



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 1413

Bogotá, D. C., jueves, 5 de octubre de 2023

EDICIÓN DE 18 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 16 DE 2023 SENADO

por medio del cual se modifica el artículo 179 de la Constitución Política de Colombia y se crea una inhabilidad para ejercer como Senador de la República.

Bogotá D.C., 25 de septiembre de 2023

Doctor
GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General
Senado de la República
Ciudad

Asunto: Radicación Proyecto de Acto Legislativo "Por medio del cual se modifica el artículo 179 de la Constitución Política de Colombia y se crea una inhabilidad para ejercer como Senador de la República"

Respetado Secretario:

De manera atenta y en virtud de lo dispuesto por los artículos 139 y 140 de la Ley 5 de 1992, presento ante el Senado de la República el Proyecto de Acto Legislativo "Por medio del cual se modifica el artículo 179 de la Constitución Política de Colombia y se crea una inhabilidad para ejercer como Senador de la República" iniciativa legislativa que cumple con los requisitos legales de acuerdo con el orden de redacción previstos en el artículo 145 de la precitada ley.

Solicito al señor Secretario se sirva a darle el trámite legislativo previsto en el artículo 144 de la Ley 5 de 1992.

Cordialmente,

MIGUEL URIBE TURBAY
Senador de la República

Mano de Miguel Uribe Turbay
Mano de Juan Carlos García Rojas
Mano de Julio Elías Oval
Mano de De la Calle
Mano de Daniel Lora
Mano de María
Mano de Oscar
Mano de Basilio
Mano de Paola Holguín
Mano de Claudia Pérez

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO N°

"Por medio del cual se modifica el artículo 179 de la Constitución Política de Colombia y se crea una inhabilidad para ejercer como Senador de la República"

EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA:

ARTÍCULO 1. Modifíquese el inciso final del artículo 179 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

ARTICULO 179. No podrán ser congresistas:

1. Quienes hayan sido condenados en cualquier época por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.
2. Quienes hubieren ejercido, como empleados públicos, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección.
3. Quienes hayan intervenido en gestión de negocios ante entidades públicas, o en la celebración de contratos con ellas en interés propio, o en el de terceros, o hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales, dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección.
4. Quienes hayan perdido la investidura de congresista.
5. Quienes tengan vínculos por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco en tercer grado de consanguinidad, primero de afinidad, o único civil, con funcionarios que ejerzan autoridad civil o política.
6. Quienes estén vinculados entre sí por matrimonio, o unión permanente, o parentesco dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad, o primero civil, y se inscriban por el mismo partido, movimiento o grupo para elección de cargos, o de miembros de corporaciones públicas que deban realizarse en la misma fecha.
7. Quienes tengan doble nacionalidad, exceptuando los colombianos por nacimiento.

derechos y oportunidades, en condiciones de igualdad: i) a la participación en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por representantes libremente elegidos; ii) a votar y a ser elegido en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de los electores; y iii) a acceder a las funciones públicas de su país.

Además, el citado artículo prevé la obligación de los estados de garantizar con medidas positivas que toda persona que sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos. Al respecto, la CIDH ha señalado que “es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación”³.

Entonces, la participación política mediante el ejercicio del derecho a ser elegido supone que los ciudadanos puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección, siempre y cuando logren obtener la cantidad de votos necesarios para ello.

Frente a esto último, la CIDH ha manifestado que:

“... el derecho y la oportunidad de votar y de ser elegido consagrados por el artículo 23.1.b de la Convención Americana se ejerce regularmente en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores. Más allá de estas características del proceso electoral (elecciones periódicas y auténticas) y de los principios del sufragio (universal, igual, secreto, que refleje la libre expresión de la voluntad popular), la Convención Americana no establece una modalidad específica o un sistema electoral particular mediante el cual los derechos a votar y ser elegido deben ser ejercidos (...).

La Convención se limita a establecer determinados estándares dentro de los cuales los Estados legítimamente pueden y deben regular los derechos políticos, siempre y cuando dicha reglamentación cumpla con los requisitos de legalidad, esté dirigida a cumplir con una finalidad legítima, sea necesaria y proporcional; esto es, sea razonable de acuerdo a los principios de la democracia representativa”

En ese sentido, el párrafo 2 del artículo 23 de la Convención Americana establece que la ley de cada estado puede reglamentar el ejercicio y las oportunidades de los derechos políticos

³ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Castañeda Gutman vs. México, sentencia del 6 de agosto de 2008

La finalidad de esta nueva causal de inhabilidad radica en evitar la acumulación de poder en un solo grupo familiar. Así pues, lo que se pretende es eliminar la posibilidad de ejercer como senador de la República para la persona perteneciente a un mismo núcleo familiar en el cual uno de sus miembros sea alcalde o gobernador.

De hecho, la Constitución y la ley prevén una inhabilidad similar para candidatos a la Cámara de Representantes, así como para candidatos a Asambleas Departamentales y Concejos Municipales. Los únicos que se habían visto beneficiados con su exclusión de esta restricción eran los candidatos al Senado de la República quienes, aun teniendo familiares alcaldes de los distintos municipios categoría especial o familiares ejerciendo como gobernadores de distintos departamentos, lanzaban su candidatura y obtenían muchos de sus votos, por no decir la mayoría, en los lugares de influencia de sus parientes.

Esta situación, indiscutiblemente, genera una desigualdad total entre los aspirantes al Senado de la República, pero no solo eso. Además, crea una serie de dudas sobre la transparencia, imparcialidad y moralidad del proceso democrático electoral, que debe ser subsanada para evitar una inestabilidad en los procesos electorales.

Ahora bien, ¿por qué se pretende generar la inhabilidad solo para candidatos que tengan vínculos entre sí por matrimonio, o unión permanente, o parentesco dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad, o primero civil, con alcaldes de las ciudades categoría especial y gobernadores departamentales

Se pretende generar la inhabilidad solo en los municipios indicados por dos criterios: su número de habitantes y sus ingresos corrientes de libre disposición. Al respecto, el artículo 1 de la Ley 617 de 2000, por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 1- Categorización presupuestal de los departamentos. En desarrollo del Artículo 302 de la Constitución Política, teniendo en cuenta su capacidad de gestión administrativa y fiscal y de acuerdo con su población e ingresos corrientes de libre destinación, establece la siguiente categorización para los departamentos:

Categoría especial. Todos aquellos departamentos con población superior a dos millones (2.000.000) de habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a seiscientos mil (600.000) salarios mínimos legales mensuales.

Primera categoría. Todos aquellos departamentos con población comprendida entre setecientos mil uno (700.001) habitantes y dos millones (2.000.000) de habitantes, cuyos

en razón de la “edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”⁴.

Ahora bien, la CIDH se ha manifestado, también, sobre las causales mediante las que se puede restringir el uso de los derechos políticos. Al respecto, ha señalado que:

“... tiene como propósito único – a la luz de la Convención en su conjunto y de sus principios esenciales – evitar la posibilidad de discriminación contra individuos en el ejercicio de sus derechos políticos. Asimismo, es evidente que estas causales se refieren a las condiciones habilitantes que la ley puede imponer para ejercer los derechos políticos, y las restricciones basadas en esos criterios son comunes en las legislaciones electorales nacionales, que prevén el establecimiento de edades mínimas para votar y ser votado, ciertos vínculos con el distrito electoral donde se ejerce el derecho, entre otras regulaciones. Siempre que no sean desproporcionadas o irrazonables, se trata de límites que legítimamente los Estados pueden establecer para regular el ejercicio y goce de los derechos políticos y que se refieren a ciertos requisitos que las personas titulares de los derechos políticos deben cumplir para poder ejercerlos.”⁵

De lo precitado se puede extraer que, cuando un estado pretenda generar límites frente a los derechos políticos, lo puede hacer, siempre y cuando estas restricciones no sean desproporcionadas e irrazonables. En ese orden de ideas, es posible concluir que la inhabilidad que se pretende adicionar al artículo 179 es una restricción al ejercicio y goce de los derechos políticos proporcional y razonable, toda vez que se busca garantizar la transparencia, imparcialidad, igualdad y moralidad del proceso democrático electoral, así como se pretende evitar la concentración del poder en un solo grupo de familiares, tal y como se pasa a explicar en el siguiente acápite.

II. OBJETIVO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

El presente Proyecto de Acto Legislativo busca adicionarle un numeral al artículo 179 de la Constitución Política de Colombia para crear una nueva inhabilidad para los candidatos al Senado que, en el momento de su inscripción, o durante su campaña, o en el momento de su elección, estén vinculados por matrimonio, o unión permanente, o parentesco dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad, o primero civil, con alcaldes de las ciudades categoría especial o gobernadores departamentales.

⁴ Ibidem
⁵ Ibidem

ingresos corrientes de libre destinación anuales igualen o superen ciento setenta mil uno (170.001) salarios mínimos legales mensuales y hasta seiscientos mil (600.000) salarios mínimos legales mensuales.

Como se puede observar de la precitada norma, los municipios categoría especial tienen una importancia económica y poblacional que puede llegar a influir en unas elecciones democráticas. Su censo electoral es mayor al de los demás municipios y los recursos que manejan los gobernantes hace que la capacidad de intervenir a favor de uno u otro candidato sea mayor.

En el caso de los gobernadores departamentales ocurre lo mismo, con el agravante que su núcleo de influencia es mucho mayor. Por lo tanto, se torna imperioso crear una disposición que limite la injerencia de los gobernadores y alcaldes en las elecciones al Senado de la República, como ya se hizo con las elecciones a la Cámara de Representantes.

Lo que viene de explicarse, indiscutiblemente, genera una desigualdad total entre los aspirantes al Senado de la República, y debe ser regulado. Y es que tal acumulación de poder genera una serie de dudas sobre la transparencia, imparcialidad y moralidad del proceso democrático electoral, que debe ser subsanada para evitar una inestabilidad en los procesos electorales.

En consecuencia, lo que pretende este Proyecto es impedir que la influencia sobre el electorado proveniente del poder territorial se pueda utilizar en beneficio de los parientes o allegados de los alcaldes y gobernadores, pues tal circunstancia empañaría el proceso político-electoral, quebrantando la igualdad de oportunidades de los candidatos.

DISPOSICIONES NORMATIVAS

En el articulado del Proyecto de Acto Legislativo se adiciona un nuevo numeral al artículo 179 de la Constitución Política de Colombia, para crear una nueva inhabilidad destinada a los candidatos al Senado de la República que en el momento de su inscripción, o durante su campaña, o en el momento de su elección, estén vinculados con alcaldes de las ciudades categoría especial o gobernadores departamentales, por matrimonio, o unión permanente, o parentesco dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad, o primero civil:

“8. Quienes al momento de su inscripción como candidatos al Senado de la República o en el momento de su elección estén vinculados entre sí por matrimonio, o unión permanente, o parentesco dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad, o primero civil,

con alcaldes de las ciudades categoría especial o gobernadores.”

