditos y tarjetas que suman más de 84 millones de pesos. De la investigación realizada por el periódico *El Tiempo*, relata la familia que: *“en enero le llegó un extracto del banco Scotiabank-Colpatria diciéndole que tenía una tarjeta con un cupo de 7 millones de pesos. Cuando miramos le aparecía un pago inmediato de 12 millones más. Sin saber se les había ampliado el cupo a 43 millones y todo se había gastado y/o utilizado en el mes de octubre de 2021”*<sup>16</sup>

Otro de los casos que refiere el periódico *El Tiempo*, es el caso de Diana, quien se enteró de la compra de equipos móviles, debido a un mensaje de texto que recibió en el cual le informaban que había comprado varios equipos por valor superior a dos millones de pesos. Relata Diana en la investigación que: *“me tocó ir a la oficina y me dijeron que esos equipos habían sido adquiridos en Soacha, en el centro comercial Villa del Río, en Hayuelos, y en Chapinero. Solo hasta ese momento bloquearon mi cédula. La asesora no fue para nada amable y eso que yo era la estafada”*.

Adicionalmente refiere la inoperancia de los operadores de telecomunicaciones, citando que: *“ya puse denuncia en la Fiscalía, alertas en Datacrédito y alertas en Cifin, y lo más triste es que hasta el momento la única respuesta de Claro es que yo compré los equipos”*.

Estos casos no solo dejan en evidencia los riesgos a los cuales se encuentran expuestas las personas que son suplantadas; también evidencian las dificultades que han tenido para que su denuncia sea atendida por las entidades correspondientes debido a los trámites enredados que existen en los operadores de telecomunicaciones y las entidades financieras y/o crediticias, las cuales no otorgan oportunamente ninguna solución a su problemática. Mientras las acciones jurídicas y administrativas avanzan en algunos casos a pasos lentos, estas personas se encuentran embargadas y pagando dineros que no solicitaron ante las entidades bancarias u otro tipo de entidades que se encuentran señaladas en el articulado de la presente iniciativa legislativa.

### 1.1. Delitos Digitales.

Frente al trámite que deben realizar para poder poner en conocimiento de las autoridades la existencia de delitos digitales tales como la suplantación de identidad digital, existen muchas dudas; por lo cual es necesario la existencia de campañas pedagógicas que informen a las personas ¿Cómo denunciar? y ¿qué hacer frente a la suplantación de su identidad? En muchas ocasiones el desconocimiento no permite que la persona suplantada pueda frenar esta

<sup>14</sup> Leidy Hernández =Agencia de Periodismo Investigativo=. (Agosto 2022) *“el drama de una cliente suplantada en 7 banco con 15 productos financieros”*. Recuperado de: <https://www.agenciapi.co/investigacion/empresas/el-drama-de-una-cliente-suplantada-en-siete-bancos-con-15-productos-financieros>

<sup>15</sup> RTVC Noticias. *“La historia de joven víctima de suplantación de identidad”*. Recuperado de: <https://www.rtvnoticias.com/historia-joven-victima-suplantacion-identidad>

<sup>16</sup> *El Tiempo*. (10 de marzo de 2022). *“Así es la pesadilla de ser suplantado y quedar con una deuda o reportado”*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/bogota/suplantacion-que-hacer-si-alguien-suplanto-mi-identidad-y-tengo-una-deuda-657242>.

práctica y se convierte en constante víctima de los delincuentes digitales, pero también de los trámites para resolver la situación.

La Policía Nacional ha definido los delitos digitales o informáticos como aquellas “conductas en que él o los delincuentes se valen de programas informáticos para cometer delitos como implantación de virus, suplantación de sitio web, estafas, violación de derechos de derechos de autor, piraterías, etc.”<sup>17</sup>

Según el índice de Civismo Digital de Microsoft realizado en el 2018, Colombia se sitúa en el puesto 21 entre 23 países analizados en nivel de exposición a riesgos en línea<sup>18</sup>. La encuesta reveló en el caso colombiano que: “[...] más de la mitad de los encuestados reportó haber sido víctima de “contactos indeseados” con un 56% [...] Esta modalidad corresponde a ser contactado personalmente (por teléfono o en persona) por alguien que obtuvo su información en línea, pero no tiene su aprobación previa para comunicarse con usted. Otro fenómeno alarmante con un 33% de casos reportados [...] el fraude o la estafa en línea[...].”

Adicionalmente, señala el Índice de Civismo digital, que la estafa es el delito que más se presenta entre los usuarios colombianos, siendo las plataformas de interacción como las redes sociales los lugares en los que se comete este delito. Seguido del conocido popularmente como la “clonación” de tarjeta de crédito y débito al momento que se realizan transacciones comerciales presentando una reproducción ilegal del mismo.

En este sentido, existen sistemas digitales y personas que realizan acciones de suplantación digital o física para realizar transacciones fraudulentas ante entidades bancarias y/u operadores de telecomunicaciones.

Es pertinente señalar, que los días sin IVA que estableció el Gobierno Duque se convirtió en un incremento de ventas online, solo en el segundo día sin IVA del 2021 se presentaron ventas por \$9.8 billones de pesos; ventas que también aumentan con días como el ciberlunes o blackfriday.

Este incremento en el uso de plataformas para compras virtuales ha generado retos en materia de seguridad digital y con ello fortalecimiento de estándares de verificación de identidad. Según el informe de Tendencias del cibercrimen 2021-2022 de la Cámara Colombiana de Informática y Telecomunicaciones, en 2021 el delito informático creció en nuestro país en 21%, con casi 50.000 crímenes digitales cometidos<sup>19</sup>

<sup>17</sup> “Suplantación de identidad y delitos informáticos, la otra epidemia”. Recuperado de: <https://contextomedia.com/suplantacion-de-identidad-ydelitos-informaticos-la-otra-epidemia/>

<sup>18</sup> “La seguridad digital en los próximos años, de la ONU a Colombia”. Recuperado de: <https://www.elspectador.com/opinion/columnistas/carolina-botero-cabrera/la-seguridad-digital-en-los-proximos-anos-de-la-onu-a-colombia/>

<sup>19</sup> Cámara Colombiana de Informática y Telecomunicaciones. (2021). “Tendencias del CIBERCRIMEN 2021-

El informe de la Cámara Colombiana de Informática y Telecomunicaciones revela que:

- La **Violación de Datos Personales** fue uno de los delitos con mayor crecimiento en el 2021, reportándose 13.458 casos, lo que representa una variación porcentual de 45% con respecto al 2020.
- En segundo lugar se encuentra el **Acceso abusivo a sistemas informáticos**, reportando en el 2021 un total de 9.926 denuncias, lo que representa una variación porcentual del 18% con respecto al 2020.
- En tercer lugar se encuentra el delito de **hurto por medios informáticos** reportando en el 2021 un total de 17.608 denuncias, lo que representa una variación porcentual del 3% con respecto al 2020.
- Por su parte, la **suplantación de sitios web** reportó en el 2021 un total de 7.654 casos, lo que representa una variación porcentual del 3% con respecto al 2020. Este delito se presenta principalmente por uso de ingeniería social y manipulación de sistemas informáticos.

## 1.2. Suplantación de identidad, más grave de lo que se cree.

La suplantación de identidad en los términos de la presente norma es hacerte pasar por otra persona, es decir, usurpar la identidad de esa persona (nombre, imagen, nick, avatar, cuenta de usuario, etc.), para hacer creer a los demás que somos esa persona. Siendo este un problema al cual se enfrentan millones de usuarios en el mundo y en Colombia.

Es común que cada vez que se acercan las fechas para presentar las declaraciones de renta ante la DIAN, que las colombianas y colombianos reciban correos electrónicos que redireccionan a portales web donde solicitan el diligenciamiento de datos personales; siendo este un fraude para acceder a los correos electrónicos de las personas y obtener información de sus cuentas bancarias<sup>20</sup>.

Existen en Colombia diversas conductas que pese a estar tipificadas por la norma, actualmente presentan diversas actuaciones administrativas que dificultan que las personas afectadas por este delito puedan acudir en debida forma a la protección de sus derechos y evitar afectaciones a su vida crediticia. De acuerdo con datos de la Dirección de Investigación Criminal e Interpol de la Policía Nacional de Colombia -DIJIN-, “la suplantación de

2022: Nuevas amenaza al comercio electrónico”. Recuperado de: <https://www.ccit.org.co/wp-content/uploads/informe-safe-tendencias-del-cibercrimen-2021-2022.pdf>

<sup>20</sup> EL TIEMPO (Enero 2022). “Alerta por páginas que roban datos de los ciudadanos suplantando la DIAN”. Recuperado de: <https://www.portafolio.co/economia/finanzas/alerta-sobre-pagina-fraudulenta-que-recoge-datos-de-los-ciudadanos-561074>

identidad en medios digitales se disparó un 409%, pasando de 300 casos en 2019 a 1.527 solo en 2020”<sup>21</sup>.

De la discriminación de los datos dados por la DIJIN se observa que<sup>22</sup>:

- Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga y Cartagena, fueron las ciudadanas con mayor aumento en el 2020 de casos de delitos digitales, siendo la suplantación de identidad la conducta que más se presentó.
- La suplantación de sitios web, correos electrónicos y redes sociales tuvo un significativo aumento en el 2020, presentando 4.353 casos, casi una variación del 358% con respecto al año anterior, donde los datos fueron 951 en el 2019. Práctica que ocasionó que los delincuentes puedan robar información y cometer fácilmente delitos de suplantación.

La investigación realizada por la DIJIN revela que la suplantación de identidades se presenta en mayor medida por medios electrónicos, logrando obtener créditos financieros y hacer compras por internet; normalmente cuando las personas afectadas tienen conocimiento de estos, ya cuentan con deudas impagables, embargos y reportes ante centrales de riesgo, que dificulta su acceso a créditos educativos, de viviendas, entre otros para mejorar las garantías de buen vivir.

Por su parte, un estudio realizado por la Central de Información Financiera -TransUnión-, la suplantación digital creció a una tasa de 149% en el mundo y para el caso de Colombia esta práctica ilegal crece al doble del prometido global reportando una tasa de crecimiento anual del 243%.

Según datos de la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras -Asobancaria-, en el 2020 se reportaron 40.700 casos por fraude a través de los canales digitales en las entidades financieras; advirtiendo que de cada \$100.000 pesos transados en las entidades financieras, \$4,9 pesos eran reclamados por fraudes.

Cabe señalar, que sobre la suplantación de identidad y los deberes de las empresas de garantizar la protección a las personas afectadas han existido diversos pronunciamientos por parte de la Corte Constitucional, en especial sobre el deber consagrado en el artículo 8 de la Ley 1266 de 2008 que determina el deber de las personas, entidades u organizaciones que reciben o conocen

datos personales; señalando en la Sentencia C-1011 de 2008 que:

*“En cuanto a lo previsto en el numeral 1 que establece el deber de las fuentes de garantizar que la información que se suministre a los operadores de los bancos de datos o a los usuarios sea veraz, completa, exacta, actualizada y comprobable, **debe señalarse que los procesos de administración de datos personales están signados por un deber de objetividad. Esta condición implica que la información no debe ser presentada en forma inductiva, sesgada o sugestiva. La jurisprudencia constitucional al respecto también ha señalado que la veracidad supone una correspondencia entre el registro efectuado y las condiciones empíricas del sujeto pasivo.** Por ello, en tanto la fuerza de los presupuestos de veracidad y actualidad se refleja en esta norma, la Corte la encuentra ajustada a la Constitución.”* (Subrayado y Negrilla Fuera del Texto).

Determinando en este sentido la Corte Constitucional, que la información debe ser veraz, lo que implica la obligación de que las personas, organizaciones y entidades que obtienen la información tengan la certeza de su veracidad con el objetivo de no afectar el buen nombre de las personas, ni que estos se vean afectados en sus derechos. Por lo cual, existe la obligación de los operadores de telecomunicaciones y de las entidades financieras y/o crediticios debe comprobar, verificar y tener certeza que a la persona que están reportando ante centrales de riesgo es la que adquirió el producto y/o servicio que se encuentra en mora. Ello con el objetivo de evitar que se generen daños o comprometer el buen nombre de la persona que ha sido afectada por un delito como lo es la suplantación de identidad.

Sobre lo anterior, expresó la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), en su Resolución número 115360 de 2021 que:

*“[...] **No se puede jugar con los derechos de las personas, sino que se deben garantizar. Por eso, si no es comprobable la información que se va a reportar, la fuente debe abstenerse de realizar el reporte.**”*

*Las personas no deben ser sometidas al escarnio público con reportes negativos sobre los cuales no existe certeza ni prueba de la veracidad de la información. Su reputación no puede ser puesta en tela de juicio con ocasión de obligaciones o situaciones no comprobables. Nótese que ganar un buen nombre no es sencillo, perderlo es fácil y recuperarlo es muy difícil o, según el caso, imposible [...]”*<sup>23</sup>. (Subrayado y Negrilla Fuera del Texto).

Determinando de esta forma la SIC, la obligación que se tiene al momento de reportar a una persona ante de las centrales de riesgo de que la información es veraz y no se causaron afectaciones, daños y/o perjuicios a la persona que se reporta. Lo que exige

<sup>21</sup> “Delito de suplantación de identidad aumento 409% en 2020 debido a la pandemia”. Recuperado de: <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/delito-de-suplantacion-de-identidad-aumento-409-en-2020-debido-a-la-pandemia-3151651>

<sup>22</sup> Superintendencia de Industria y Comercio. Resolución número 155360 de 2021. Recuperado de: <https://www.sic.gov.co/sites/default/files/documentos/042021/Resolucio%CC%81n%2015360%20del%2019%20de%20marzo%20de%202021.pdf>

<sup>23</sup> Policía Nacional. Denunciar delitos informáticos. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/denuncia-virtual/delitosinformaticos>

que las personas, organizaciones y/o entidades que manejan información personal cuenten con procedimientos administrativos que garanticen en debida forma la verificación de las personas que acuden a sus productos y/o servicios, y se establezcan medidas frente a las denuncias, quejas y solicitudes de aquellas personas que han sido objeto de suplantaciones.

En igual sentido, la Corte Constitucional en Sentencia T-803 de 2010 sobre el principio de veracidad, expresa que:

*“[...] **El dato informado al operador debe corresponder a la situación objetiva del deudor. de tal forma que exista certeza sobre la existencia y las condiciones del crédito.** En consecuencia, no basta con que las entidades tengan los registros contables que soporten la obligación, sino que además deben contar con los documentos que prueben la existencia de la obligación. De lo anterior, se infiere que **es obligación del acreedor comprobar la existencia de la deuda y que esta sea imputable al acreedor.** Esto, al ser la fuente de la información quien tiene el deber de “garantizar que la información que se suministre a los operadores de los bancos de datos o a los usuarios sea[...] comprobable [...]”.* (Subrayado y Negrilla Fuera del Texto).

Por lo cual, es obligación de las personas, organizaciones y/o entidades que manejan datos personales, contar con medidas de seguridad de carácter especial, que permitan dar respuesta oportuna y eficaz a las situaciones o riesgos de suplantación de identidad al cual se encuentran expuestas las personas y mediante el cual los impostores obtienen créditos y adquieren productos y/o servicios en nombre de la persona suplantada.

### 1.3. La Seguridad Digital.

Recientemente Catalina Uribe Rincón en una de sus columnas en *El Espectador* señala la preocupación mundial que existe por proteger y garantizar medidas de seguridad a los espacios digitales, expresando que: *“[...] la discusión muestra que la seguridad en el entorno digital es central en la vida moderna desde dos dimensiones: la militar (ciberseguridad) y la seguridad digital [...]”*<sup>24</sup>.

Cabe señalar, que la seguridad en los medios electrónicos ha sido una constante preocupación de la Corte Constitucional, quien en Sentencia C-748 de 2011 dispuso frente a la seguridad informática que: *“[...] debe reiterarse que el manejo de información no pública debe hacerse bajo todas las medidas de seguridad necesarias para garantizar que terceros no autorizados puedan acceder a ella. De lo contrario, tanto el responsable como el encargado del tratamiento serán los responsables de los perjuicios causados al titular[...]”*.

<sup>24</sup> Microsoft (2018). “Colombia ocupó el puesto 21 entre 23 países analizados por el índice de Civismo Digital de Microsoft”. Recuperado de: <https://acis.org.co/portal/content/colombia-ocup%C3%83-el-puesto-21-entre-23-pa%C3%ADses-analizados-por-el-%C3%ADndice-de-civismo-digital-de>

Para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE-, el mundo globalizado exige a los Estados y las entidades privadas, la adopción de medidas de privacidad y seguridad de los datos. Por lo que es necesario que países expuestos a los delitos informáticos como Colombia, realicen la implementación de medidas que permitan generar confianza en la digitalización del país.

## 2. Marco Legal de la Iniciativa.

La presente iniciativa toma como base los siguientes fundamentos legales y constitucionales:

### 2.1. Constitución Política de Colombia.

- La Constitución Política establece que Colombia es un estado social de derecho, lo que implica que *la acción del Estado debe dirigirse a garantizar a los asociados condiciones de vida dignas. Es decir, con este concepto se resalta que la voluntad del Constituyente en torno al Estado no se reduce a exigir de éste que no interfiera o recorte las libertades de las personas, sino que también exige que el mismo se ponga en movimiento para contrarrestar las desigualdades sociales existentes y para ofrecerle a todas las oportunidades necesarias para desarrollar sus aptitudes y para superar los apremios materiales*<sup>25</sup>.

La cláusula social implica que el estado y sus instituciones deben desplegar acciones para garantizar la efectividad de los derechos contenidos en la Constitución, siempre dentro del respeto de los derechos fundamentales y los principios de proporcionalidad y razonabilidad. De lo anterior que el Congreso de la República mediante la creación legislativa pueda y deba velar por la protección de los derechos de los ciudadanos.

- Artículo 15. *Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas.*

*En la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución.*

*La correspondencia y demás formas de comunicación privada son inviolables. Solo pueden ser interceptadas o registradas mediante orden judicial, en los casos y con las formalidades que establezca la ley.*

*Para efectos tributarios o judiciales y para los casos de inspección, vigilancia e intervención del Estado podrá exigirse la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados, en los términos que señale la ley.*

<sup>25</sup> Sentencia SU-737 de 1998, Corte Constitucional.

- **Artículo 20:** Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial y la de fundar medios masivos de comunicación.

Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura. (Subrayado y Negrilla fuera del texto).

- **Artículo 95:** La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.

Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes.

Son deberes de la persona y del ciudadano:

1. Respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios; [...].

## 2.2. Marco Legal.

- **Ley 527 de 1999**, conocida como la ley de comercio electrónico, que contiene disposiciones para proteger al consumidor y sus acciones por los canales digitales.
- **Ley 1266 de 2008.**

**Artículo 4º. PRINCIPIOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE DATOS.** En el desarrollo, interpretación y aplicación de la presente ley, se tendrán en cuenta, de manera armónica e integral, los principios que a continuación se establecen:

- a) Principio de veracidad o calidad de los registros o datos. La información contenida en los bancos de datos debe ser veraz, completa, exacta, actualizada, comprobable y comprensible. Se prohíbe el registro y divulgación de datos parciales, incompletos, fraccionados o que induzcan a error; [...].

**Artículo 8º. DEBERES DE LAS FUENTES DE LA INFORMACIÓN.** Las fuentes de la información deberán cumplir las siguientes obligaciones, sin perjuicio del cumplimiento de las demás disposiciones previstas en la presente ley y en otras que rijan su actividad:

1. Garantizar que la información que se suministre a los operadores de los bancos de datos o a los usuarios sea veraz, completa, exacta, actualizada y comprobable. [...]. (Subrayado y Negrilla fuera del texto).

**Artículo 12. REQUISITOS ESPECIALES PARA FUENTES.** Las fuentes deberán actualizar mensualmente la información suministrada al operador, sin perjuicio de lo dispuesto en el Título III de la presente ley.

El reporte de información negativa sobre incumplimiento de obligaciones de cualquier naturaleza, que hagan las fuentes de información a los operadores de bancos de datos de información

financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países, solo procederá previa comunicación al titular de la información, con el fin de que este pueda demostrar o efectuar el pago de la obligación, así como controvertir aspectos tales como el monto de la obligación o cuota y la fecha de exigibilidad. Dicha comunicación podrá incluirse en los extractos periódicos que las fuentes de información envíen a sus clientes.

En todo caso, las fuentes de información podrán efectuar el reporte de la información transcurridos veinte (20) días calendario siguientes a la fecha de envío de la comunicación en la última dirección de domicilio del afectado que se encuentre registrada en los archivos de la fuente de la información y sin perjuicio, si es del caso, de dar cumplimiento a la obligación de informar al operador; que la información se encuentra en discusión por parte de su titular; cuando se haya presentado solicitud de rectificación o actualización y está aún no haya sido resuelta.

**PARÁGRAFO.** <Parágrafo adicionado por el artículo 6º de la Ley 2157 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> El incumplimiento de la comunicación previa al titular de la información, en los casos en que la obligación o cuota ya haya sido extinguida, dará lugar al retiro inmediato del reporte negativo. En los casos en que se genere el reporte sin el cumplimiento de la comunicación y no se haya extinguido la obligación o cuota, se deberá retirar el reporte y cumplir con la comunicación antes de realizarlo nuevamente. (Subrayado y Negrilla fuera del texto).

- **Ley 1480 de 2011**, en esta se consagra la acción de protección al consumidor, como un mecanismo que ampara los derechos del consumidor; siendo esta la herramienta utilizada comúnmente por las personas afectadas en casos de suplantación física o digital para proteger su patrimonio económico.
- **Ley 1474 de 2011**, con la cual se incorpora la digitalización y uso de las tecnologías a las entidades del Estado.
- **Ley 1581 de 2012**, determina la protección de la información para que la información de las personas naturales y privadas sea protegida y se garantice un tratamiento adecuado y seguro. Esta disposición normativa determina las condiciones mínimas que se deben cumplir para realizar en debida forma el tratamiento de los datos personales de las personas.

Los Decretos reglamentarios 1377 de 2013 y 886 de 2014 de la Ley 1581 de 2012, integran el sistema jurídico de protección de datos personales y las obligaciones de las personas naturales para la protección de sus derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición.

- **Ley 2157 de 2021.** Esta norma estatutaria al hacer mención al hábeas data, realiza precisiones escuetas sobre la suplantación; medidas que son fortalecidas y robustecidas con la presente ley.