III. MARCO NORMATIVO DEL PROYECTO

Para esta iniciativa han de tenerse en cuenta y consultarse las siguientes disposiciones de orden constitucional y legal:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA

ARTICULO 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan

ARTICULO 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

- 1. Elegir y ser elegido.
2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.
3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.
4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.
5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas.
6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.
7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse.

circunscripción nacional coincide con cada una de las territoriales, excepto para la inhabilidad consignada en el numeral 5.

IV. IMPACTO FISCAL

El artículo 7 de la Ley 819 de 2.003 establece que “el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.”

En cumplimiento de dicho presupuesto normativo, se remitió copia de este proyecto de Acto Legislativo al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para que, en el marco de sus competencias, determinen la viabilidad fiscal de este proyecto y remitan concepto para que sea evaluado al momento de presentar ponencia de primer debate.

V. CONFLICTOS DE INTERÉS

El presente Proyecto de Acto Legislativo es de carácter general, sin embargo, en cumplimiento de la Ley 2003 de 2019, se hace la salvedad de que corresponde a la esfera privada de cada uno de los congresistas el examen del contenido del presente Proyecto de Acto Legislativo, y de otros elementos que puedan derivarse o entenderse como generadores de conflicto de interés.

Por lo anterior, lo aquí advertido no exonera a cada uno de los congresistas de examinar minuciosamente posibles conflictos de interés para conocer y votar este proyecto, y en caso de existir algún conflicto, su responsabilidad de manifestarlo al Congreso de la República, durante el trámite de este.

VI. CONCLUSIÓN Y PRESENTACIÓN

Por las razones anteriormente expuestas, ponemos en consideración del Honorable Congreso de la República el presente Proyecto de Acto Legislativo, que responde a la imperiosa necesidad de que se garantice la transparencia, imparcialidad, igualdad y moralidad del proceso democrático electoral y que se evite la concentración del poder en un solo grupo de familiares.

Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública

LEY 5 DE 1992

ARTÍCULO 279. Concepto de inhabilidad. Por inhabilidad se entiende todo acto o situación que invalida la elección de Congresista o impide serlo.

“ARTICULO 280. Casos de inhabilidad. No podrán ser elegidos Congresistas:

- 1. Quienes hayan sido condenados, en cualquier época, por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.
2. Quienes hayan ejercido, como empleados públicos, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, dentro de los doce (12) meses anteriores a la fecha de la elección.
3. Quienes hayan intervenido en gestión de negocios ante entidades públicas, o en la celebración de contratos con ellas en interés propio, o en el de terceros, o hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos o contribuciones para fiscales, dentro de los seis (6) meses anteriores a la fecha de la elección.
4. Quienes hayan perdido la investidura de Congresista.
5. Quienes tengan vínculo por matrimonio o unión permanente, o de parentesco en tercer grado de consanguinidad, primero de afinidad, o único civil, con funcionarios que ejerzan autoridad civil o política.
6. Quienes estén vinculados entre sí por matrimonio, o unión permanente, o parentesco dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad, o primero civil y se inscriban por el mismo partido, movimiento o grupo para elección de cargos, o de miembros de corporaciones públicas que deban realizarse en la misma fecha.
7. Quienes tengan doble nacionalidad, exceptuando los colombianos de nacimiento.
8. Quienes sean elegidos para más de una corporación o cargo público, o para una corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden con el tiempo, así sea parcialmente.

Salvo en los casos en que se haya presentado la renuncia al cargo o dignidad antes de la elección correspondiente.

Las inhabilidades previstas en los numerales 2, 3, 5 y 6 se refieren a situaciones que tengan lugar en la circunscripción en la cual deba efectuarse la respectiva elección. La ley reglamentará los demás casos de inhabilidades por parentesco con las autoridades no contemplados en estas disposiciones. Para los fines de este artículo se considera que la

Stamp: GOBIERNO DE LA REPUBLICA, Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992). Handwritten: El día 03 del mes Octubre del año 2023 se radicó en este despacho el proyecto de ley N°... Acto Legislativo N° 16, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales. Signed by: Miguel Uribe, Ana Ramirez, Paulino Rozas, David Luna, Juan Pablo Gallo, Carlos Paez, Enrique Abregles, José Vicente Linares, Germán Blanco y otros Secretarios.

<p>Según informe de la Universidad Nacional, el mayor índice de deserción se presenta por falta de apoyo interinstitucional donde se presentan los más bajos indicadores de cobertura para todos los apoyos, oscilando entre un 69% (alimentación) y un 53% (transporte).</p> <p>Los análisis realizados por el Ministerio de Educación Nacional a través del Sistema para la Prevención de Deserción en Educación Superior (SPADIES) han permitido identificar que en los primeros cuatro semestres es el periodo en el que se concentra el 75% del total de la deserción y que a la fecha la tasa de deserción anual se ubica en el 9%.</p> <p>Pero, además, a las características determinadas por la Universidad Nacional, el Ministerio agrega e indica que los principales factores asociados a este fenómeno están relacionados con las bajas competencias académicas de entrada, las dificultades económicas de los estudiantes y los aspectos relacionados con la orientación socio ocupacional y adaptación al ambiente universitario.</p> <p>De acuerdo con la OCDE, la deserción es un problema tanto de eficiencia como de equidad. Muestra de ello, es el número significativo de jóvenes que inician estudios superiores y no consiguen complementarlos: se malgasta la mayoría del dinero invertido en ayudar a estudiantes en programas no complementados y no se satisfacen las necesidades económicas de Colombia de mano de obra calificada.</p> <p>Así también lo afirma Fedesarrollo quien establece que en Colombia el 54 % de los empleadores reportan dificultades para llenar sus vacantes. A nivel general, un problema es el analfabetismo funcional de los profesionales: no saben leer ni escribir bien. A nivel particular, se ha encontrado que la oferta está muy concentrada en las áreas económicas y administrativas y en ciencias humanas, mientras que la demanda laboral es más dinámica en ingeniería y en ciencias de la salud.</p> <p>Se hace imperativo, entonces, estructurar una política pública coherente con la realidad, corresponde al Estado regular y dar los lineamientos en materia de educación</p>	<p>con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación académica, moral, intelectual y social de las personas que habitan el territorio nacional. Esto significa que los esfuerzos deben ser todos al garantizar el acceso, pero sobre todo es fundamental generar las condiciones necesarias para que haya permanencia y culminación del sistema educativo.</p> <p>Lo anterior, hilvanando con los Objetivos de Desarrollo Sostenibles, en especial el ODS número 4 "Educación de calidad", entre cuyas metas, se destaca la número 3, según la cual se debe "asegurar el acceso en condiciones de igualdad para todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria".</p> <p>Las Naciones Unidas¹ al respecto, ha manifestado:</p> <p><i>"Históricamente, la educación superior ha sido con frecuencia inaccesible para grupos como las mujeres, las minorías étnicas y raciales, las personas con discapacidad y aquellas en situación de pobreza. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aboga por una educación superior accesible, señalando que es necesaria para el "desarrollo completo de la personalidad humana y su sentido de dignidad". El espíritu del Pacto sirve de base a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que reconocen que el acceso a la educación es vital para el aprendizaje vitalicio. El ODS 4 incluye el acceso a la educación superior en su tercer meta: "Para el 2030, asegurar el acceso equitativo para todas las mujeres y hombres a educación asequible, de calidad, técnica, vocacional y terciaria, incluyendo universidad". Esta meta enfatiza que la educación superior debe ser globalmente accesible para todos y de alta calidad. Incrementar el acceso a la educación superior le permite a las personas maximizar su potencial y avanzar en pro del desarrollo sostenible universal. Siendo los proveedores de educación superior, las universidades pueden contribuir</i></p> <p><small>¹ https://www.un.org/es/impacto-acad%C3%A9mico/educaci%C3%B3n-superior#:~:text=El%20ODS%204%20incluye%20el,y%20terciaria%2C%20incluyendo%20universidad%E2%80%A9D.</small></p>
<p><i>directamente a la realización del ODS 4 y de sus metas."</i></p> <p>Marco Conceptual</p> <p>La construcción de un marco conceptual, permite ampliar y enriquecer de manera significativa el análisis, la predicción, evaluación y actuación de la deserción estudiantil en la educación superior, se inicia con el establecimiento de un panorama compartido de referentes bibliográficos, teóricos, conceptuales y metodológicos propuestos por diversos autores en torno al tema, y tiene como horizonte de llegada la definición o configuración de un nuevo entramado de referentes concertados que articula las instituciones.</p> <p>Deserción, retención, persistencia y permanencia estudiantil son cuatro términos que están profundamente relacionados, razón por la cual resulta conveniente analizarlos en conjunto. Sin embargo, para poder entender dicha relación es necesario definir lo que significa cada uno de ellos. Por ello, a continuación, se presentan algunas de las definiciones que se encuentran en la literatura sobre estos cuatro conceptos.</p> <p>Definición a nivel latinoamericano, el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la República Argentina y la Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo -AICD (2003), aseguran que la retención escolar es entendida como "la capacidad que tiene el sistema educativo para lograr la permanencia de los alumnos en las aulas, garantizando la terminación de ciclos y niveles en los tiempos previstos y asegurando el dominio de las competencias y conocimientos correspondientes" (p. 19).</p> <p>El ICFES (2000) definió la deserción estudiantil como: La cantidad de estudiantes que abandonan el sistema de educación superior entre uno y otro periodo académico (semestre) de un año, calculada a partir del balance entre el estado del primer semestre, disminuido en los egresados del mismo periodo y adicionado con los alumnos nuevos (primiparos) del siguiente periodo, lo cual genera el nuevo estado ideal de alumnos matriculados sin deserción. (p. 23).</p>	<p>Por su parte, Himmel (2002) afirma que la deserción se refiere "al abandono prematuro de un programa de estudios antes de alcanzar el título o grado, y considera un tiempo suficientemente largo como para descartar la posibilidad de que el estudiante se reincorpore" (p. 94). Para este autor, es necesario distinguir entre dos tipos de deserción: la voluntaria y la involuntaria. La primera se refiere a la "renuncia a la carrera por parte del estudiante o del abandono no informado a la institución de educación superior y la segunda, se produce como consecuencia de una decisión institucional, fundada en sus reglamentos vigentes, que obliga al alumno a retirarse de los estudios" (p. 95).</p> <p>Poco después, Castaño (2004) define la deserción como una "situación a la que se enfrenta un estudiante cuando aspira y no logra concluir su proyecto educativo, considerándose como desertor a aquel individuo que siendo estudiante de una institución de educación superior no presenta actividad académica durante tres semestres académicos consecutivos" (p. 45). 23 Para González (2006) la deserción se refiere "al hecho de que un individuo en edad de proseguir estudios y que frecuentaba un establecimiento de enseñanza, interrumpa sus estudios bajo causas que no son enfermedad ni muerte" (p. 141).</p> <p>Por ello, la deserción debe considerarse como un proceso psicosocial complejo, en el cual confluyen aspectos estructurales, sociales, comunitarios, familiares y emocionales para los estudiantes.</p> <p>De igual forma para el CEDE (2007) menciona que el concepto de desertor contempla tres instancias:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Un estudiante se considera desertor de programa si abandona un programa académico durante dos periodos consecutivos y no se registra matrícula en otro programa de la IES - Institución de Educación Superior. • Un estudiante se considera desertor de la Universidad si abandona la Institución durante dos periodos consecutivos o se registra matrícula en otra IES sin que siga vinculado a la primera. • Un estudiante se considera desertor del sistema de Educación Superior si abandona la institución y no registra matrícula en otra IES. (p. 12).