*Artículo 7°. Adiciónense los numerales 7 y 8 en el numeral 11 del artículo 16 de la Ley 1266 de 2008, que quedarán así:*

7. *De los casos de suplantación. En el caso que el titular de la información manifieste ser víctima del delito de falsedad personal contemplado en el Código Penal, y le sea exigido el pago de obligaciones como resultado de la conducta punible de la que es víctima, deberá presentar petición de corrección ante la fuente adjuntando los soportes correspondientes. La fuente una vez reciba la solicitud, deberá dentro de los diez (10) días siguientes cotejar los documentos utilizados para adquirir la obligación que se disputa, con los documentos allegados por el titular en la petición, los cuales se tendrán como prueba sumaria para probar la falsedad, la fuente, si así lo considera, deberá denunciar el delito de estafa del que haya podido ser víctima.*

*Con la solicitud y cualquier presentada otro dato por que el titular, refleje el dato el comportamiento negativo, récord del titular, deberán ser modificados por la fuente reflejando que la víctima de falsedad no es quien adquirió las obligaciones, y se incluirá una leyenda dentro del registro personal que diga -Víctima de Falsedad Personal-.*

Por su parte, la Corte Constitucional ha tenido diversos pronunciamientos en relación a la protección de la información y los reportes ante las centrales de riesgo, señalando que:

- **Sentencia T-729 de 2002**, en esta decisión la Corte indicó que el concepto “dato personal” presenta las siguientes cualidades: *i) se refiere a aspectos exclusivos y propios de una persona natural, ii) permite identificar a la persona, en mayor o menor medida, gracias a la visión de conjunto que se logre con el mismo y con otros datos; iii) su propiedad reside exclusivamente en el titular del mismo, situación que no se altera por su obtención por parte de un tercero de manera lícita o ilícita, y iv) su tratamiento -captación, administración y divulgación- está sometido a determinados principios.*
- **Sentencia C-1011 de 2008:** en esta señala la obligación de las fuentes de información de comunicar a los deudores que se procederá a realizar el reporte negativo ante las centrales de riesgo, con el objetivo de que estos puedan ejercer su derecho de contradicción:

*“[...] **El procedimiento previsto para la inclusión de información financiera negativa, del mismo modo, se muestra como una herramienta adecuada para que el titular de la información***

***pueda ejercer las competencias de actualización y rectificación del dato.** En este caso, la lógica adoptada por el legislador estatutario fue establecer una instancia a favor del sujeto concernido, con el fin que previamente al envío del reporte pueda, bien pagar la suma adeudada y, en consecuencia, enervar la transferencia de la información sobre incumplimiento, o poner de presente a la fuente los motivos de la inconformidad respecto de la mora, a fin que la incorporación del reporte incluya esos motivos de inconformidad. La previsión de trámites de esta naturaleza, que facilitan la preservación de la veracidad y actualidad del reporte, no son incompatibles con la Constitución [...]”* (Subrayado y Negrilla fuera del texto).

- **Sentencia C-748 de 2011**, expresó que los datos personales son aquellos que:

*“[...] i) estar referido a aspectos exclusivos y propios de una persona natural, ii) permitir identificar a la persona, en mayor o menor medida, gracias a la visión de conjunto que se logre con el mismo y con otros datos; iii) su propiedad reside exclusivamente en el titular del mismo, situación que no se altera por su obtención por parte de un tercero de manera lícita o ilícita, y iv) su tratamiento está sometido a reglas especiales (principios) en lo relativo a su captación, administración y divulgación[...].”*

Es por ello que la propuesta presentada a consideración del Congreso de la República, guarda una clara relación con lo establecido en la Constitución Política de Colombia y el marco normativo dispuesto para tal fin.

### 3. Potenciales conflictos de interés.

Según lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019 que modificó el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 “*el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar*”.

Atendiendo a lo dispuesto en la norma anteriormente citada, en el trámite de este proyecto podrán incurrir en conflicto de interés los congresistas que se encuentren o tengan parientes dentro de los grados de consanguinidad, afinidad o civil establecidos en el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, que se relacionen con trámites en curso en materia administrativa y judicial por casos de suplantación digital o física.

### 4. Impacto Fiscal.

El presente proyecto de ley en su articulado, no ordena a las entidades públicas que impliquen erogaciones presupuestales. En este orden de ideas se tiene que el presente proyecto de ley no vulnera la Constitución al no generar gastos presupuestales al Gobierno nacional, dado que este va dirigido a que los operadores de telefonía celular y las entidades

financieras y/o crediticios establezcan medidas para evitar reportes negativos y no realizar cobros a las personas que se encuentran tramitando quejas administrativas y denuncias por suplantación de identidad.

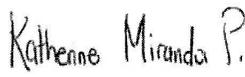
### 5. Conclusiones.

En los términos expuestos, se presenta ante el Congreso de la República el Proyecto de Ley “*por medio del cual se establecen medidas para proteger a las personas del reporte a centrales de riesgo por suplantación de identidad ante los operadores de telecomunicaciones y las entidades financieras y/o crediticias y se dictan otras disposiciones*”, para que sea tramitado, y con el apoyo de las y los Congresistas sea discutido y aprobado para lograr desde esta instancia proteger a las personas que sufren suplantación de identidad.

De las y los Congresistas,



**DUVALIER SANCHEZ ARANGO**  
Representante a la Cámara Valle del Cauca  
Partido Alianza Verde



**KATHERINE MIRANDA**  
Representante a la Cámara Bogotá  
Partido Alianza Verde



**JONATHAN PULIDO HERNANDEZ**  
Senador de la República  
Partido Alianza Verde



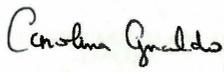
**JUAN CAMILO LONDOÑO BARRERA**  
Representante a la Cámara Antioquia  
Partido Alianza Verde



**WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ**  
Representante a la Cámara Boyacá  
Partido Alianza Verde



**CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO**  
Representante a la Cámara Santander  
Partido Alianza Verde



**CAROLINA GIRALDO BOTERO**  
Representante a la Cámara Risaralda  
Partido Alianza Verde



**ELKIN RODOLFO OSPINA**  
Representante a la Cámara Antioquia  
Partido Alianza Verde



**JUAN SEBASTIÁN GÓMEZ GONZALES**  
Representante a la Cámara Caldas  
Nuevo Liberalismo



**ALEJANDRO GARCÍA RÍOS**  
Representante a la Cámara Risaralda  
Partido Alianza Verde



**OLGA LUCÍA VELASQUEZ NIETO**  
Representante a la Cámara Bogotá  
Partido Alianza Verde



**DANIEL CARVALHO MEJÍA**  
Representante a la Cámara Antioquia



**HERNANDO GONZÁLEZ**  
Representante a la Cámara Valle del Cauca  
Cambio Radical



**ANA CAROLINA ESPITIA JEREZ**  
Senadora de la República  
Partido Alianza Verde



**JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES**  
Representante a la Cámara Boyacá  
Partido Alianza Verde



**GLORIA LILIANA RODRÍGUEZ VALENCIA**  
Representante a la Cámara Cundinamarca  
Partido Alianza Verde

SECRETARÍA GENERAL

El día 08 de Septiembre del año 2022

Ha sido presentado en este despacho el

Proyecto de Ley X Acto Legislativo \_\_\_\_\_

No. 190 Con su correspondiente

Exposición de Motivos, suscrito Por: \_\_\_\_\_

HR Duvalier Sanchez, HR Wilmer Castellanos

SECRETARIO GENERAL

\*\*\*

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 191 DE 2022 CÁMARA

*por medio de la cual se fija el salario mínimo profesional y técnico en Colombia.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto, finalidad y alcance de la ley.* La presente ley tiene por objeto la fijación de un salario mínimo profesional y un salario mínimo técnico con el fin de que el campo profesional y técnico en Colombia tengan un pago digno en respuesta al tiempo y esfuerzos dedicados a sus estudios durante su Carrera.

Artículo 2°. *Salario mínimo profesional.* Se entiende por salario mínimo profesional el salario mínimo asignado a los profesionales universitarios de cualquier campo.

Parágrafo. El salario mínimo profesional será el equivalente a tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes de cada año.

Artículo 3°. *Salario mínimo técnico.* Se entiende por salario mínimo técnico al salario mínimo asignado a los graduados con título técnico en cualquier campo.

Parágrafo. El salario mínimo técnico será el equivalente a dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes de cada año.

Artículo 4°. *Cálculo del salario.* Tanto el salario mínimo profesional como el salario mínimo técnico tendrá como base de su cálculo el salario mínimo legal mensual de cada año establecido por el Gobierno nacional.

Artículo 5°. *Condiciones laborales.* La implementación del salario mínimo profesional y salario mínimo técnico no podrá desmejorar las condiciones laborales actuales de los trabajadores.

Artículo 6°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga demás

disposiciones legales y reglamentarias que le sean contrarias.



SILVIO JOSE CARRASQUILLA TORRES  
Representante a la Cámara

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**Contenido del proyecto de ley**

El presente proyecto de ley está compuesto de seis (6) artículos, incluyendo la vigencia.

En el primer artículo se hace referencia al objeto del proyecto, el cual trata de la fijación de un salario mínimo profesional y un salario mínimo técnico con el fin de que tanto a profesionales y técnicos colombianos se les garantice un salario digno.

El segundo artículo trata del salario mínimo profesional y a su vez contiene un párrafo especificando cuál será su equivalencia.

El tercer artículo trata del salario mínimo técnico y a su vez contiene un párrafo especificando cuál será su equivalencia

El cuarto artículo, se refiere a cómo será el cálculo de estos salarios, teniendo como base el salario mínimo legal mensual de cada año establecido por el Gobierno nacional.

El quinto artículo, especifica que las condiciones laborales de los trabajadores no se pueden ver afectadas por la fijación del salario.

El sexto artículo, trata de la vigencia y derogatorias del presente proyecto de ley.

CÁMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL	
El día <u>13</u> de <u>Septiembre</u> del año <u>2022</u>	
Ha sido presentado en este despacho el	
Proyecto de Ley <input checked="" type="checkbox"/> Acto Legislativo <input type="checkbox"/>	
No. <u>191</u> Con su correspondiente	
Exposición de Motivos, suscrito Por:	
<u>HR Silvio Jose Carrasquilla Torres</u>	
SECRETARIO GENERAL	

\*\*\*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 192 DE 2022  
CÁMARA**

por medio del cual se garantiza la soberanía y autosuficiencia energética del país, se permiten los proyectos piloto de investigación integral mediante la técnica de Fracking y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* El objeto de la presente ley es la promoción de la investigación científica tendiente

a determinar la viabilidad de adelantar la técnica de Fracturamiento Hidráulico con Perforación Horizontal (Fracking) a través de Proyectos Pilotos de Investigación Integral que analicen las variables ambientales, sociales y económicas que tienen relación con esta técnica, de acuerdo con los Contratos Especiales de Proyectos de Investigación (CEPI) que se encuentran vigentes.

Artículo 2°. *Informe de Expertos.* Hace parte integral de esta ley y cobra fuerza vinculante el Informe sobre efectos ambientales (bióticos, físicos y sociales) y económicos de la exploración de hidrocarburos en áreas con posible despliegue de técnicas de fracturamiento hidráulico de roca generadora mediante perforación horizontal realizado por la Comisión de Expertos sobre el Fracking.

Artículo 3°. *Monitoreo.* Ecopetrol presentará un informe semestral al Gobierno nacional, en cabeza de los Ministerios de Minas y Energía y Ambiente y Desarrollo Sostenible, y la Agencia Nacional de Hidrocarburos con el fin de analizar las variables ambientales, geológicas, económicas y sociales producto de la operación de los pilotos. El informe incorporará los hallazgos que en la materia se hagan en el mundo.

Parágrafo. Con el fin de garantizar el principio de transparencia, y el derecho de acceso a la información pública, el informe establecido en este artículo será publicado en audiencia pública a cargo de Ecopetrol.

Artículo 4°. *Permanencia de los pilotos.* Producto del resultado de los informes presentados por Ecopetrol, el Comité Evaluador establecido en el Decreto 328 de 2020, determinará la viabilidad de continuar con la exploración comercial de Yacimientos no Convencionales, y en consecuencia suscribir los respectivos contratos de exploración y producción de hidrocarburos en los términos establecidos en la normatividad vigente.

Artículo 5°. *Nuevos Pilotos.* Producto de los análisis y estudios técnicos de reservas de Petróleo y Gas en todo el territorio Nacional, podrán suscribirse nuevos contratos para la ejecución de Proyectos Piloto de Investigación Científica.

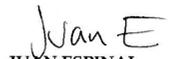
Artículo 6°. *Prohibición.* Queda prohibida la explotación de Yacimientos no Convencionales a través de la técnica de Fracturamiento Hidráulico con Perforación Horizontal en aquellos territorios en los que el análisis de los Proyectos Piloto de Investigación Científica haya generado como resultado la posible generación de impactos críticos no mitigables a los recursos naturales o a las comunidades del Área de Influencia Directa de los Pilotos.

Artículo 7°. *Temporalidad.* Si los estudios determinan la viabilidad de continuar la explotación de Yacimientos no convencionales a través de la técnica del Fracking, está estará permitida hasta el 2050, o hasta que el país alcance la carbono neutralidad.

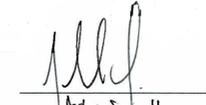
Artículo 8°. Áreas excluidas. Estarán excluidas para explotar Yacimientos no convencionales a través de la técnica de Fracking; todas las áreas registradas en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas SINAP y el Departamento del Amazonas.

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

  
**PAOLA HOLGUÍN**  
 Senadora de la República  
 Partido Centro Democrático

  
**JUAN ESPINAL**  
 Representante a la Cámara por Antioquia  
 Partido Centro Democrático

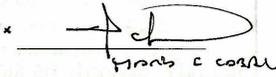
  
**Arturo Barreto**  
 Senador

  
**Andrés Jarama H.**  
**Jenny E. Rago L.**

  
**Esteban Quintana C.**

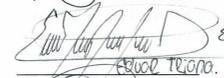
  
**Rafaela Gutiérrez**

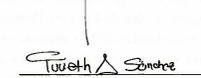
  
**Andrés Forero**  
 Representante a la Cámara

  
**Andrés Forero**

  
**Juan Felipe Corzo**  
 Senador

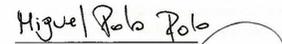
  
**Juan Felipe Corzo**  
 Senador

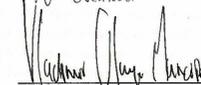
  
**Tuzeth Sánchez**

  
**Tuzeth Sánchez**

  
**Mónica Castiblanco**

  
**Mónica Castiblanco**

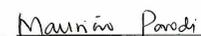
  
**Miguel Polo Polo**

  
**Miguel Polo Polo**

  
**Christian Garces**  
 Rep. Cámara

  
**Christian Garces**  
 Rep. Cámara

  
**Mauricio Parodi**

  
**Mauricio Parodi**

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**1. OBJETO:**

El presente proyecto de ley tiene por objeto la promoción de la investigación científica para la generación de hidrocarburos a través de la Técnica de Fracturamiento Hidráulico con Perforación Horizontal, como herramienta para asegurar la sostenibilidad y soberanía energética de la Nación y oportunidad para la producción de combustibles fósiles de manera sostenible en el tiempo, con miras a lograr la transición hacia energías limpias.

**2. CONSIDERACIONES DE LA INICIATIVA:**

Colombia no ha sido históricamente una potencia petrolera en el mundo; su economía por tanto ha tenido como fuentes de ingreso sectores tan diversos que van desde la agricultura, pasando por el mercado bursátil, el comercio, la industria y el turismo. No obstante, sería insensato negar el papel protagónico que representa el petróleo y los hidrocarburos en general para la economía nacional y la dinamización de los procesos económicos, así como el gas, que resulta definitivo como combustible sostenible para asegurar la transición energética y garantizar la soberanía nacional en esta materia.

Allí cobra especial importancia resaltar que, hasta la fecha, Colombia ha sido un estado autosuficiente desde la perspectiva energética, lo que ha permitido de un lado asegurar ingresos que significaran solo para este gobierno 38 Billones de pesos y un total de 80 billones para el país hasta el año 2032 según la Asociación Colombiana del Petróleo y Gas ACP<sup>1</sup>.

No obstante, han sido múltiples las ocasiones en que el nuevo gobierno ha señalado con el argumento de la protección de los recursos naturales y la reconfiguración de la matriz “Extractivista” de Colombia, que se prohibirá definitivamente el fracking en todo el territorio nacional, incluso los Proyectos Piloto de Investigación Integral PPII, recientemente avalados por el Consejo de Estado.

Es relevante reiterar que los argumentos con los cuales se ha iniciado la campaña antifracking en Colombia, tienen origen en los movimientos ambientalistas que han exaltado el principio de precaución como elemento cumbre de justificación de la prohibición legal que se pretende. Al respecto es importante rescatar lo que el Estudio del Instituto de Ciencia Política y la Universidad Externado de Colombia denominado FHPH oportunidades y retos para garantizar la seguridad energética y el desarrollo social en Colombia han mencionado:

*“Muchos de los países que impulsan la Agenda 2030 de la ONU son dependientes de la energía rusa, especialmente la Unión Europea, pues este país les suministra 40% del gas natural y el 27% de su petróleo. Estos países internamente se han comprometido con una políticas de cero emisiones y han dejado de desarrollar proyectos en energía nuclear o han impuesto moratorias shale gas, pero le compran recursos energéticos a Rusia, que no está comprometido con dicha agenda y que sigue generando gases de efecto invernadero (GEI), sin que existan mecanismos efectivos para verificar si cumple o no los mínimos estándares medioambientales para proveerles gas y petróleo, pero más grave aún, financiando acciones bélicas en contra de Ucrania dada la ineficiencia de las*

<sup>1</sup> Escenarios de política energética y su impacto para los colombianos, ACP, mayo 2022”.

*sanciones aplicadas y la venta de crudo al mercado asiático*"<sup>2</sup>

Los debates pues, se han suscrito a la especulación, la generación de temor mediático y la construcción de narrativas desconectadas de los contextos geológicos, ambientales y económicos de cada iniciativa.

El gas natural por su parte se ha convertido en el combustible determinante para asegurar la transición energética, situación que se deriva de la disponibilidad de este recurso y sus características ambientales que por ejemplo reducen más del 99% de las emisiones de material particulado. Así lo ha confirmado el Parlamento Europeo que acaba de declarar el Gas Natural dentro de las actividades ambientalmente sostenibles y energía verde para asegurar dicha transformación de la matriz energética.

No es un momento adecuado para que el país suspenda la exploración de gas, cuando el mundo ha comprendido que para alcanzar de forma sostenible la transición energética se requiere esta clase de combustibles eficientes para solventar la demanda energética. Los recientes hallazgos de Uchuya 1 y Gorgón 2 son evidencia de la riqueza de recursos energéticos que alberga el país, y que deben ser aprovechados en aras de la soberanía de combustibles fósiles en Colombia.

Entendiendo las reservas actuales con las que cuenta la Nación, debe realizarse una exploración sostenible, que garantice las mejores prácticas ambientales y sociales, y que en el largo plazo garantice la dinamización del sector productivo que depende en gran porcentaje del Gas Natural.

Es por lo anterior que resulta fundamental entender la necesidad de contar con reservas de petróleo y gas suficiente para permitir encontrar fuentes alternativas que en el largo plazo aseguren el tránsito a energías limpias, siempre cuidando la integridad de la industria y la dinamización de la economía. El presente proyecto de Ley pretende permitir que se compruebe científicamente la importancia del Fracking, su inocuidad y la oportunidad que representa para el País.

Los productores de gas en el territorio nacional, agremiados en Naturgas, comprenden la responsabilidad que deben asumir en la transición energética, fortaleciendo la investigación hacia energías más sostenibles, no obstante, en su más reciente publicación "Gas Natural pieza clave para una transición energética justa y ordenada" han indicado:

*"El Gas Natural ha sido catalogado en este momento histórico como un energético clave que contribuye al crecimiento económico, acelera la transición energética y satisface las demandas sociales. Lo anterior debido a su competitividad,*

*sus beneficios ambientales, su disponibilidad y la confianza de su tecnología; además de su capacidad de transformar vidas.*

*Este energético es el respaldo ideal en un modelo sostenible basado en energías renovables y tecnologías de cero y bajas emisiones, es ideal para migrar desde ya a una economía cada vez más baja en carbono y alcanzar en 2050 la carbono neutralidad, sin mencionar que sus más de 7.700 km de infraestructura de transporte serán de gran utilidad para el transporte de hidrógeno y gases verdes como el biogás y el biometano"*<sup>3</sup>.

## 2.1 QUÉ ES EL FRACKING:

El FH-PH es una tecnología que surgió como necesidad de incrementar la producción de los pozos en campos convencionales en tierra, posteriormente se empezó a investigar en YNC por la necesidad de producir más hidrocarburos. A largo plazo, la técnica realmente resultó tan eficiente que EEUU pudo revertir su posición de importador de hidrocarburos y adicionalmente se convirtió en el país con mayor producción de hidrocarburos a nivel mundial.

El FH-PH es la combinación de técnicas o tecnologías de uso común en la industria de los hidrocarburos, empleadas tanto en yacimientos convencionales como en no convencionales. En OnePetro (el portal más extenso de documentación mundial de la Ingeniería de Petróleos y afines), se registran trabajos de Fracturamiento Hidráulico Multietapa desde 1963 (Multistage Fracture Treatments).

En Colombia, Ecopetrol S.A. perfora, desde hace años, pozos horizontales en campos como Rubiales y Cantagallo. De otro lado, en campos como Llanito y Cantagallo y los del Piedemonte Llanero (Cusiana, Cupiagua, Pauto y Floreña) se aplica la técnica de fracturamiento hidráulico (hasta 3 etapas) para mejorar la productividad en Yacimientos Convencionales. Además, la operación de fracturamiento hidráulico se efectúa generalmente una sola vez durante la vida del pozo.

Las plataformas multipozo o clusters que se evidencian en el desarrollo de los YNC, son de uso normal en nuestro país. En campos operados por Ecopetrol S.A. como Rubiales, la Cira Infantas, Casabe, entre otros, hay clústeres de más de 10 pozos y no existe una limitante normativa a este respecto (el Plan de Manejo Ambiental (PMA) de cada campo establece el número de pozos considerado).

De hecho, la implementación de plataformas con varios pozos disminuye el impacto en superficie y permite extraer una mayor cantidad de hidrocarburo pues desde el mismo punto en superficie, se puede acceder a un gran volumen en el subsuelo. De otro lado, si se trata de pozos horizontales, cada uno de ellos reemplaza varios pozos verticales. Así que la combinación de plataformas multipozo desde donde se perforan pozos horizontales –como es el caso

<sup>2</sup> FHPH oportunidades y retos para garantizar la seguridad energética y el desarrollo social en Colombia, ICP Julio 2022.

<sup>3</sup> <https://razonpublica.com/gas-natural-puente-la-transicion-energetica/>

del desarrollo de yacimientos no convencionales-minimiza la huella en superficie, maximiza el uso eficiente del suelo y, a la vez, maximiza el recobro en el subsuelo.

## 2.2 PROYECTOS PILOTO DE INVESTIGACIÓN INTEGRAL (PPII)

De acuerdo con la Comisión Interdisciplinaria Independiente los PPII son:

*“Un experimento de naturaleza científica y técnica, sujeto a la más estricta condición de diseño, vigilancia, monitoreo y control, se entienden como una actividad temporal, puntual, discreta, a pequeña escala y que ha definido unas líneas de investigación basadas en el método científico en temas ambientales, técnicos y de salud humana, que le permitirán al país conocer más acerca de los riesgos e impactos que pueden derivarse de la utilización de la técnica de fracturamiento hidráulico multietapa con perforación horizontal (FH-PH), así como de la capacidad de producción de hidrocarburos por medio de la misma, para que el Estado colombiano pueda tomar una decisión informada, responsable y basada en la ciencia, sobre la viabilidad de esta actividad en una escala comercial<sup>4</sup>.*

Partiendo de esta premisa, es importante reconocer que los PPII son una oportunidad para conocer e implementar todos los controles de prevención y mitigación que se tienen en las actividades de FH-PH en los aspectos relevantes y de mayor interés tanto para la industria como para la comunidad en general; con la información generada y a través de una evaluación costo – beneficio poder establecer la viabilidad de continuar a una fase de exploración y producción comercial de los YNC.

### A. CONTRATO ESPECIAL CEPI CON LA ANH:

La ANH adjudicó a Ecopetrol el Contrato Especial del Proyecto de Investigación (CEPI) para hacer un piloto en Puerto Wilches, Santander, mediante la resolución 0802 del 25 de noviembre de 2020<sup>5</sup>. La firma del contrato se realizó el 24 de diciembre y el 29 de octubre del 2021 se radicó el estudio de impacto ambiental (EIA) de Kalé.

El 15 de marzo de 2021, ExxonMobil presentó una oferta a la ANH en la segunda ronda de licitación del Proyecto Piloto (PPII) en yacimientos no convencionales.