<p>Seguindo la misma temática, la Universidad Pedagógica Nacional (2006) define la deserción estudiantil como “el hecho de que un número de estudiantes matriculados no siga la trayectoria normal del programa académico, bien sea por retirarse de ella o por demorar más tiempo del previsto en finalizarla, por repetir cursos o por retiros temporales” (p. 1). Aclara además que esta interrupción o abandono de los estudios puede ser de carácter voluntario o forzado.</p> <p>Adicionalmente, para la Universidad Nacional de Colombia (2007) la deserción se “trata de una interrupción o desvinculación de un proceso que es la trayectoria académico institucional que lleva un estudiante. Por tanto, es un evento que ocurre en la trayectoria de un estudiante y se define entonces en el plano individual, aunque tenga consecuencias propias del plano institucional y social” (p. 48).</p> <p>Finalmente, según el glosario de la educación superior en Latinoamérica y el Caribe (Unescoalc, 2010), la deserción, también denominada desgranamiento, mortalidad o abandono escolar, es “la proporción de estudiantes que suspenden, cambian de carrera, o la abandonan antes de obtener el título” [en línea] (http://www.iesalc.unesco.org.ve).</p> <p>Como se puede observar, existe una gran variedad de definiciones alrededor del concepto de deserción, las cuales dependen en gran medida de intereses particulares de investigación. Sin embargo, lo que sí queda claro, es la gran complejidad que hay detrás de este concepto, lo que implica que este tema debe ser estudiado con cierto nivel de detalle, sobre todo teniendo en cuenta que puede ser analizado desde distintas perspectivas y áreas del conocimiento.</p> <p>Con base en las anteriores definiciones, se puede afirmar que efectivamente deserción, persistencia y retención estudiantil son conceptos que están muy relacionados; por ende, representan un ciclo, donde a pesar de ser independientes están conectados entre sí y tienen un mismo nivel de importancia entre ellos.</p> <p>Ahora bien, el análisis detallado de estos tres conceptos permite concluir lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La deserción es la antítesis de la retención; en otras palabras, es su complemento. 	<ul style="list-style-type: none"> • La deserción o abandono de los estudios antes de obtener el grado puede darse en cualquier momento durante la carrera, razón por la cual existe una gran variedad de estrategias de retención, las cuales se implementan en distintos momentos a lo largo de la trayectoria académica del estudiante. • Un estudiante puede abandonar (desertar) en varias oportunidades sus estudios, ya sea de manera voluntaria o forzada, y por distintas razones. Por su parte, una institución puede desarrollar e implementar distintas estrategias de retención, de carácter voluntario u obligatorio, con base en la identificación de las razones que están llevando a sus estudiantes a desertar. • La decisión de desertar de un estudiante está asociada a una serie de factores que pueden ser, de tipo académico, psicológico, social, económico o institucional, entre otros. Por ello, las instituciones diseñan e implementan una serie de estrategias de retención que les permiten contrarrestar dichos factores. <p>2.2 Marco de Referencia</p> <p>En Colombia hay casos exitosos de estrategias implementadas para la permanencia estudiantil en universidades tanto públicas como privadas, se analizarán en detalle algunos de los planteamientos teóricos más destacados en este tema quienes hicieron grandes aportes a la retención y son reconocidos como tal en la literatura.</p> <p>El modelo SPADIES es una herramienta informática del Ministerio de Educación Nacional de Colombia, que permite hacer seguimiento al problema de la deserción en la Educación Superior. Dicho seguimiento se lleva a cabo a través del análisis del comportamiento de los estudiantes que deciden abandonar sus estudios superiores en instituciones específicas o abandonar el Sistema de Educación Superior.</p> <p>El modelo SPADIES fue contratado por el Ministerio de Educación Nacional, por convocatoria abierta, con el Centro de Estudios Económicos (CEDE) de la Universidad</p>
<p>de los Andes. El cual quedó vinculado a una red de información conformada por el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES), el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES) y el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX).</p> <p>El modelo SPADIES es operado con un software que permite:</p> <ol style="list-style-type: none"> obtener estadísticas sobre la deserción en las instituciones de Educación Superior, identificar los riesgos que llevan a un estudiante a abandonar sus estudios hacer seguimiento y evaluación de las estrategias diseñadas para evitar dicho problema utilizando la siguiente definición de deserción. <p>2.3 Marco legal del Sistema de Educación en Colombia</p> <p>El marco normativo de la educación superior en Colombia, ver cuadro 1, está constituido principalmente por la Ley 30 de 1992, que organiza el servicio público de educación superior. Como objetivos de la educación superior:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Profundizar en la formación integral de los colombianos. 2. Trabajar por la creación, el desarrollo y la transmisión del conocimiento. 3. Prestar a la comunidad un servicio con calidad. 4. Ser factor de desarrollo científico, cultural, económico, político y ético a nivel nacional y regional. 5. Actuar armónicamente entre sí y con las demás estructuras educativas y formativas. 6. Contribuir al desarrollo de los niveles educativos que le preceden para facilitar el logro de sus correspondientes fines. 7. Promover la unidad nacional, la descentralización, la integración regional y la cooperación interinstitucional. 8. Promover la formación y consolidación de las comunidades académicas y la articulación con sus homólogas a nivel internacional. 9. Promover la preservación del medio ambiente sano y fomentar la educación y 	<p>cultura ecológica.</p> <p>10. Conservar y fomentar el patrimonio cultural del país</p> <p>2. Fundamentos Constitucionales y Legales</p> <p>3.1 Fundamentos Constitucionales</p> <p>Artículo 67 de la Constitución. 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.</p> <p>La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.</p> <p>El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.</p> <p>La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.</p> <p>Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.</p> <p>La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.</p>

<p>3.2 Normatividad.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ley 30 de 1992. Define el carácter y autonomía de las Instituciones de Educación Superior -IES-, el objeto de los programas académicos y los procedimientos de fomento, inspección y vigilancia de la enseñanza. • La Ley 115 de 1994 (Ley General de Educación) • Ley 749 de 2002 Organiza el servicio público de la educación superior en las modalidades de formación técnica profesional y tecnológica, amplía la definición de las instituciones técnicas y tecnológicas, hace énfasis en lo que respecta a los ciclos propedéuticos de formación, establece la posibilidad de transferencia de los estudiantes y de articulación con la media técnica. • Decreto 2566 de 2003 Reglamentó las condiciones de calidad y demás requisitos para el ofrecimiento y desarrollo de programas académicos de educación superior. • Resolución N° 183 de Febrero 2 de 2004 Por la cual se define la organización de la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, CONACES. • Acuerdo N° 01 de Junio 23 de 2005 Consejo Nacional de Educación Superior, CESU, por el cual se expide el reglamento interno de funcionamiento Estableció de forma obligatoria las condiciones de calidad para obtener el registro calificado de un programa académico, para lo cual las 13 Ley 1188 de 2008 Instituciones de Educación Superior, además de demostrar el cumplimiento de condiciones de calidad de los programas, deben demostrar ciertas condiciones de calidad de carácter institucional. • Ley 1286 de 2009 Se transforma a Colciencias en departamento administrativo, se fortalece el sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación en Colombia y se dictan otras disposiciones. 	<p>Tarifa diferencial de transporte público</p> <p>Dentro de las causas de deserción estudiantil el factor económico es uno de los principales responsables de este fenómeno, y el gasto en transporte es un porcentaje importante del gasto semanal de los estudiantes. El uso de la tarifa diferencial en transporte, es una iniciativa de alto impacto social que mejora las condiciones de acceso para la población que, debido a las largas distancias entre su hogar y la escuela, o la dificultad del transporte, se encuentra por fuera del sistema educativo en el nivel superior. Asimismo, potencia las capacidades de las comunidades educativas para asegurar aprendizajes significativos y el cumplimiento de las trayectorias educativas completas.</p> <p>La operación del transporte público en Colombia es un servicio público bajo la regulación del Estado, quien ejercerá el control y la vigilancia necesarios para su adecuada prestación, en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad. Conforme a lo anteriormente expuesto se puede concluir que a partir de las disposiciones que integran el marco jurídico que regula el sector transporte, y dentro de la actividad del transporte, han de materializarse principios constitucionales que disponen la asistencia del Estado para que el servicio público resulte accesible.</p> <p>Comedores universitarios</p> <p>La alimentación es uno de los pilares fundamentales para una vida saludable y un buen rendimiento intelectual. Los comedores universitarios desempeñan un papel importante en la vida diaria de gran cantidad de estudiantes en especial por largas permanencias en las instituciones, y en ocasiones los estudiantes provienen de lugares lejanos o no disponen de tiempo suficiente para comer o preparar alimentos saludables.</p> <p>No es posible ignorar las condiciones que impone el contexto socio económico para miles de jóvenes que no pueden acceder a la educación superior porque deben elegir entre comer o estudiar. Esta iniciativa busca ejercer con resultados positivos la capacidad humana de instruirse y capacitarse para una óptima integración y</p>
<p>participación social que solamente alcanza a lograrse si las personas tienen buenos índices de alimentación. La buena nutrición es requisito indispensable para el éxito del proceso de enseñanza-aprendizaje.</p> <p>Los comedores universitarios están propuestos para brindar un complemento alimentario a jóvenes con limitaciones económicas que le impide el acceso a una correcta alimentación, lo cual contribuye, no sólo a la permanencia en el sistema educativo, sino también a la mejora del desempeño académico.</p> <p>Guardería o jardines infantiles universitarios</p> <p>Una de las causas de deserción de las madres cabezas de familia y personas cuidadoras, en la Educación Superior en Colombia, se presenta por la dificultad de adelantar sus actividades académicas mientras responden por el cuidado de menores de edad a su cargo. Situación que debe ser canalizada por el Bienestar Universitario.</p> <p>Este incentivo contribuye con el punto específico de la búsqueda de disminuir la deserción de las estudiantes madres y cuidadoras a las que se les dificulta continuar con sus estudios por no contar con un espacio de guardería para sus hijos. Y aunque algunas instituciones ofrecen algunas alternativas para que estudiantes puedan llevar a sus hijos o menores a su cargo, los sábados a actividades de recreación, se hace corto este esfuerzo pues en realidad es necesario la extensión de este tipo de actividades a todos los días de la semana.</p> <p>Residencias universitarias</p> <p>La mayoría de los jóvenes rurales, que migran a las ciudades, lo hacen teniendo la esperanza de mejorar sus vidas, situación que da cuenta de las dificultades que aún no se subsanan en el campo colombiano y en las periferias.</p> <p>Esta es una estrategia de acceso, bienestar y permanencia para los jóvenes que habitan zonas rurales con ausencia de oferta educativa y requieren desplazarse a otras ciudades del país para continuar con su educación postsecundaria, para que se puedan ofrecer condiciones de bienestar, permanencia y desarrollo, soportadas en la necesidad y la</p>	<p>pertinencia de implementar residencias estudiantiles y así favorecer la continuidad en la trayectoria educativa de los estudiantes.</p> <p>Impacto Fiscal</p> <p>De conformidad con lo establecido artículo 7° de la Ley 819 de 2003, los gastos que genere la presente iniciativa se entenderán incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión a que haya lugar.</p> <p>Teniendo en cuenta lo anterior, y dada la obligación del Estado de velar por el interés general, así como de promover la autonomía de las entidades territoriales, es relevante mencionar que una vez promulgada la Ley, el Gobierno deberá promover su ejercicio y cumplimiento. Además, se debe tener en cuenta como sustento, un pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la cual se puntualizó de acuerdo con la sentencia C-490 de 2011, lo siguiente:</p> <p><u>"El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas,</u> cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público." (Resaltado fuera del texto).</p> <p>Así mismo, la Corte Constitucional en la Sentencia C-502 de 2007, <u>en la cual establecido que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice y</u></p>