Luego, el 8 de abril la ANH aprobó la propuesta presentada por ExxonMobil, el 4 de junio del 2021 se firmó el contrato para la ejecución del Proyecto

Piloto denominada Platero y se planea radicar el estudio de impacto ambiental (EIA) en enero del 2022.

### B. ALIANZA EXXONMOBIL-ECO-PETROL:

El 17 de junio de 2021, como consecuencia de la adjudicación de los PPII por parte de la ANH a Ecopetrol y ExxonMobil, a través del mecanismo contractual denominado Contrato Especial de Proyectos de Investigación – CEPI, la mencionada entidad autorizó el proceso de cesión de intereses de participación en favor de ExxonMobil del 37,5% en el CEPI Kalé de Ecopetrol e hizo lo propio en favor de Ecopetrol en la misma proporción de interés de participación en el CEPI Platero, quedando Ecopetrol como el operador de ambos PPII. Las áreas que constituyen estos contratos fueron publicadas en el mapa de tierras que maneja la ANH, en atención a los términos de referencia implementados para la selección de los contratistas.

### C. CEPI KALÉ:

El Piloto de Ecopetrol consta de una plataforma de aproximadamente 4,5 hectáreas que incluye la perforación de: 3 pozos: 1 pozo horizontal en el cual se le aplicará la técnica de FH-PH, 1 pozo caracterizador de los acuíferos profundos y un pozo inyector para la disposición final del fluido de retorno. Se ejecutará en el municipio de Puerto Wilches, Santander, con un presupuesto de inversión cercano a los \$76 millones de dólares.

El Proyecto de Investigación plantea desarrollarse en un área de 456 hectáreas (1.127 acres) dentro del Bloque Convenio Magdalena Medio, en inmediaciones a la vereda Kilómetro 8, predio La Belleza del Municipio de Puerto Wilches, Santander, fijado en la versión del mapa de tierras de la Agencia Nacional de Hidrocarburos ANH, del 10 de noviembre de 2020.

No obstante, el área de intervención aproximada en superficie será de 4,5 hectáreas, mientras que el área a licenciar con la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales será de 20 hectáreas y el área en la cual se van a monitorear las diferentes variables será de 10.000 hectáreas.

### D. CEPI PLATERO:

El Piloto consta de una plataforma de aproximadamente 4,0 hectáreas que, incluye la perforación de 1 pozo horizontal en el cual se le aplicará la técnica de FH-PH. El piloto se llevará a cabo en el Municipio de Puerto Wilches, departamento de Santander, con un presupuesto de inversión aproximado de \$53 millones de dólares.

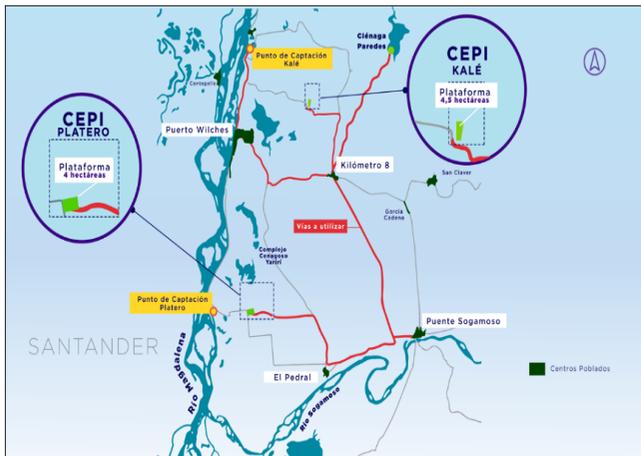
El Proyecto de Investigación se plantea desarrollar en un área de 455 hectáreas (1.124 acres) dentro del Bloque VMM37, en inmediaciones a la vereda El Terraplén, predio lote Hacienda Bucarelia del municipio de Puerto Wilches, Santander, fijado en la versión del mapa de tierras de la Agencia Nacional de Hidrocarburos ANH, del 19 de marzo del 2021.

<sup>4</sup> <https://razonpublica.com/los-proyectos-fracking-error-disfrazado/>

<sup>5</sup> <https://www.ecopetrol.com.co/wps/portal/Home/ync/pilotos/sobre-los-pilotos/conozca-mas-acerca-pilotos#:~:text=La%20Agencia%20Nacional%20de%20Hidrocarburos,25%20de%20noviembre%20de%202020.&text=Este%20proyecto%20cuenta%20con%20un,de%20%2476%20millones%20de%20d%C3%B3lares.>

El área de intervención en superficie será de aproximadamente 4,0 hectáreas, el área a licenciar con la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales de 12,58 hectáreas y el área en la cual se va a monitorear las diferentes variables será de 18.765 hectáreas.

En ambos pilotos se aplicará la técnica FH-PH, bajo un programa de monitoreo riguroso y el uso de tecnologías de mínimo impacto, que aseguren la protección del medio ambiente y la salud de las comunidades del área de influencia, la participación y vinculación de la comunidad.



**Figura 1.** Ubicación Kalé y Platero. Fuente: Ecopetrol.

### 2.3 IMPORTANCIA ECONÓMICA DEL FRACKING:

Ha indicado el estudio del Instituto de Ciencia Política y la Universidad Externado de Colombia denominado FHPH oportunidades y retos para garantizar la seguridad energética y el desarrollo social en Colombia:

*“La dependencia de las finanzas públicas respecto al sector hidrocarburos a lo largo de los últimos veinte años es clara, con máximos entre 2009-2014. El sector hidrocarburos llegó a generar más del 40% de los ingresos de la balanza de pagos y un poco más del 70% de total de las exportaciones, con niveles de hasta 85% de la inversión extranjera directa. Llegó a aportar cerca de 1/4 del recaudo de impuestos del Gobierno (sin incluir los muy importantes ingresos por concepto de los dividendos pagados por Ecopetrol, ni las regalías) Banco de la República, 2016. Las razones principales de dicha dependencia fiscal, entre otras, son: (i) el ciclo de precios altos de las materias primas que elevó sus precios incluso por encima de 100 dólares el barril; (ii) las características tributarias del sector al ser empresas totalmente formales; y (iii) la alta participación del Estado en las utilidades del sector”.*<sup>6</sup>

Solo el potencial de los proyectos piloto de Investigación oscila entre 10 y 20 tirapiés cúbicos de gas (TPC) y entre 2,700 y 7,000 millones de barriles de crudo. Las reservas actuales están en 3,9

TPC de gas y 1,800 millones de barriles de crudo, lo cual significa que se podrían entre triplicar o cuadruplicar la producción y reserva nacional de hidrocarburos, generando unos 450 mil barriles diarios de producción adicional.<sup>7</sup>

Según Ecopetrol, la importación de gas para atender el déficit le costaría al país 2.995 M USD durante los próximos 20 años, lo que se vería traducido en un mayor costo del gas importado para los consumidores de aproximadamente 45%. Adicionalmente, el costo del servicio de energía eléctrica se incrementaría en un 2,8% al año, lo cual equivale a 49 M USD anuales.

Según estudios del Gobierno, la extracción de crudo a través de esta técnica, significa en el largo plazo alcanzar un importante margen de estabilidad macroeconómica. Alrededor de \$324 billones sería el recaudo por el uso de esta tecnología en los próximos 30 años, lo que significa alrededor del 30% del PIB

La ACP ha indicado que llevar a cabo solo los cuatro proyectos piloto planteados podrían significar la producción diaria de 400 mil barriles adicionales de crudo, es decir, alrededor de un 57% adicional, lo que se traduce en inversión para las regiones y disminución progresiva de las brechas sociales.

En los últimos 15 años el sector petrolero y sus ventas totales han significado para la economía colombiana aproximadamente el 40% de las exportaciones, lo que significan dos mil millones de dólares mensuales por este rubro. Igualmente, alrededor del 12% de los ingresos fiscales de Colombia provienen del sector petrolero, principalmente de impuestos y de los dividendos de Ecopetrol.<sup>8</sup>

### 3. FUNDAMENTO JURÍDICO:

**CONPES 3517 de 2008** Lineamientos de política para la asignación de los derechos de exploración y explotación de gas metano en depósitos de carbón.

**RESOLUCIÓN 181495 de 2009** del Ministerio de Minas y Energía. Por el cual se establecen medidas en materia de exploración y explotación de hidrocarburos.

**RESOLUCIÓN 180742 de 2012** del Ministerio de Minas y Energía. Por el cual se establecen los procedimientos para la exploración y explotación de hidrocarburos en yacimientos no convencionales

**DECRETO 3004 de 2014** del Ministerio de Minas y Energía. Por el cual se establecen los criterios y procedimientos para la exploración y explotación de hidrocarburos en yacimientos no convencionales.

**RESOLUCIÓN 90341 DE 2014** del Ministerio de Minas y Energía. Por el cual se establecen

<sup>7</sup> Ecopetrol, Abril 2022

<sup>8</sup> <https://acp.com.co/web2017/es/publicaciones-e-informes/economicos/844-informe-economico-tendencias-e-p-petrole-y-gas-en-colombia-2021-y-perspectivas-2022/file>

<sup>6</sup> FHPH oportunidades y retos para garantizar la seguridad energética y el desarrollo social en Colombia.

requerimientos técnicos y procedimientos para la exploración y explotación de hidrocarburos en yacimientos no convencionales.

**RESOLUCIÓN 421 de 2014** por la cual se adoptan términos de referencia para la elaboración de Estudios de Impacto Ambiental para los proyectos de perforación exploratoria de hidrocarburos y se toman otras determinaciones.

**ACUERDO 03 DE 2014** De la Agencia Nacional de Hidrocarburos. Por el cual se adiciona el Acuerdo 4 de 2012, con el objeto de incorporar al Reglamento de Contratación para Exploración y Explotación de Hidrocarburos parámetros y normas aplicables al desarrollo de Yacimientos No Convencionales, y se dictan disposiciones complementarias.

**DECRETO 328 DE FEBRERO DE 2020<sup>9</sup>**: Se expidieron los lineamientos para la ejecución de los Proyectos Piloto de Investigación Integral- PPII. En particular, se establecieron las etapas que deben surtir los proyectos piloto a saber 1.- Condiciones Previas, 2.- Concomitante, y 3.- Evaluación. En la actualidad, nos encontramos en la etapa de condiciones previas, y a espera de la adjudicación del contrato especial CEPI por parte de la ANH. La etapa de condiciones previas culmina cuando se otorgue la licencia ambiental, la cual esperamos se conceda en el segundo semestre del 2022. Con el decreto 328, se dan los lineamientos para el levantamiento de las líneas base regionales de ambiente, sismicidad, aguas (superficiales, subterráneas) y de salud a las entidades del Gobierno y se anuncia la estructura que vigilará, controlará y evaluará la ejecución de los PPII, la cual busca brindar una mayor participación a las comunidades de las zonas donde se desarrollarán estos proyectos

**RESOLUCIÓN 40185 DE 2020 DEL MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA<sup>10</sup>**: Reglamento técnico que establece las distancias mínimas a (i) viviendas, (ii) fallas, (iii) acuíferos y (iv) pozos de agua de uso de la comunidad entre otros. Asimismo, establece las condiciones técnicas para la perforación de los PPII que garanticen la integridad de los pozos y facilidades basándose en las mejores prácticas de la industria y estableciendo el cumplimiento de las tecnologías de mínimo impacto, así como el flujo de información que se debe dar durante el desarrollo de esta actividad.

**RESOLUCIÓN 0821 DE 2020 DEL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE<sup>11</sup>**: Se instauran lineamientos completos y exigentes para el desarrollo del Estudio de Impacto Ambiental, EIA. El cual establece la obligatoriedad de la realización de monitoreos en materia de aguas (superficiales, subterráneas), biodiversidad, calidad del aire y riesgos a la salud,

entre otros, para garantizar un adecuado control y seguimiento a los PPII.

**RESOLUCIÓN 304 de 2020- SGC<sup>12</sup>**: Establecen los criterios técnicos para el monitoreo de sismicidad que pueda surgir como resultado de las actividades de los PPII. Asimismo, se instituye el semáforo sísmico que busca prevenir la ocurrencia de un evento sísmico que represente un riesgo para la comunidad.