barrera para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa:

"En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso, reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, **con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.**

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda." (Resaltado fuera de texto).

De igual modo, al respecto del impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte ha dicho:

"Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes

adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. (...). El artículo 7º de la Ley 819/03 no

Puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo." (Sentencia C-315 de 2008).

Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquél, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia.

Posibles conflictos de interés

Se advierte que el presente Proyecto de Ley es de carácter general, sin embargo, en cumplimiento de la Ley 2003 de 2019, se hace la salvedad de que corresponde a la esfera privada de cada uno de los congresistas el examen del contenido de la presente iniciativa legislativa, y de otros elementos que puedan derivarse o entenderse como generadores de conflicto de interés contemplados en el artículo 286 de la Ley 5 de 1992.

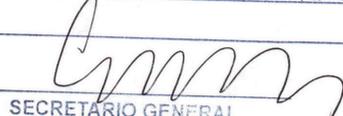
Por lo anterior, lo aquí advertido no exonera a cada uno de los congresistas de examinar minuciosamente posibles conflictos de interés para conocer y votar este proyecto, y en caso de existir algún conflicto, su responsabilidad de manifestarlo al Congreso de la República, durante el trámite del mismo.

Cordialmente,


ALEX FLÓREZ HERNÁNDEZ
 Senador de la República
 Pacto Histórico

SENADO DE LA REPÚBLICA
 Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 04 del mes octubre del año 2023
 se radicó en este despacho el proyecto de ley
 N° 173 Acto Legislativo N° _____, con todos y
 cada uno de los requisitos constitucionales y legales
 por H.º Alex Flórez Hernández


 SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY __ DE 2023

"Por medio del cual se establecen las condiciones para fortalecer la permanencia estudiantil en las Instituciones de Educación Superior pública y se dictan otras disposiciones."

El Congreso de la República

Decreta:

Artículo 1º. Objeto. Establecer las herramientas que permitan a las Instituciones de Educación Superior, respetando su autonomía, generar un modelo de gestión que instaure: tarifa diferencial de transporte, comedores universitarios, residencias estudiantiles y guarderías o jardines infantiles; para el fortalecimiento de la permanencia estudiantil y la culminación íntegra del proceso de formación en la educación superior.

Artículo 2º. Guardería o jardines infantiles universitarios. Las instituciones de educación superior deberán implementar salas cunas o guarderías en sus instalaciones a fin de otorgarles servicios de cuidado y atención a menores de tres años de edad que estén a cargo de madres, padres o cuidadores y que sea estudiantes de dicha institución. y deberán adecuar el espacio. Pero las universidades también podrán disponer de profesionales de cuidado

Parágrafo 1º. El ICBF será el encargado de prestar el servicio de cuidado en cada una de las Instituciones Educativas y las universidades también podrán disponer de profesionales de cuidado para el ejercicio de esta labor. Las personas que laboran en las salas cuna o guarderías deben ser profesionales o técnicos especializados, certificados en el cuidado de niños, con evaluación psicológica, y no registrar antecedentes policiales, penales o judiciales sin resolver.

Parágrafo 2º. Las guarderías o jardines infantiles universitarios deberán estar ubicadas dentro del campus universitario o, si no fuera posible, en un lugar contiguo o cercano a este.

Parágrafo 3º. Las guarderías o jardines infantiles universitarios deberán contar con un horario de atención programado considerando las necesidades afectivas, biológicas y de desarrollo integral de los menores de tres años de edad, así como el horario de los estudiantes. La permanencia máxima de los menores en las salas cuna o guarderías es únicamente durante las horas en que las madres, padres o responsables directos del cuidado de menores de tres años de edad se encuentran en clases.

Artículo 3º. Tarifa diferencial de transporte público. Con el concurso del gobierno nacional, alcaldías, distritos, gobernaciones, Instituciones educativas de educación superior y empresas privadas, se financiarán tiquetes diferenciales de transporte que cubrirán el 100% del valor para los estudiantes de las instituciones educativas.

Parágrafo 1. Las Instituciones Educativas de Educación Superior deberán establecer las condiciones mínimas de los estudiantes para acceder a este beneficio.

Parágrafo 2º La tarifa diferencial a que hace referencia el presente artículo tendrá una asignación máxima de hasta sesenta (60) viajes mensuales.

Artículo 4º. Plan de alimentación de educación superior. Las instituciones de educación superior pública deberán contar con comedores universitarios para prestar el servicio y brindar un complemento alimentario a jóvenes con limitaciones económicas que impiden el acceso a una correcta alimentación.

Parágrafo 1º. Los servicios mencionados en el presente artículo no serán prestados durante los periodos de cese académico.

Artículo 5º. Residencias universitarias. Las instituciones de educación superior deberán contar con residencias universitarias las cuales tendrán como fin acoger y brindar condiciones de calidad y calidez para la permanencia habitacional de los

estudiantes matriculados, así mismo se priorizará a los estudiantes que puedan acceder a este servicio.

Las residencias universitarias deben disponer de los siguientes espacios físicos, con su respectiva dotación, en la sede donde se implemente esta estrategia:

1. Dormitorio para hombres y mujeres.
2. Zona de lavandería.
3. Baterías sanitarias.
4. Área de primeros auxilios.
5. Área de Administración.
6. Cocina.
7. Comedor.
8. Sala de estar y/o estudio.

Parágrafo 1º. Se prohibirá el subarrendamiento por parte de los estudiantes a las habitaciones de las residencias universitarias.

Artículo 6º. Prohibición de transferibilidad. En ninguna circunstancia o caso se permite la transferibilidad, venta o acceso a un tercero de los servicios establecidos en la presente ley más que el estudiante beneficiario. De demostrar el incumplimiento de este artículo se procederá al retiro del servicio al estudiante beneficiado.

Artículo 7º. Priorización. El Ministerio de Educación será la dependencia encargada de Establecer los criterios de priorización los servicios establecidos en la presente ley para tal motivo tomarán como base los siguientes criterios:

- a) **Condiciones geográficas.** Si la residencia del estudiante se ubica en la zona rural o si es de difícil acceso. Aplicable para el caso de las residencias universitarias y la tarifa diferencial de transporte público.
- b) **Condición económica.** Los servicios estarán destinados únicamente a los estudiantes que pertenezcan a los estratos socioeconómicos 1,2 y 3. Aplicable para todos los servicios.

c) **Situación económica vulnerable.** Si el estudiante mediante la presentación de una justificación de situación económica vulnerable la cual será recibida y analizada por la institución de educación superior podrá acceder a estos servicios expuestos en la presente ley.

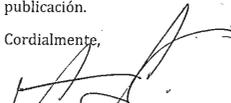
Artículo 8º. Prestación del servicio. Las instituciones de educación superior pública serán las encargadas de prestar los servicios establecidos en las presentes con recursos del gobierno nacional.

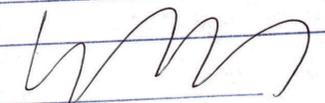
Artículo 9º. Reglamentación. Las instituciones de educación superior pública establecerán los reglamentos internos para la prestación y goce de los servicios establecidos en la presente ley.

Artículo 10º. Fuentes de financiación. El presupuesto para la financiación de la presente ley será de la fuente asignada a las instituciones de educación superior para bienestar universitario y se deberá garantizar el financiamiento con el concurso del gobierno nacional, las alcaldías, distritos, gobernaciones y empresas del sector privado, en el marco del fortalecimiento del vínculo universidad empresa. Así mismo se faculta al Gobierno Nacional efectuar los traslados, crédito y contra créditos, convenios interadministrativos entre la nación y las instituciones de educación superior pública.

Artículo 11º. Vigencia. Esta ley rige a partir de la fecha de su sanción y posterior publicación.

Cordialmente,


ALEX FLÓREZ HERNÁNDEZ
Senador de la República
Pacto Histórico

SENADO DE LA REPUBLICA
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 6ª de 1.992)
El día 04 del mes octubre del año 2023
se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº. 175 Acto Legislativo N° _____, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: H.S. Alex Flórez Hernández

SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 04 de octubre de 2023

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.175/23 Senado “**POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN LAS CONDICIONES PARA FORTALECER LA PERMANENCIA ESTUDIANTIL EN LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores ALEX FLÓREZ HERNÁNDEZ. La materia de qué trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **SEXTA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – OCTUBRE 04 DE 2023

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **SEXTA** Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

IVÁN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

PROYECTO DE LEY NÚMERO 176 DE 2023 SENADO

por la cual se crea el registro e identificación de usuarios finales de tarjetas SIM y E-SIM o la tecnología que las reemplacen y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C., 04 octubre de 2023

Respetado
IVÁN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ
Presidente
Senado de la República
Ciudad

REF: Radicación proyecto de ley "Por la cual se crea el registro e identificación de usuarios finales de tarjetas SIM y E-SIM o la tecnología que las reemplace y se dictan otras disposiciones".

Señor Presidente,

En uso de las facultades conferidas por la Constitución Política y la Ley 5 de 1992, se presenta a consideración del Honorable Senado de la República el Proyecto de Ley "Por la cual se crea el registro e identificación de usuarios finales de tarjetas SIM y E-SIM o la tecnología que las reemplace y se dictan otras disposiciones", para su trámite en la legislatura.

Cordialmente,

SENADO DE LA REPÚBLICA
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5 de 1992)

El día 04 del mes octubre del año 2023
se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº 176 Acto Legislativo Nº _____, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: H. S. Ariel Ávila Martínez

ARIEL ÁVILA
Senador de la República


SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY _____ DE 2023 SENADO

"POR LA CUAL SE CREA EL REGISTRO E IDENTIFICACIÓN DE USUARIOS FINALES DE TARJETAS SIM Y E-SIM O LA TECNOLOGÍA QUE LAS REEMPLACE Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

ARTÍCULO 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto crear el registro de los datos personales y la identificación biométrica de los usuarios finales de las tarjetas SIM y E-SIM, o la tecnología que las reemplace, con el fin de brindar herramientas para la efectiva administración de justicia.

ARTÍCULO 2º. Definiciones. Para efectos de la presente ley, se tendrán las siguientes definiciones:

Abonado celular: número de línea móvil asignada por el proveedor de servicios de comunicaciones al usuario final.

Concesionario: la persona jurídica, pública, mixta o privada, habilitada para proveer el servicios de telecomunicaciones a terceros y responsable por dicha prestación.

Dato personal: será entendido en los términos de la Resolución No. 3066 de 2011 de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, como cualquier información vinculada a una o varias personas naturales determinadas o determinables, o que puedan asociarse con un usuario de servicios de comunicaciones, y que permita su individualización.

Entorno digital: ambiente, tanto físico como virtual, sobre el cual se soporta la economía digital, siendo esta última la economía basada en tecnologías, cuyo desarrollo y despliegue se produce en un ecosistema caracterizado por la creciente y acelerada convergencia entre diversas tecnologías que se concreta en redes de comunicación, equipos de hardware, servicios de procesamiento y tecnologías web.

E-SIM: tarjeta SIM electrónica estándar con la que se puede activar un plan de datos celulares que proporciona el operador sin necesidad de usar una tarjeta SIM física.

<p>Licenciatario: persona natural o jurídica que obtiene una licencia para hacer uso de un derecho de propiedad intelectual (marca, patente, programa informático, derechos de autor, etc.).</p> <p>Migración tecnológica o cambio de tecnología: consiste en realizar algunas adecuaciones técnicas en sus servicios, cambiando el cableado principal para instalar una infraestructura con mejor calidad.</p> <p>Portabilidad numérica: entendida como posibilidad del usuario de conservar su número telefónico sin deterioro de la calidad y confiabilidad, en el evento de cambio de proveedor, en el marco de la Resolución No. 3066 de 2011 de la Comisión de Regulación de Comunicaciones.</p> <p>Proceso de portación: entendido como el conjunto de procedimientos que se adelantan con el fin de cambiar de proveedor, conservando el número de teléfono, cuando el usuario así lo haya solicitado, según se establece en la Resolución No. 3066 de 2011 de la Comisión de Regulación de Comunicaciones.</p> <p>Sistema biométrico: tecnología que usa alguna característica biofísica de una persona para ser identificada, por ejemplo, huella dactilar o registro facial.</p> <p>Tarjeta SIM: es el acrónimo en inglés de Subscriber Identify Module (Módulo de identificación del abonado) y se entenderá, en los términos de la Resolución No. 5050 de 2016 de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, como circuito integrado, usado principalmente en dispositivos móviles que operan en redes GSM y que almacena el IMSI y la clave asociada para identificar y autenticar suscriptores en dispositivos de telefonía móvil, por lo cual corresponde a un elemento de identificación del suscriptor asociado a una determinada red.</p> <p>Usuario final: persona natural o jurídica a quien un proveedor de servicios de comunicaciones le asigna una línea o es suscriptor del servicio móvil. (Resolución 5050).</p> <p>ARTÍCULO 3°. Ámbito de aplicación. La presente ley aplica a los concesionarios, licenciatarios, usuarios finales de tarjetas SIM y E-SIM, o las tecnologías que las reemplacen, en el territorio nacional y en general a las entidades, personas naturales o jurídicas relacionadas con el cumplimiento de las disposiciones aquí consignadas.</p> <p>ARTÍCULO 4°. Registro de tarjetas SIM y E-SIM. Las personas naturales o jurídicas que comercialicen tarjetas SIM y E-SIM o la tecnología que las reemplace, están en la obligación de realizar el registro inmediato de la información de la persona que las</p>	<p>adquiera, entendiendo esta, como la consignación de datos personales e identificación biométrica, tales como:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Nombre y apellidos completos del usuario. 2. Tipo de documento de identificación (Cédula de ciudadanía, Cédula de extranjería, Número Único de Identificación Personal, Pasaporte, Tarjeta de Identidad o NIT). 3. Número de identificación. 4. Número de línea móvil o abonado celular. 5. Número de identificación de la tarjeta SIM y E-SIM o la tecnología que las reemplace. 6. Número de IMEI asociado a la línea móvil activada. 7. Tipo de plan o contrato (Postpago o Prepago). 8. Dirección de residencia. 9. Registro biométrico de huella digital u otros. <p>Los concesionarios y licenciatarios deberán asegurar el cumplimiento de la totalidad de los requisitos exigidos para el registro y garantizar la no alteración de la identificación de las tarjetas SIM, E-SIM o la tecnología que las reemplace.</p> <p>Los concesionarios y licenciatarios deberán garantizar que la información de los abonados celulares o líneas correspondientes a las tarjetas SIM y E-SIM o la tecnología que las reemplace, que cuenten con previa activación a la expedición de la presente ley, se encuentre registrada de acuerdo a lo establecido en la presente ley, en un plazo máximo de (6) seis meses.</p> <p>ARTÍCULO 5°. Prohibición de comercialización o activación sin registro. Se prohíbe la comercialización y activación de tarjetas SIM, E-SIM o la tecnología que las reemplace sin el respectivo registro, so pena de desactivación de la tarjeta SIM y E-SIM o la tecnología que las reemplace.</p> <p>ARTÍCULO 6°. Cambio de usuario final. En caso de cambio del usuario final de la tarjeta SIM, E-SIM o la tecnología que las reemplace, los concesionarios mantendrán el historial de datos a que se refiere el artículo 4 de la presente Ley.</p> <p>PARÁGRAFO. En caso de pérdida o hurto de la tarjeta SIM, el usuario final deberá realizar la respectiva denuncia e informar a los concesionarios para la respectiva desactivación o cancelación inmediata de la tarjeta SIM.</p> <p>ARTÍCULO 7°. Portación numérica. Los usuarios finales podrán solicitar a los concesionarios la portación de su número, estos tendrán la obligación de diligenciar la</p>
<p>solicitud de portación actualizando en todo caso el historial de datos a que se refiere el artículo 4 de la presente Ley.</p> <p>ARTÍCULO 8°. Prevención de fraudes. En el marco del Decreto 1078 de 2015 y la Resolución 5050 de 2016 de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, los concesionarios deberán hacer uso de las herramientas tecnológicas apropiadas para prevenir la comisión de fraudes a través de tarjeta SIM y E-SIM o la tecnología que las reemplace.</p> <p>PARÁGRAFO. En el evento que el usuario final o el concesionario tenga conocimiento de alguna situación que pueda configurar una conducta delictiva a través de tarjeta SIM y E-SIM, o la tecnología que las reemplace, deberá ponerlo en conocimiento de las autoridades competentes de forma inmediata y por los medios legalmente establecidos.</p> <p>ARTÍCULO 9°. Responsabilidades. La Fiscalía General de la Nación informará al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones el incumplimiento por parte de los concesionarios y licenciatarios a la presente ley, para garantizar la imposición de las sanciones a que haya lugar. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones informará a la Fiscalía General de la Nación los resultados de las actuaciones.</p> <p>PARÁGRAFO: El incumplimiento a lo establecido en la presente ley se considerará una violación a las disposiciones legales en materia de telecomunicaciones y acarreará las sanciones contempladas por la Ley 1341 de 2009.</p> <p>ARTÍCULO 10°. Seguridad de la información. Todos los involucrados en la presente ley están obligados a garantizar la seguridad de la información y el derecho de hábeas data que tiene toda persona. Cuando se requiera acceder a los datos de que trata el artículo 4° de la presente ley, para la efectiva administración de justicia, deberá mediar orden judicial.</p> <p>PARÁGRAFO 1. Los concesionarios y licenciatarios que presten los servicios de telecomunicaciones capacitarán a la policía judicial en el uso adecuado de la herramienta que dispongan para realizar la consulta de los datos del usuario final de tarjeta SIM y E-SIM o la tecnología que las reemplace, de acuerdo con la tecnología que en cada caso se asemeje. Para lo anterior, los concesionarios y licenciatarios suministrarán los usuarios con sus correspondientes claves de acceso a la aplicación de consulta.</p> <p>PARÁGRAFO 2. La consulta a la que hace referencia este artículo debe permitir a la policía judicial realizar la búsqueda de la información necesaria para la adecuada administración de justicia, teniendo como mínimo los siguientes campos: nombre y apellidos, número de identificación, número de línea móvil, identificación biométrica y</p>	<p>número de identificación de la tarjeta SIM y E-SIM o la tecnología que las reemplace. Los concesionarios y licenciatarios garantizarán que la información se encuentre disponible de manera actualizada.</p> <p>ARTÍCULO 11°. Nuevas Tecnologías. Ante el surgimiento de nuevas tecnologías los concesionarios deberán tener en cuenta la extracción y preservación de los datos de que trata el artículo 4° de la presente Ley.</p> <p>ARTÍCULO 12°. Costos de Infraestructura. Los costos de infraestructura de software y hardware asociados a la implementación de lo dispuesto en la presente ley, al igual que su mantenimiento, estarán a cargo del concesionario, licenciatarios y de la policía judicial de acuerdo a su competencia.</p> <p>ARTÍCULO 13°. Regulación. La Comisión de Regulación de Comunicaciones en los seis (6) meses siguientes a la sanción de la presente ley realizará el acompañamiento necesario para que junto a los concesionarios y licenciatarios se adelanten las mesas de trabajo que permitan acordar y garantizar el tipo de conexión, parámetros, forma de registro y entrega o suministro de la información a la policía judicial para los casos en que sea requerida mediante orden judicial.</p> <p>ARTÍCULO 14°. Vigencia y derogaciones. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>Cordialmente</p>  <p>ARIEL AVILA Senador de la República</p>