**RESOLUCIÓN 904 DE 2020<sup>13</sup>**: Determina los criterios para obtener la licencia social para el desarrollo de los PPII.

#### **PRONUNCIAMIENTOS CONSEJO DE ESTADO**

- a) Autorización pilotos: Debe mencionarse que la Sala Plena de la Sección Tercera, en el trámite de acción de nulidad interpuesta en contra del reglamento técnico para el desarrollo de los YNC contenido en las normas Decreto 3004 de 2013, “por el cual se establecen los criterios y procedimientos para la exploración y explotación de hidrocarburos en yacimientos no convencionales” y de la Resolución número 90341 de 2014, “por medio de la cual “se establecen requerimientos técnicos y procedimientos para la explotación y explotación de hidrocarburos en yacimientos no convencionales”, expedidas por el Ministerio de Minas y Energía, autorizó, en providencia de 17 de septiembre de 2019<sup>14</sup>, la realización de los proyectos piloto así:

*Tercero: “ADVERTIR que el alcance de esta decisión no impide la realización de Proyectos Piloto Integrales de Investigación (PPII), contenidos en el capítulo 14 (página 110 y s.s.) del “Informe sobre efectos ambientales (bióticos, físicos y sociales) y económicos de la exploración de hidrocarburos en áreas con posible despliegue de técnicas de fracturamiento hidráulico de roca generadora mediante perforación horizontal”, elaborado por la Comisión Interdisciplinaria Independiente de Expertos convocada por el Gobierno nacional, de conformidad con la parte motiva de esta providencia”*

Sentencia que declaró la legalidad de las normas.

La misma Sala Plena de la Sección Tercera, resolvió de manera definitiva<sup>15</sup> el proceso declarando

<sup>9</sup> Decreto 328 del 28 de febrero de 2020.

<sup>10</sup> Resolución 40185 de julio de 2020. Ministerio de Minas y Energía.

<sup>11</sup> Resolución 0821 del 24 de septiembre de 2020. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

<sup>12</sup> Resolución número 304 de 2020, por el cual se establecen lineamientos técnicos del monitoreo de sismicidad para el desarrollo de los Proyectos Piloto de Investigación Integral (PPII) en Yacimientos No Convencionales (YNC) de Hidrocarburos a través de la Técnica de Fracturamiento Hidráulico Multietapa con Perforación Horizontal - FH-PH.

<sup>13</sup> Resolución 0904 del 20 de agosto de 2020. Ministerio de Minas y Energía.

<sup>14</sup> Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN. Radicación 11001-03-26-000-2016-00140-00 (57.819)

<sup>15</sup> Consejero Ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA. Radicación 10010326000201600140-00 (57819).

la legalidad del reglamento técnico, destacando el importante análisis que se hace frente al principio de precaución, contenido en la Ley 99 de 1993, no tiene, por regla general, un carácter prohibitivo y paralizante. Aclaró que, por el contrario, es un llamado a la acción regulatoria, de manera que no se concreta en una proscripción a las autoridades para establecer los requisitos técnicos que deben cumplir quienes adelanten determinadas actividades comerciales y que tienen una incidencia ambiental jurídicamente relevante.

Principalmente se concluyó lo siguiente:

- No tiene, por regla general, un carácter prohibitivo y paralizante. Es un llamado a la acción regulatoria, de manera que no se concreta en una proscripción a las autoridades para establecer los requisitos técnicos que deben cumplir quienes adelanten determinadas actividades comerciales y que tienen una incidencia ambiental jurídicamente relevante.
- Las autoridades administrativas tienen la atribución y el deber de escoger los medios técnicos y operativos apropiados, a la luz de las circunstancias concretas, para alcanzar la finalidad legalmente perseguida con el principio de precaución, el cual impone que la determinación sobre tales medios sean razonables y estén fundamentados en una investigación científica adecuada de los factores desencadenantes de tales riesgos y de los bienes jurídicos que pueden verse afectados por su materialización.
- El juez no debe invadir la órbita de la acción regulatoria, sino limitarse a constatar que en la fase de producción normativa del reglamento técnico el órgano competente haya efectuado investigaciones adecuadas que justifiquen razonablemente las medidas adoptadas.
- La anulación de la decisión de la administración solo es viable en la medida que sea abiertamente irrazonable, desproporcionada o arbitraria, razón por la cual, el actor el deber de probar con absoluta seguridad y certeza la falencia o la equivocación manifiesta.
- No se demostró con certeza la existencia de una falencia o error cometido en la expedición de la norma, o que las reglas sean abiertamente inidóneas o inadecuadas por contrariar una única opción técnica o científicamente viable; tampoco porque fueren flagrantemente irrazonables, desproporcionadas o arbitrarias dentro de un número plural de opiniones técnicas válidas y legítimas.
- El principio de precaución, se sustenta en la oportuna y adecuada gestión de los riesgos ambientales mediante la eficaz reglamentación de las actividades que generan dichos riesgos, más no en la ineludible prohibición de esas actividades,

como tampoco en la inactividad estatal frente a su intervención respecto de las mismas, toda vez que la sostenibilidad del desarrollo no es sinónimo de prohibición de nuevas tecnologías, ni es el principio de precaución una limitante a la necesaria y legítima intervención del Estado en aquellas actividades consideradas riesgosas para el medio ambiente o la salud.

- Parte del reconocimiento de que toda actividad humana implica un riesgo, de la necesidad de mitigar tales riesgos de forma fiscalizada y con fundamento en la tecnología y conocimiento científico disponible, incluso cuando exista incertidumbre científica respecto de su ocurrencia y sus efectos.
- No es correcto afirmar que cualquier regulación de toda actividad riesgosa, atendiendo a ese solo carácter, compromete la vulneración del principio de precaución, cuando lo cierto es que su concepción más flexible, como la consagrada por el ordenamiento jurídico colombiano, se aparta de las prohibiciones que califican y consideran a las actividades como peligrosas para en su lugar reforzar y optimizar el control y la gestión de los riesgos.
- Las autoridades tienen la facultad y el deber de escoger cuales son los medios apropiados para alcanzar la finalidad legalmente perseguida con el principio de precaución, en tanto estos sean razonables y tengan fundamento coherente en las conclusiones científicas sobre los factores desencadenantes de tales riesgos, los bienes que pueden verse afectados y la forma de mitigarlos, sin que sea labor del juez de la nulidad invadir la órbita de la acción regulatoria de la administración para escoger una entre varias opciones técnico-operativas razonables, sino verificar su legalidad de cara al cumplimiento de las normas que le sustentan.

#### 4. IMPACTO FISCAL:

Con el fin de dar cumplimiento al artículo 7° de la Ley 819 de 2003, se deja constancia que la iniciativa legislativa no plantea un gasto adicional o una reducción de ingresos, por lo que no se hace necesario el concepto previo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

#### 5. CONFLICTO DE INTERÉS:

De acuerdo a lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, en concordancia con los artículos 286 y 291 de la Ley 5ª de 1992, los autores de esta iniciativa legislativa no evidencian motivos que puedan llegar a consolidar un conflicto de interés, ya que se trata de una ley de carácter general y abstracto.

Sin embargo, como ha sido estipulado en el artículo 1° de la mencionada ley, se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias<sup>16</sup>:

<sup>16</sup> Ley 2003 de 2019 artículo 1°.

- a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir, cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.
- b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.
- c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.
- d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.
- e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.
- f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.

De los Honorables Congresistas,

De los Honorables Congresistas,

*Paola Holguín*  
 PAOLA HOLGUÍN  
 Senadora de la República  
 Partido Centro Democrático

*Juan Espinal*  
 JUAN ESPINAL  
 Representante a la Cámara por Antioquia  
 Partido Centro Democrático

*Verónica Acosta*  
 Verónica Acosta

*Herencia Cadavid*  
 Herencia Cadavid M.  
 Juan Felipe Corso Alvarez

*Fredy Torres*  
 Fredy Torres

*Luzeth A. Sánchez*  
 Luzeth A. Sánchez

*Miguel Polo Polo*  
 Miguel Polo Polo

*Christian Gálvez*  
 Christian Gálvez  
 Rep. Colombia

*Mauricio Pardo*  
 Mauricio Pardo

*Christian Gálvez*  
 Christian Gálvez  
 Rep. Colombia  
 Mauricio Pardo

*Alirio Barrera*  
 Alirio Barrera  
 Senador

*Andrés Forero*  
 Andrés Forero H.

*Andrés Forero*  
 Andrés Forero

*Jenny E. Rojas*  
 Jenny E. Rojas L.

*Edelmundo Quintana*  
 Edelmundo Quintana

*Andrés Forero*  
 Andrés Forero

*Andrés Forero*  
 Andrés Forero

*Andrés Forero*  
 Andrés Forero  
 Representante a la Cámara

**CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL**

El día 13 de Septiembre del año 2022

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

No. 192 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito por H. Paola Holguín, H. Juan F. Espinal, H. Alirio Barrera y otros H. SS y H. RR

**SECRETARIO GENERAL**

\*\*\*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 194 DE 2022 CÁMARA**

por medio del cual se crea la mesa nacional de participación rural juvenil y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

**CAPÍTULO I**

**Objeto y principios de interpretación**

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto fomentar la participación política de Jóvenes Rurales, adaptando la respuesta institucional al establecimiento de políticas dirigidas compatibles y complementarias a las visiones territoriales y estratégicas de sus proyectos de vida.

Artículo 2°. Joven Rural. Se reconoce como Joven Rural. Toda aquella persona de 14 a 28 años que tenga una relación directa con alguna categoría productiva o que mantiene una marcada vinculación y dependencia territorial con los espacios rurales o con municipios en donde su casco urbano sea menor de 25 mil habitantes.

**CAPÍTULO II**

**Escenarios de participación para jóvenes rurales**

Artículo 3°. Mesa Nacional de participación rural juvenil. Créese la Mesa Nacional de Participación Rural Juvenil, la cual, estará conformada por

los jóvenes rurales electos como consejeros de juventudes.

Parágrafo: El Gobierno nacional en los 12 meses siguientes a la expedición de la presente ley regulará: a). cómo funcionará la Mesa Nacional de Participación Rural Juvenil, b). cómo se escogerán sus miembros departamentales y nacionales y, la escogencia de un vocero nacional para ser el interlocutor directo ante el gobierno nacional, y las diferentes entidades de carácter público o privada.

Artículo 4°. Adiciónese el artículo 30A a la ley 1622 de 2013, la cual quedará así:

**Artículo 30A. Mesa Nacional de Participación Rural Juvenil.** La Mesa Nacional de Participación Rural Juvenil es la instancia consultiva encargada de participar, apoyar y asesorar en el diseño e implementación de planes, programas y proyectos que tengan relación con las problemáticas rurales juveniles. cumplirán, en su respectivo ámbito, las siguientes funciones:

1. Actuar como mecanismo válido de interlocución y concertación ante la administración y las entidades públicas del orden nacional, territorial y las organizaciones privadas, en los temas concernientes a juventud rural.
2. Establecer estrategias y procedimientos para que los jóvenes rurales participen en el diseño de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo dirigidos a los campesinos y campesinas o trabajadores rurales.
3. Ejercer veeduría y control social a los planes de desarrollo, políticas públicas de juventud rural, innovación agropecuaria, seguridad alimentaria o sostenibilidad con un enfoque territorial, de género y étnico.
4. Interactuar con las instancias o entidades públicas que desarrollen procesos que afecten a la juventud rural y coordinar con ellas la realización de acciones conjuntas.
5. Participar en el diseño e implementación de las políticas, programas y proyectos dirigidos a la población joven rural en las respectivas entidades territoriales.