PROYECTO DE LEY ____ DE 2023 SENADO

“POR LA CUAL SE CREA EL REGISTRO E IDENTIFICACIÓN DE USUARIOS FINALES DE TARJETAS SIM Y E-SIM O LA TECNOLOGÍA QUE LAS REEMPLACE Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

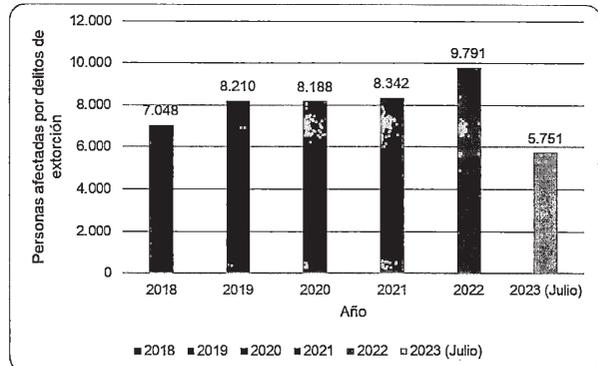
I. Justificación

La falta de registro de los usuarios finales de las tarjetas SIM y E-SIM es un vacío que ha sido aprovechado para la comisión de los delitos de extorsión y el secuestro, teniendo en cuenta que para la tipificación de estos y en especial el de la extorsión, entendida como el constreñimiento que genera el victimario al ciudadano vía telefónica para obtener un beneficio en provecho de sí mismo o de un tercero, en algunas de sus modalidades se hace indispensable el uso de una tarjeta SIM, la cual en una investigación sería el EMP o EF que permitiría la identificación inicial de la persona y su asociación con la comisión de la conducta punible que busca la exacción del dinero; no obstante la ausencia de información relacionada con el usuario final de la tarjeta SIM y E-SIM, brinda al victimario un nicho de impunidad al tener de su parte la favorabilidad de no ser identificado de manera rápida y directa con el objeto de la investigación que se adelanta, debido a que actualmente se puede acceder al uso de estas tarjetas SIM, sin la obligación del registro de la información y datos asociados a la línea, lo que genera que la extorsión se recurezca y sea más fácil la comisión del delito.

Lo anterior puede ser observado a partir del uso de los datos oficiales sobre estos dos delitos, como se puede observar en la siguiente gráfica, en los últimos 5 años se logró concluir que más de 41.200 personas fueron afectadas por este delito, resaltando una tendencia al alza, la cual pasó de registrar 7.048 denuncias en el año 2018 a 9.791 para el año 2022, lo cual desencadenó un incremento del 39% en la comisión de este delito. Tras la lectura de las denuncias de los años 2021 y 2022 se da un crecimiento de una de las modalidades de la extorsión conocida como Digital y la cual representa el 33% de acuerdo al modus operandi descrito en las noticias criminales y cuya comisión normalmente se realiza desde los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional (ERON), mediante el uso de tarjetas SIM para lograr el contacto con las víctimas y con ello realizarles las exigencias económicas, resaltando que para las vigencias 2021 y 2022 obra constancia y relación en las noticias criminales o denuncias de los afectados que fueron usados más de 16.000 abonados celulares (Tarjeta SIM) para la comisión del delito y su respectiva asociación, con exigencias económicas establecidas en más de 44.200

millones de pesos, donde se logró por parte de los victimarios la recolección de aproximadamente 15.200 millones de pesos.

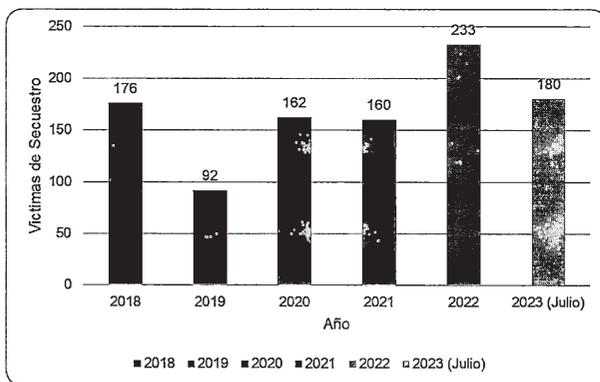
Personas afectadas por delito de extorsión 2018 - 2023*



Fuente: DIJIN-POLICÍA NACIONAL. Datos extraídos el día 9 de agosto de 2023. Cifras sujetas a variación, en proceso de integración y consolidación con información de la Fiscalía General de la Nación. *Datos a Julio de 2023.

De otro lado, siendo el uso de las tarjeta SIM y E-SIM el medio facilitador para la afectación de la libertad individual, se encuentra el delito de secuestro, el cual ha registrado más de mil víctimas en los últimos 5 años; vale la pena resaltar que sobre este flagelo, en el pasado reciente, el país había logrado reducir estos hechos de manera sostenida de tal manera que pasó de cifras de más de 3.572 víctimas a 160 para el año 2021, se vería afectado y advierte una tendencia al incremento en comparativo con lo ocurrido en el año 2022 donde se presentaron 233 víctimas, sin desconocer que para lo corrido del año 2023 se conserva la misma tendencia con 180 víctimas afectadas por este delito a julio del año en curso.

Víctimas de Secuestro por Año de 2018 - 2023*



Fuente: DIJIN-POLICÍA NACIONAL. Datos extraídos el día 9 de agosto de 2023. Cifras sujetas a variación, en proceso de integración y consolidación con información de la Fiscalía General de la Nación. *Datos a Julio de 2023.

De conservarse el mismo porcentaje de afectación, el año 2023 cerraría aproximadamente con más de 360 personas afectadas. Toma aún más fuerza la proyección anterior si comparamos el bimestre del año 2022 con el año 2023 donde se refleja un incremento del 84%; todo lo anterior tiene como génesis y mecanismo propulsor la ausencia de registro de datos asociados a las tarjetas SIM, debido a que es el principal medio dinamizador para adelantar las negociaciones y exigencias durante la comisión de los secuestros; Lo cual para la identificación de los victimarios, conlleva a soslayar la administración de justicia con actividades propias de policía judicial ante jueces control de garantía para poder obtener la información, que de ser viable la presente ley, permitiría acceder de manera inmediata y en tiempo real para brindar herramientas en la adecuada administración de justicia para el esclarecimiento de los casos.

Nótese en la siguiente tabla, cómo es posible reconocer que el problema tiene un carácter territorial indiscriminado, es decir, es un fenómeno que afecta de manera relativa a todos los departamentos del país, en proporción a la población que allí habita.

Departamentos más afectados últimos 4 años por el delito de extorsión digital en Colombia (Lectura denuncias)

Departamento	Denuncias 2021	Denuncias 2022	Denuncias 2023	TOTAL acumulado 2021-2023
BOGOTÁ	459	546	248	1253
ANTIOQUIA	191	178	53	422
CALI	251	103	43	397
META	92	182	121	395
BOYACÁ	136	168	78	382
TOLIMA	96	120	115	331
MEDELLÍN	92	71	168	331
NTE SANTANDER	113	85	126	324
CUNDINAMARCA	112	129	75	316
SANTANDER	80	99	37	216

Ahora bien, es muy probable que la dimensión de los delitos acá esbozados sea mucho más alta que la que presentan las cifras oficiales, toda vez que, de acuerdo con la encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana del DANE¹, en el 2021 (año de referencia de la encuesta) el 71,2% de las personas encuestadas, y de las cuales habían sido víctimas de al menos un delito, aseguraron no haber hecho la denuncia correspondiente. En la mayoría de los casos, los encuestados advierten que no denuncian

¹ La Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana tiene cobertura nacional con desagregación cabecera y resto (centro poblado y rural disperso) y cabecera de cada una de las siguientes 13 ciudades: Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Cúcuta, Ibagué, Manizales, Medellín, Montería, Pasto, Pereira y Villavicencio. Los datos referenciados hacen parte del informe presentado en Marzo de 2023. Recurso en línea: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/convivencia/2021/Presentacion_ECSC_2021.pdf

por la percepción de que “las autoridades no hacen nada”², razón por la cual, esta ley podría tener un efecto fundamental en la administración de justicia, en tanto entregaría información precisa para combatir uno de los delitos que más afecta a la ciudadanía.

Finalmente, y como quiera que con la expedición de la Ley se busca regular el registro de los usuarios finales de tarjetas SIM y E-SIM, como aporte a la función que tiene la administración de justicia de sancionar conductas constitutivas de delito, el impacto y la contribución que generaría esta medida para el esclarecimiento de otros delitos puede ser mayor, frente al fortalecimiento de procesos investigativos, con el análisis de la información registrada.

1.1 Contexto internacional

El teléfono celular es el medio de comunicación más común en el mundo³, de hecho, según el informe de 2017 de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), la Universidad de las Naciones Unidas (UNU) y la Asociación Internacional de Residuos Sólidos (ISWA), en el mundo hay más teléfonos móviles que personas, pues con base en una población mundial de 7.400 millones de personas para 2017 existían 7.700 millones de suscripciones a teléfonos móviles⁴. En este panorama global, en los últimos años, América Latina ha avanzado en el uso masivo de las tecnologías de la información y las comunicaciones, en especial en el uso de celulares⁵.

En el marco de las telecomunicaciones a nivel mundial existen dos instancias encargadas de la estandarización y el desarrollo tecnológico, de un lado *International Telecommunication Union* (ITU) que depende de Naciones Unidas y del otro la *Global System for Mobile Communications Association* (GSMA). Ahora bien, La tecnología más difundida en el mundo es la derivada del Global System for Mobile Communications, la cual consta de un chip (SIM - *Subscriber Identity Module*), a falta del cual los dispositivos no podrían llevar a cabo sus funciones telefónicas, de hecho, la mayoría de aparatos electrónicos asociados a las TIC pueden incorporar esta tarjeta⁶.

² Infobae. “Más del 70% de las víctimas de robo en Colombia no denuncian, según el Dane” Recurso en línea: <https://www.infobae.com/america/colombia/2021/11/04/mas-del-70-de-las-victimas-de-robo-en-colombia-no-denuncian-segun-el-dane/>

³ Roberts, R. (2021). *Inscripción obligatoria de tarjetas SIM para teléfonos móviles de prepago*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Asesoría Técnica Parlamentaria.