Artículo 5°. Adiciónese un numeral al artículo 24 de la Ley 1622 de 2013, la cual quedará así:

**Artículo 24. Conformación del sistema nacional de las juventudes.** El Sistema Nacional de las Juventudes conformado por:

1. Subsistema Institucional de las Juventudes
  - 1.1 El Consejo Nacional de Políticas Públicas de las Juventudes
- 1.2 La Mesa Nacional de Participación Rural Juvenil.**
- 1.3.** Dependencias de las juventudes de las entidades territoriales
2. Subsistema de Participación de las Juventudes

2.1 Procesos y prácticas organizativas de los y las jóvenes

2.2 Espacios de participación de las juventudes

2.3 Los Consejos de Juventudes

2.4 Plataformas de Juventudes

2.5 Asambleas de Juventudes

3. Comisiones de Concertación y Decisión

Artículo 6°. Adiciónese un parágrafo al artículo 27 de la ley 1622 de 2013, la cual quedará así:

**Artículo 27. Conformación del consejo nacional de políticas públicas de la juventud:** El Consejo Nacional de Políticas Públicas de la Juventud estará conformado así:

(...)

**Parágrafo: Sin perjuicio de los miembros señalados en el presente artículo hará parte del Consejo Nacional de Juventudes un (1) delegado de la Mesa Nacional de Participación Rural Juvenil, el cual tendrá voz y voto en la formulación, promoción, evaluación y la creación de políticas, planes y programas integrales para los y las jóvenes rurales.**

Artículo 7°. Adiciónese un numeral al artículo 28 de la ley 1622 de 2013 un numeral, el cual quedará así.

**Artículo 28. Funciones y atribuciones del consejo nacional de políticas públicas de la juventud.** Corresponde al Consejo Nacional de Políticas Públicas de la Juventud:

(...)

**14. Formular, promover y evaluar la creación de políticas, planes y programas integrales para el desarrollo de los y las jóvenes rurales.**

Artículo 8°. Modifíquese el artículo 3° de la Ley 301 de 1996, el cual, quedará así:

**Artículo 3°. Integración.** El Consejo Nacional Agropecuario y Agroindustrial estará integrado por:

El Presidente de la República o su delegado, quien lo presidirá. Únicamente podrá actuar como delegado el Ministro de Agricultura.

- El Ministro de Agricultura.
- El Ministro de Hacienda y Crédito Público.
- El Ministro de Defensa.
- El Ministro del Medio Ambiente.
- El Ministro de Minas y Energía.
- El Ministro de Comercio Exterior.
- El Ministro de Desarrollo Económico.
- El Ministro de Salud.
- El Gerente General de la Caja Agraria.
- El Gerente General del Incora.
- Un representante, miembro de la Junta Directiva del Banco de la República y elegido por la misma.

- El Director Nacional de Planeación.
- El Presidente de la Federación Nacional de Cafeteros.
- Un dirigente de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos, elegido de acuerdo con el reglamento que determine el Ministerio de Agricultura.
- El Director del SENA, el IFI, la ANDI, la SAC, Fedegán y Fenalce.
- Un representante de las comunidades negras, otros de las indígenas y uno de pequeños propietarios campesinos, elegidos por el Ministerio del Interior y Agricultura, de acuerdo con su competencia.
- El Zar antisequestro.
- Un representante de la Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria -Fensuagro-.
- Un representante de la Sociedad de Agrónomos y Veterinarios.
- **Un representante de la Mesa Nacional de Participación Rural Juvenil.**

**Parágrafo 1º.** La asistencia al Consejo Nacional Agropecuario y Agroindustrial es indelegable, excepto para la Presidencia de la República.

**Parágrafo 2º.** Los integrantes del Consejo harán sus recomendaciones con base en criterios de democracia, igualdad, justicia, equidad, solidaridad, eficiencia y eficacia.

Artículo 9º. *Participación en el Consejo Superior del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria SINA-*. Modifíquese el numeral 13 del artículo 9º de la Ley 1876 de 2017 de la siguiente forma:

Artículo 9º. *Integración del consejo.* El Consejo Superior del SNIA estará conformado así:

(...)

13. **Cinco Seis** representantes de los productores agropecuarios, uno será el Presidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia - SAC o su Vicepresidente Delegado, un representante de las Organizaciones Comunitarias, un representante de las Comunidades Indígenas, un representante de las Comunidades Negras, Afrodescendiente Raizales y Palenqueros NARP, una representante de la mujer campesina, **un representante de la Mesa Nacional de Participación Rural Juvenil que hubiera cumplido la mayoría de edad.** Estos cinco seis últimos representantes serán elegidos por sus organizaciones, según los criterios y procedimientos establecidos en la reglamentación de la presente ley.”

Artículo 10. *Sistema de información a la población Joven Rural.* El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural creará un sistema de atención que permitirá hacer seguimiento a todas las acciones a favor de este grupo poblacional. El sistema de información será alimentado por las entidades

sectoriales, las relacionadas en esta norma, los departamentos y municipios.

La Mesa Nacional de Participación Rural Juvenil trabajará mancomunadamente con el Ministerio de Agricultura y participará en todos los canales de interlocución para la mejora de la productividad y apropiación de la identidad de joven rural.

Artículo 11. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



**CARLOS FELIPE QUINTERO OVALLE**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Cesar

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 194 DE 2022

*por medio del cual se crea la Mesa Nacional de Participación Rural Juvenil y se dictan otras disposiciones.*

### I. Objeto

El presente proyecto de ley tiene por objetivo impulsar acciones que reduzcan la brecha existente en los escenarios de participación entre los jóvenes urbanos y los rurales puesto que estos últimos enfrentan a una infinidad de procesos y decisiones diferenciales surcados por agentes externos, actores institucionales y cosmovisiones que contribuyen a la creación de situaciones y perspectivas multidimensionales que requieren una atención específica y no pueden subsumirse en la planeación de políticas públicas para jóvenes.

Para ello, el presente proyecto busca garantizar la participación de jóvenes rurales en los escenarios de planeación de políticas públicas que afecten la construcción de su proyecto de vida, para que desde su perspectiva multidimensional puedan actuar como mecanismo válido de interlocución y concertación con las diversas instituciones estatales.

### II. Exposición de Motivos

#### Ruralidad En América Latina

Hablar de ruralidad en América Latina es un asunto de gran importancia por estar unido a las grandes divergencias y desniveles de varias regiones que han decantado en una problemática estructural histórica, los problemas del campo aun hoy continúan sin solución, entre ellos encontramos: las necesidades de la población, carencia, informalidad, lasitudes en las instituciones, ausencia de protección social, exclusión de los campesinos, monoproducción basada en el despojo de la tierra y de los recursos naturales de los pequeños productores, malas condiciones de trabajo, inseguridad alimentaria de la población rural, e insuficiente acceso y calidad de los servicios sociales.

Atender a esta población tanto en la institución como dentro de un marco político y práctico tiene que ser un problema a resolver. Ya es bien reconocido que la complicación rural en nuestros días alcanza

dimensiones que van más allá de los ámbitos económicos o productivos, para incluir dimensiones sociales, políticas, culturales y jurídicas.

Teorizar acerca de lo rural no es nada sencillo, dado a los múltiples elementos que se deben tener en cuenta en su diversidad y evolución. Las diferentes visiones, desde las más simples hasta las más complejas. Durante mucho tiempo se ha visto a la ruralidad a través de prejuicios, y hasta principios de los 90 se aceptaba (porque era más fácil) que: “la sociedad rural en su totalidad, se encontraba sometida a idénticas circunstancias y que por sentido común las respuestas a sus crisis fueran similares”. Aunado a esto, tradicionalmente la ruralidad se ha vinculado a una baja densidad demográfica y a un patrón de asentamiento disperso con precarias y deficientes vías de comunicación.

Halfacree (1993 en Cruz, 2006) ha estudiado las nociones de lo rural y establece una clasificación en dos grandes grupos: de nociones descriptivas y de nociones socioculturales. Las de nociones descriptivas se basan en variables como población, migración, urbanización, uso de la tierra, aislamiento, empleo, etc. Para el autor este tipo de nociones “son mejores como herramientas de investigación sobre aspectos específicos de lo rural, que como vías para comprender la ruralidad” (Halfacree, 1993: 25). En esta primera noción se ha centrado el enfoque latinoamericano de atención a la población rural, sin solventar los conflictos, pero caracterizándolos. El segundo grupo de nociones se centra en las características socioculturales de la población y de sus estilos de vida, asumiendo que las circunstancias demográficas y territoriales están relacionadas con comportamientos y actitudes, las cuales a la fecha han sido pasadas por alto y no se ha logrado la identificación del grupo poblacional rural más allá del primer espectro.

Por tanto, lo rural debe ser entendido, no solo como habitar en los campos o realizar actividades ligadas a la tierra, sino que se trata de una cosmovisión específica, la cual se expresa en modos de conocer y de actuar, procesos de pensamiento y saberes diferentes. Aludiendo a ello, Echeverri y Rivero plantea que lo rural se define básicamente por el papel que juega en la construcción de la sociedad rural la oferta de recursos naturales, que es lo que determina patrones de apropiación y permanencia en el territorio (Echeverri y Ribero, 2002 en Suárez, 2011).

### Joven Rural

Históricamente ha existido una constante desatención a las problemáticas de jóvenes rurales, puesto que, se ha ignorado su existencia como grupo poblacional, al suponer sus intereses en el estudio de dos grupos diferenciales potenciados en su estudio como son la ruralidad y la juventud, en palabras de Feixa (1990) “*La juventud y lo rural, en tanto constructos teóricos, aparecen como contradictorios e irreconciliables, en donde, el primero este forjado y conceptualizado del*

*capitalismo, la industrialización, la urbanización y la modernización y en consecuencia de la superación de la sociedad comunal”* Por el otro lado, “*fa carga semántico-teórica de “lo rural”, elaborada desde la ideología de la modernidad industrial, es la arcaica atrasada, reactiva, conservadora, homogénea, con el hombre adulto -patriarcado- como único actor protagónico, la juventud rural aparece como una categoría en intersticios oscuros, casi invisibles”* (Aries, 1973, Gillis. 1981).

Pero la experiencia y necesidades de este segmento poblacional, difiere diametralmente de aquellas que socavan su especificidad. En primer lugar, por la influencia de la cultura global, la cual, desdibuja los límites de las identidades locales previamente establecidos para la planeación de políticas públicas y hace que sea necesario la actualización constante de la caracterización de las poblaciones a atender.

Aunado a ello, la diferencia sociológica y cultural que tiene este segmento poblacional respecto a los dos grupos que han intentado subsumir sus necesidades es diametral, puesto que como se verá más adelante la heterogeneidad de las relaciones y su percepción sobre sí mismos o sobre la dinámica rural de su entorno hace que se requiera un acercamiento a la comprensión de la forma cómo estos jóvenes construyen, en desarrollo de sus actividades cotidianas, sus significados sobre “juventud rural”, “campesino”, “sistema educativo” y en general la cosmovisión de la vida.

Adicionalmente a la diferenciación señalada, como lo afirma Díaz y Fernández (2017) con el paso del tiempo este segmento poblacional ha logrado que se genere un interés especial en la planeación y ejecución de políticas públicas como un grupo diferencial en razón a 3 problemáticas principales:

Primera; el envejecimiento de la población rural por la creciente migración de los jóvenes a las áreas urbanas y la consecuente preocupación por el relevo generacional en el campo, segunda; la identificación de muchos jóvenes rurales como población en situación de pobreza y vulnerabilidad, tercera; el potencial que tienen de contribuir a que la ruralidad sea más innovadora, competitiva y diversificada y cuarta; el papel estratégico que pueden tener para promover el desarrollo de los territorios

Por tal razón, como lo señala Fontenla (2010, p. 7) “*Las Juventudes rurales constituyen un sujeto múltiple, heterogéneo, altamente complejo y contradictorio, con recursos, dinamismo y potencialidades según las sociedades, las culturas, las particularidades de cada territorio, la dimensión predial, el sistema de tenencia de la tierra, la tipología productiva, la posición social y el género”*.

### Estadísticas de Jóvenes Rurales en Colombia

En este sentido, la discusión sobre lo rural es muy amplia y la información disponible no presenta cifras tan acordes a las definiciones de ruralidad que han sido utilizadas para la medición de los límites con lo urbano. Como bien explica la CEPAL, existe una “falta de datos actualizados desagregados por

grupos de edad y área geográfica, que permitan ahondar en las particularidades de la juventud en contextos rurales y en el marco de las profundas transformaciones productivas y demográficas de dichos territorios” (2019). A lo cual, se le suma la falta de consenso sobre la definición de “juventud rural” que no se base solamente en un rango de edad.

Dadas estas circunstancias, el reconocimiento de las problemáticas que afectan a la juventud rural, se derivan de la marginalidad histórica que ha tenido el mundo rural, junto con la pobreza y la desigualdad para quienes el acceso a oportunidades y servicios, son escasos. Para Emanuel Quiroga, existe un imaginario social y colectivo sobre el término “joven” asociado a aquellos que viven en la ciudad y no a los que viven en las zonas rurales. También asegura que “aunque no podemos negar que sobre ellos recaen fenómenos como la pobreza, la desigualdad, el abandono escolar y la falta de acceso a empleos de calidad, los jóvenes rurales son actores sociales con trayectorias de vida, expectativas y aspiraciones”.

Aunque están un poco olvidados o invisibles, según el reporte “Juventud en Colombia”, realizado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en el país el 23,8% de la población rural en Colombia está conformada por jóvenes entre los 14 y 28 años de edad en 2021, dentro del cual el 47,5% de estos jóvenes rurales son mujeres y el 52,5% son hombres. No obstante, la escasez de datos e información acerca de esta población, no permite establecer amplias comparaciones de las carencias que experimentan en muchos sectores con los jóvenes urbanos.

En términos generales, los jóvenes rurales presentan niveles más bajos de educación, algo que sin duda no va de la mano con las transformaciones productivas y tecnológicas del campo. Mientras que la población urbana de 15 años tiene los nueve años de educación, la mitad de los jóvenes rurales no alcanza a superar el quinto grado. Según las últimas cifras de analfabetismo en personas de 15 años y más en zonas rurales alcanzan el 17,4 % (DNP, 2015). Solo el 21% de los jóvenes rurales logra terminar la educación media y tan solo el 6% continúa con educación postsecundaria. De aquellos que lo hacen, casi el 50% no logra obtener título, el 44% obtiene título de técnico o tecnológico y solo un 6% logra el título universitario (GEIH, 2015).

Se debe tener en cuenta que, la educación es uno de los factores fundamentales para empezar a generar cambios profundos en los proyectos de vida de los jóvenes rurales y, para reducir las brechas de desigualdad entre el mundo rural y el mundo urbano. Por lo que se propone garantizar la cobertura y la calidad educativa, erradicar el analfabetismo, acercar las instituciones académicas a las zonas rurales. Bustelo enfatiza en la necesidad de invertir en la educación rural: “si el Estado no llega de forma efectiva otros actores lo harán. Si [los jóvenes] siguen privados de sus derechos, continuarán contando

con la vinculación a grupos armados o la economía ilegal entre sus pocas opciones disponibles” (2019).

Esta primera situación de desigualdad, tiene incidencia en las perspectivas laborales de los jóvenes rurales que son ampliamente precarias. Pese a la presencia en el campo de otros sectores económicos, la mayoría de los jóvenes rurales, se dedican a las actividades agropecuarias. En 2020, la tasa de desempleo juvenil en las zonas rurales fue del 26,8%, mientras que en las zonas urbanas fue del 14,4%. En este sentido, “mientras el 8% de los hombres jóvenes en el campo ni estudian ni trabajan (los llamados nini), la proporción es cinco veces mayor para las mujeres, es decir del 42%” (Pardo, 2017). Situación que va de la mano con la migración del campo a la ciudad buscando más oportunidades.

### **Participación en Política.**

Las experiencias de los jóvenes se construyen en estrecha relación con sus territorios y con el marco de oportunidades que allí existen. Esta nueva generación de jóvenes ha contado con mayores posibilidades frente a las de sus padres y abuelos; tienen mayor movilidad y contacto con otros entornos; poseen mayores niveles educativos y expectativas de educación superior, así como habilidades e intereses en las nuevas tecnologías y mayor conocimiento sobre la importancia y las amenazas que se ciernen sobre sus territorios. Pero a pesar de estas transformaciones, las nuevas generaciones continúan experimentando dificultades y obstáculos para el acceso a bienes y servicios que para el caso de las mujeres o los indígenas son aún más dramáticos

Aunque existen significativos avances en la ruralidad, no han sido suficientes para incorporar a los jóvenes rurales dentro del marco político. Por tal motivo, a través de este proyecto de ley, se busca tratar a profundidad, los temas expuestos que requieren de una institucionalización para tener un merecido desarrollo de la vida en el campo de los jóvenes rurales. La coyuntura actual, deja en evidencia que las demandas de esta porción de la población colombiana, no han sido totalmente exploradas, principalmente por la carencia de información al respecto.

### **III. Antecedentes Legislativos.**

Como se evidencia en la motivación la atención integral a jóvenes rurales ha sido sectorizada y subsumida a la planeación de políticas rurales o de juventudes sin garantizar la cobertura en políticas de este segmento poblacional, por tanto, no se soporta registro del tema.

### **IV. Fundamentos Jurídicos.**

Con el fin de fundamentar jurídicamente la pertinencia de la iniciativa se cita el siguiente marco jurídico:

#### **Constitucionales**

Artículo 1°. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades

territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

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

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares<sup>5</sup>.

Artículo 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. Señala Igualmente que la nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, conforme lo determine la Constitución Política y la ley. 6

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

23. “Expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos”.

Artículo 366. El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.

Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

### Legal

Dentro de las leyes aprobadas, existen algunas que son referencia para la ponencia, las siguientes leyes son fundamentales para el desarrollo de ello:

**Ley 115 De 1994:** “*Por la cual se expide la ley general de educación*”.

**Ley 5ª de 1992:** “*Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes*”.

**Ley 1622 de 2013** “*Por medio de la cual se expide el estatuto de ciudadanía juvenil y se dictan otras disposiciones.*”

**Ley 1885 de 2018,** “*por la cual se modifica la Ley Estatutaria 1622 de 2013 y se dictan otras disposiciones*”.

### Jurisprudencial.

Sentencia 756 de 2008 Corte Constitucional

La jurisprudencia de esta Corporación ha señalado cinco reglas interpretativas que permiten conocer cuáles son las regulaciones sobre derechos fundamentales que deben ser objeto de ley estatutaria y en qué casos corresponde al legislador ordinario establecer las limitaciones o restricciones del derecho, a saber: i). La reserva de ley estatutaria en materia de derechos fundamentales es excepcional, en tanto que la regla general se mantiene a favor del legislador ordinario. ii). La regulación estatutaria u ordinaria no se define por la denominación adoptada por el legislador, sino por su contenido material. En consecuencia, el trámite legislativo ordinario o estatutario será definido por el contenido del asunto a regular y no por el nombre que el legislador designe. iii). mediante ley estatutaria se regula únicamente el núcleo esencial del derecho fundamental, de tal forma que, si un derecho tiene mayor margen de configuración legal, será menor la reglamentación por ley estatutaria. iv). las regulaciones integrales de los derechos fundamentales deben realizarse mediante ley cualificada y, v). Los elementos estructurales esenciales del derecho fundamental deben regularse mediante ley estatutaria<sup>9</sup>. De esta forma, es claro que la regulación puntual y detallada del derecho corresponde al legislador ordinario. la reserva de ley estatutaria para regular el núcleo esencial de un derecho fundamental constituye una garantía constitucional de eficacia normativa de los derechos fundamentales frente a la competencia del legislador para regularla, que consiste en la mayor rigidez de su reforma y mayor consenso para su reglamentación.

### V. Impacto Fiscal

Este proyecto no genera ningún impacto fiscal que suponga una modificación específica o puntual en el marco presupuestal, por lo que no exige un gasto adicional del Estado, ni cambios en las rentas nacionales del Presupuesto General de la Nación.

### VI. Conflicto de interés

Según lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de ley no Existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Senadores y Representantes, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual.

### VII. Conveniencia de la iniciativa

Por las razones antes expuestas, dejamos a consideración de la honorable Cámara de Representantes, el texto de este proyecto de “*por*

medio del cual se crea la Mesa Nacional de Participación Rural Juvenil y se dictan otras disposiciones”. Este proyecto tiene la misión de abarcar las problemáticas y los proyectos de vida de los jóvenes rurales hacia la apertura de la innovación y la vinculación más a fondo con las actividades productivas no agropecuarias, teniendo en cuenta el papel político, social y económico que las juventudes rurales puedan llegar a lograr. Resulta entonces, pasar a superar esa visión colectiva que se tiene del joven rural asociada al campo y a la vulnerabilidad, y pasar a una visión del joven rural como sujeto de derechos, con igualdad de oportunidades y agente de cambio social dentro del territorio colombiano.



**CARLOS FELIPE QUINTERO OVALLE**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Cesar

**Referencias**

Aries, P (1973). L’enfant et le vie familiale sous l’ancien régime. París. Editions de Seuil.

Cruz, F. (2006) Empoderamiento y sostenibilidad en el desarrollo rural: trampas de la racionalidad productivista, ANDULI, Revista Andaluza De Ciencias Sociales, (7), 91–104.

CEPAL (2019) Panorama Social de América Latina 2019. CEPAL

DANE, (2015), “Gran Encuesta Integrada de Hogares GEIH, 2015, Bogotá, DANE.

DANE, (2020) Panorama sociodemográfico de la juventud en Colombia, Bogotá, Dane

DANE, (2021) “Juventud en Colombia”, Bogotá, Dane

Díaz & Fernández. (2017). “¿Qué sabemos de los jóvenes rurales? Síntesis del panorama diagnóstico de los jóvenes rurales en Ecuador, Colombia, México y Perú (en revisión para publicación)” Serie de documento de trabajo n° xx. Grupo de Trabajo Inclusión Social y Desarrollo. Programa Jóvenes Rurales, Territorios y Oportunidades: Una estrategia de diálogo de políticas: Rimisp, Santiago, Chile

Echeverri, R. y Ribero, M. P. (2002). Nueva ruralidad. Visión del territorio en América Latina y el Caribe, San José, Costa Rica: IICA. CFQ-06 2 de septiembre de 2022.

Feixa, C. (1990). Cultures juveniles, hegemonía i transición social. Una historia oral de la juventut Lleida (1936-1989). Tesis doctoral inédita. Barcelona. Universitat de Barcelona.

Fontenla. E. (2010). Jóvenes Rurales Necesidad de una Política Pública para Jóvenes del Ámbito

Rural (ponencia). Universidad popular madre de las plazas de mayo. Argentina

Gillis. J. (1981). Youth and history. Tradition and change in european age retation, 1770-present, Nueva York, Academic press.

Quiroga, E. (2017) Tensiones entre representaciones institucionales y autorrepresentaciones en jóvenes rurales del municipio de Susa. Bogotá, U. Rosario.

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.



**CONTENIDO**

Gaceta número 1118 - Martes, 20 de septiembre de 2022  
 CÁMARA DE REPRESENTANTES  
 PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Proyecto de ley número 190 de 2022 Cámara, por medio del cual se establecen medidas para proteger a las personas del reporte a centrales de riesgo por suplantación de identidad ante los operadores de telecomunicaciones y las entidades financieras y/o crediticias y se dictan otras disposiciones. ....	1
Proyecto de ley número 191 de 2022 Cámara, por medio de la cual se fija el salario mínimo profesional y técnico en Colombia.....	13
Proyecto de ley número 192 de 2022 Cámara, por medio del cual se garantiza la soberanía y autosuficiencia energética del país, se permiten los proyectos piloto de investigación integral mediante la técnica de Fracking y se dictan otras disposiciones.....	14
Proyecto de ley número 194 de 2022 cámara, por medio del cual se crea la Mesa Nacional de Participación Rural Juvenil y se dictan otras disposiciones. ....	21