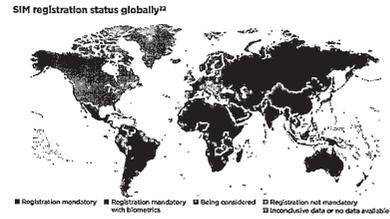
⁴ Baidé, C.P., Forti V., Gray, V., Kuehr, R., Stegmann, P. (2017). *Observatorio Mundial de los Residuos Electrónicos – 2017*. Universidad de las Naciones Unidas (UNU), Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y Asociación Internacional de Residuos Sólidos (ISWA), Bonn/Ginebra/Viena. Disponible en: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Climate-Change/Documents/GEM%202017/GEM%202017-S.pdf>

⁵ CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). (2008). *La sociedad de la información en América Latina y el Caribe: desarrollo de las tecnologías y tecnologías para el desarrollo*. (LC/L.2860), Santiago de Chile.

⁶ Roberts (2021). Op. Cit.

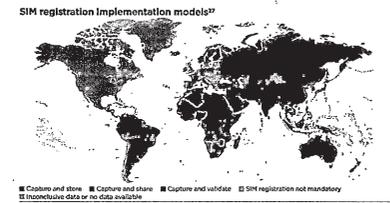
A pesar de los aspectos positivos que supone el crecimiento tecnológico, las tarjetas SIM también han venido siendo usadas a lo largo del mundo para cometer actividades delictivas, por lo cual el registro e identificación de los usuarios de estos chips ha sido una herramienta implementada por diferentes países para combatir la inseguridad y facilitar la investigación de los delitos. En el mundo, alrededor de 160 países obligan a la inscripción de las tarjetas SIM (ver Figura 1), estos países pueden clasificarse en tres grupos⁷ (ver Figura 2): los que disponen que las compañías telefónicas deben capturar y almacenar la información personal (80%); aquellos donde las empresas validan la información con una base de datos centralizados (13%); y los que establecen que las compañías deben capturar y compartir la información con las autoridades nacionales (7%).

Figura 1. Países con registro de tarjetas SIM.



Nota: por GSMA (2021)⁸.

Figura 2. Modelos de registro de datos de tarjetas SIM.



⁷ Roberts (2021). Op. Cit.

⁸ GSMA. (2021). *Access to Mobile Services and Proof of Identity 2020*. P.17 Disponible en: <http://bp.16>

Nota: por GSMA (2021)⁹.

La E-SIM también es una tecnología que va en aumento, la cual consiste en una aplicación de lo que se conoce como el internet de las cosas, siendo estas la evolución de la SIM Card tradicional, las cuales están integradas dentro del dispositivo móvil que la soporta, permitiendo así la activación de hasta 10 líneas sin necesidad de una SIM física¹⁰, así las E-SIM pueden conectarse a celulares por medio de un código QR que contiene la dirección del sistema de aprovisionamiento remoto de la SIM del operador. Según datos presentados por Juniper Research, casa de análisis especializada en tecnología digital e investigación de mercado, se prevé que el mercado se verá impulsado por la adopción de dispositivos de consumo habilitados para la E-SIM, tales como el iPhone 14, este estudio también estima que la cantidad de teléfonos inteligentes que aprovechan la conectividad E-SIM aumentará de 986 millones en 2023 y a 3.500 millones en 2027¹¹. En este sentido, la presente iniciativa legislativa incluye las E-SIM y las nuevas tecnologías que puedan reemplazarlas.

A continuación, se mencionan algunos países compilados en el análisis internacional de Roberts (2021) que cuentan o han contado con un marco normativo sobre registro de tarjetas SIM.

Argentina

En Argentina, mediante la Resolución 8507/2016¹² expedida por el Ente Nacional de Comunicaciones se reglamenta que quienes sean titulares de líneas de telefonía celular deben registrar sus datos en las compañías de telefonía móvil. a través del Registro de Identidad de Usuarios del Servicio de Comunicaciones Móviles. Este registro se implementa para aumentar la seguridad y la resolución se aplica como una acción para combatir el delito complejo y el crimen organizado.

Reino Unido

En 2005, el país creó un comité de seguridad, donde se evaluó la necesidad de contar con normas que obliguen al registro obligatorio de datos personales para la adquisición de líneas móviles. Como resultado de ello, el Comité concluyó que el registro de tarjetas SIM

⁹ GSMA. (2021). *Access to Mobile Services and Proof of Identity 2021*. Revisiting SIM Registration and Know Your Customer (KYC) Contexts during COVID-19.

¹⁰ Diario la República. (4 de febrero de 2023). *Esim: la evolución de la SIM Card tradicional que permite tener hasta 10 números*. Bogotá, Colombia, Disponible en: <https://www.larepublica.co/internet-economy/esim-la-evolucion-de-la-sim-card-tradicional-que-permite-tener-hasta-10-numeros-3537850>

¹¹ Diario la República. (2023). Op. Cit.

¹² Resolución E 8507 / 2016 <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resolucion%C3%B3n-8507-2016-268536>

en sí no impacta en prevención e investigación de delitos por lo que desistió de proponer una norma en ese sentido, casos similares ocurrieron en países como Estados Unidos, Canadá, República Checa, Nueva Zelanda, Rumania y Filipinas. Sin embargo, las investigaciones que dan cuenta de ello se enfocaron en el impacto sobre delitos como el terrorismo y no trataron a fondo conductas como la extorsión, donde dicho registro sí puede ser una herramienta fundamental en el ámbito investigativo judicial.

México

Entre 2009 y 2011 se puso en marcha la Ley Federal de Telecomunicaciones, en la cual se establece la obligación de registrar los datos personales de los usuarios de servicios móviles, la cual fue derogada dos años después, pues las autoridades concluyeron que el almacenamiento de esta información no era útil para la investigación de delitos.

Sin embargo, dicha derogación analizó el impacto de la media en las conductas delictivas en general y en varios delitos la información sobre tarjetas SIM y E-SIM no es relevante, pero a diferencia de México en Colombia se evidencia una afectación significativa en el marco del delito de la extorsión, demostrando con ello, que este delito tiene el potencial para lograr los fines propuestos por los victimarios, el cual es, constreñir a sus víctimas para que accedan al pago de dinero a través de llamadas extorsivas con el uso de las tarjetas SIM y E-SIM.

Chile

El proyecto de ley Boietin N° 12042-1519, que “Modifica la Ley No. 18.168, General de Telecomunicaciones, en materia de individualización y registro de datos de los usuarios de servicios de telefonía en la modalidad de prepago”, buscó implementar la obligatoriedad de registro, pero no logró ese cometido. Asimismo, se encuentra la Ley General de Telecomunicaciones, pero esta no es explícita en establecer que las compañías que operan telefonía móvil deban solicitar la inscripción obligatoria, y por tanto tampoco existe una política sobre el almacenamiento y tratamiento de datos personales asociada. Sin embargo, cabe mencionar que el Reglamento de Servicios de Telecomunicaciones vigente en Chile considera, en su artículo 7°, la definición de usuario de prepago como “suscriptor” de servicios de telecomunicaciones, lo cual solo genera un aporte conceptual al respecto.

Australia

Desde 2017 existe la obligación de registrar las tarjeta SIM prepago (entre 2000 y 2013 también fue obligatorio, pero entre 2013 y 2017 la obligación fue revocada). En 2017, se reactivó la obligación de registro a cargo de la *Australian Communications and Media*

<p><i>Authority</i> (ACMA) y que exige a las compañías comprobar la identidad de quien compre o active una tarjeta SIM prepago.</p> <p>En este sentido, la empresa debe registrar los datos de quien compra la tarjeta como de quien la activa. Para comprobar la identidad, la norma australiana establece que podrán solicitarse distintos tipos de documentos (tipo A y tipo B), dependiendo de la cantidad de teléfonos en prepago que tenga el usuario:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tener 5 o menos de 5 SIM activas: comprando con tarjeta de crédito o débito, no se requieren documentos de comprobación de identidad, pero si se compra en efectivo es necesario presentar un documento de categoría A o dos documentos de categoría B. • Tener más de 5 SIM activas: debe presentar dos documentos de categoría A o un documento categoría A más dos documentos distintos de categoría B. <p>Alemania</p> <p>Según lo expuesto por Roberts (2021), el registro de SIM prepago en este país es obligatorio, bajo una modalidad denominada <i>Capture and Store</i>, donde las empresas almacenan y custodian la información. La Ley de Telecomunicaciones de 2004 <i>Telekommunikationsgesetz</i> (TKG), en su artículo 111, establece que toda persona que preste servicios de telecomunicaciones, asigne números de teléfono o conexiones de para números de teléfono asignados por otras partes debe recoger, antes de la activación, el número de teléfono, el nombre y domicilio del titular del número asignado, la fecha de vigencia del contrato, y la fecha de nacimiento en el caso de las personas naturales. El registro y almacenamiento de estos datos es gratuito y los datos deben ser eliminados de los registros después de un año calendario del término del servicio.</p> <p>España</p> <p>El registro obligatorio de tarjetas SIM prepago de celulares está vigente desde 2007 con el objetivo de aumentar las capacidades antiterroristas del Estado. De hecho, las compañías ya solicitaban información a los clientes antes de que se reglamentara el registro obligatorio, y la ley contribuyó a regular el tiempo y mecanismos de entrega de datos a las autoridades y su calidad. La Ley No. 25 del 18 de octubre de 2007 sobre la conservación de datos relativos a las comunicaciones electrónicas y a las redes públicas de comunicaciones, establece que los operadores deben llevar el registro de los clientes. Tener datos incompletos o no entregar la información a las autoridades competentes bajo orden judicial dentro de 72 horas constituyen infracciones graves o muy graves para las empresas operadoras. Igualmente, en su artículo 1, la ley establece que cualquier agente</p>	<p>facultado para solicitar información debe requerirse a través de la correspondiente autorización judicial.</p> <p>Sudáfrica</p> <p>La Ley de Intercepción de Comunicaciones y de Entrega de Información relativa a las Comunicaciones del año 2002 (<i>Regulation of Interception of Communications and Provision of Communication-related Information Act of 2002</i>) dispone, en el artículo 40, que es deber de los proveedores de servicios de telecomunicaciones y de los clientes que vendan o entreguen un teléfono móvil o tarjeta SIM, obtener, de quien lo recibe, información como: nombre completo, número de identidad, domicilio personal, comercial o postal y una fotocopia certificada de un documento de identidad con fotografía del usuario. En la misma norma, en el artículo 55, se expresa que las personas que no declaren la pérdida, robo o destrucción de un teléfono celular dentro de siete días pueden ser sancionados.</p> <p>Perú</p> <p>En este país es obligatorio el registro de aparatos telefónicos móviles desde 2006, con el objeto de limitar el comercio de teléfonos celulares robados. Para ello se creó el Registro Nacional de Terminales de Telefonía Celular, el cual es centralizado y administrado por el regulador de telecomunicaciones de Perú Osiptel. Roberts (2021), menciona que dicho registro funciona como una "lista negra" del IMEI de los aparatos telefónicos celulares: si el equipo es robado y denunciado como tal la compañía prestadora del servicio de telecomunicaciones bloqueaba la línea.</p> <p>En 2014, se modificó el reglamento para agregar que las compañías deben incorporar sistemas biométricos para el registro de nuevos usuarios (huella digital) y se prohíbe que las empresas de telefonía celular vendan o activen tarjetas de prepago sin registro del comprador o usuario. Además, la disposición se modificó nuevamente en 2015, prohibiendo, entre otros, que las compañías activen celulares que hayan sido reportados como robados, hurtados o perdidos, y permitiendo que la Policía pueda solicitar al organismo encargado la información de la línea telefónica pero no a los datos del abonado.</p> <p>Finalmente, y luego de una serie de modificaciones del sistema de registro tanto de SIM como de IMEI, en 2017 se creó el Registro Nacional de Equipos Terminales Móviles para la Seguridad (RENTESEG), por medio del Decreto Legislativo 133858, el cual reúne y armoniza la legislación sobre la materia y establece la obligatoriedad de registrar al usuario del equipo y de la tarjeta SIM. En enero de 2020 se aprobaron las normas para la</p>
<p>implementación del RENTESEG, con lo cual el Organismo <i>Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones</i> (OSIPTTEL) comenzó su implementación.</p> <p>Dicho esto, entre las experiencias negativas que se observan en el marco del registro de tarjetas SIM están: una gran cantidad de usuarios tuvieron descontento al perder sus servicios al no registrar la SIM; se pueden presentar disminuciones en el acceso a telefonía celular al limitar los puntos de venta de tarjetas SIM; posible surgimiento de el mercados ilegales de tarjetas SIM; y aumento de las preocupaciones de los usuarios sobre su privacidad. Sin embargo, estos factores son superados por las situaciones positivas que se han dado en la práctica, entre ellas: mayor acceso a servicios de gobierno electrónico; portabilidad del número telefónico; mayores oportunidades para el comercio móvil y aumento de la seguridad para sus usuarios, y mayor seguridad en materia de acceso a servicios bancarios³³.</p> <p>Aunque de 2019 a 2020 aumentaron de 155 a 157 los países donde es obligatorio el registro de tarjetas SIM de prepago, no se ha encontrado evidencia de que el registro disminuya la criminalidad asociada³⁴, en parte porque sólo el 7% de los países ponen a disposición inmediata de las autoridades la información. Sin embargo, si es un hecho que el registro e identificación de tarjetas SIM es una herramienta que aporta a la justicia en el marco de la investigación en procesos judiciales.</p> <p>Ante esta realidad, el presente proyecto de ley surge como una forma de fortalecer la administración de justicia, en el marco de procesos judiciales penales relacionados al uso de tarjetas SIM y E-SIM, para la comisión de delitos.</p> <p>II. Marco jurídico</p> <p>De acuerdo a lo establecido en el artículo 250 superior, corresponde a la Fiscalía General de la Nación, de oficio o mediante denuncia o querrela, investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores ante los juzgados y tribunales competentes. La norma <i>ibidem</i>, en los artículos 334 y 365 de la Constitución Política, establece que el Estado intervendrá por mandato de la ley, entre otros, en los servicios públicos y privados, con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo.</p> <p>Por otra parte, la Ley 142 de 1994: "Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones", modificada parcialmente por la Ley 632 de 2000, refiere la intervención del Estado en los servicios públicos, mientras que la</p> <p>³³ Roberts (2021). Op. Cit. ³⁴ Roberts (2021). Op. Cit.</p>	<p>LeY 906 artículo 117, establece que los organismos que cumplan funciones de policía judicial actuarán bajo la dirección y coordinación de la Fiscalía General de la Nación, para lo cual deberán acatar las instrucciones impartidas por el Fiscal General, el Vicefiscal, los fiscales en cada caso concreto, a los efectos de la investigación y el juzgamiento.</p> <p>Igualmente, la Ley 2272 de 2022 "por medio de la cual se modifica adicional y prorrogua la ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, se define la política de paz de Estado, se crea el servicio social para la paz, y se dictan otras disposiciones." Se determina que los concesionarios y licenciatarios que presten los servicios de comunicaciones contemplados en la ley suministrarán a la Policía Judicial, los datos de suscriptores y equipos en medio magnético o en la forma que se determine, conforme a la reglamentación establecida. Además, de conformidad con lo establecido en la Ley 1341 de 2009 "por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –TIC–, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones.", constituye un avance significativo en materia de adaptación normativa del sector TIC a las necesidades cambiantes que requieren de la confluencia de diferentes agentes del sector para proveer a los usuarios todas las modalidades de servicios, contenidos y/o aplicaciones disponibles con ocasión del régimen de habilitación general contenido en dicha ley.</p> <p>Así mismo, la Ley 1266 de 2008 "Por la cual se dictan las disposiciones generales del hábeas data y se regula el manejo de la información contenida en bases de datos personales, en especial la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones", garantiza la protección de los datos suministrados para el manejo de la información, por lo cual es fundamental incluir esta protección en el presente proyecto de ley.</p> <p>Ahora bien, de acuerdo con los principios que deben orientar la reglamentación de servicios contenidos en las Leyes 72 de 1989, 37 de 1993, 555 de 2000, el Decreto-ley 1900 de 1990 y teniendo en cuenta los desarrollos tecnológicos en materia de telecomunicaciones, la variedad de servicios demandados por los usuarios, la introducción de nuevos servicios, la interacción de redes especializadas, la tendencia a la convergencia, la multiplicidad de operadores en el plano local y nacional y los compromisos suscritos por el Estado en el marco de las distintas organizaciones internacionales del sector de las telecomunicaciones y el comercio de bienes y servicios, se hace necesario adoptar los Planes Técnicos Básicos conforme a estas directrices.</p> <p>En este ámbito, la Ley de Protección de Datos Personales o Ley 1581 de 2012, reconoce y protege el derecho que tienen todas las personas a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bases de datos o archivos que sean</p>

susceptibles de tratamiento por entidades de naturaleza pública o privada. Además, la Ley 2157 de 2021, modifica y adiciona la Ley Estatutaria 1266 de 2008, dictando disposiciones generales del Hábeas Data con relación a la información financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones.

Por su parte, la Ley 1712 de 2014, ley de transparencia, tiene como objeto, regular el derecho de acceso a la información pública, los procedimientos para el ejercicio y garantía del derecho y las excepciones a la publicidad de información. Igualmente, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 1130 de 1999, la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones está facultada para administrar y presentar proyectos al Gobierno Nacional sobre los Planes Técnicos Básicos y las normas técnicas. También se halla el Decreto 1078 de 2015 "por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones", compila y racionaliza las normas de carácter reglamentario en materia de comunicaciones.

Por último, en la materia se encuentra la Resolución CRC 5050 de 2016: "Por la cual se compilan las Resoluciones de Carácter General vigentes expedidas por la Comisión de Regulación de Comunicaciones", y las demás regulaciones que la complementen o sustituyan, la cual se incluye en las disposiciones de la presente iniciativa legislativa.

En conclusión, a pesar del robusto marco normativo existente en Colombia frente a la regulación de la telecomunicaciones, hay una evidente problemática relacionada a la falta de registro de los usuarios finales de las tarjetas SIM y E-SIM que ha sido aprovechado por la delincuencia para cometer conductas punibles, en especial frente a delitos como la extorsión y el secuestro, donde la ausencia de información sobre el usuario final de la tarjeta SIM y E-SIM propicia la impunidad del victimario al no poder ser identificado. El uso de celulares en el mundo ha aumentado exponencialmente con el pasar de los años y la mayoría de países no cuenta con un marco normativo que brinde información precisa y oportuna sobre el usuario de la tarjeta SIM o E-SIM a las autoridades. Sin embargo, la mayoría de países que poseen registros relacionados a tarjetas SIM y E-SIM ponen la responsabilidad de la recolección y conservación de los datos en cabeza de las empresas prestadoras de los servicios de telecomunicaciones. Esta realidad nacional e internacional evidencia la necesidad de aprobar el presente proyecto de ley para permitir el registro e identificación de los usuarios finales de las tarjetas SIM y E-SIM, brindando mayores herramientas a las autoridades durante el proceso de investigación y judicialización.

III. Antecedentes del Proyecto.

- Proyecto de Ley 283 de 2022 "Por la cual se crea el registro de abonados celulares activos y se dictan otras disposiciones."
-

IV. Conflicto de interés

De conformidad con lo dispuesto en la Ley 2003 de 2019, para que se configure un conflicto de intereses los congresistas deberán estar incursos en:

- "Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado;*
- Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión;*
- Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil"*.

El mismo artículo 1 de la Ley 2003 de 2019 dispone:

"Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias: 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..."

En cumplimiento de lo ordenado por el artículo 291 de la ley 5 de 1992, el suscrito no encuentra circunstancia de impedimento al no evidenciarse un beneficio particular, actual y directo con relación a las disposiciones que pretenden establecer el presente proyecto de ley, por ser una reforma general, abstracta e impersonal.

Por las consideraciones presentadas, se pone en consideración del Senado de la República el proyecto de ley "Por la cual se crea el registro e identificación de usuarios finales de tarjetas SIM y E-SIM o la tecnología que las reemplace y se dictan otras disposiciones", para su trámite.

Cordialmente,



ARIEL AVILA
Senador de la República

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 04 de octubre de 2023

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 176/23 Senado "POR LA CUAL SE CREA EL REGISTRO E IDENTIFICACIÓN DE USUARIOS FINALES DE TARJETAS SIM Y E-SIM O LA TECNOLOGÍA QUE LAS REEMPLACEN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores ARIEL AVILA MARTÍNEZ. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión SEXTA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – OCTUBRE 04 DE 2023

De conformidad con el informe de Secretaria General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión SEXTA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

IVÁN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

PROYECTO DE LEY NÚMERO 180 DE 2023 SENADO

por medio de la cual se modifica la Ley 617 de 2000 y se dictan otras disposiciones.

PROYECTO DE LEY ____ DE 2023

"Por medio de la cual se modifica la Ley 617 de 2000 y se dictan otras disposiciones"

El Congreso de Colombia

DECRETA:

ARTÍCULO 1. Modifíquese el artículo 38 de la Ley 617 de 2000, el cual quedará así:

ARTICULO 38. INCOMPATIBILIDADES DE LOS ALCALDES. Los alcaldes, así como los que los reemplacen en el ejercicio del cargo no podrán:

1. Celebrar en su interés particular por sí o por interpuesta persona o en representación de otro, contrato alguno con el respectivo municipio, con sus entidades públicas o privadas que manejen o administren recursos públicos provenientes del mismo.
2. Tomar parte en las actividades de los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos sin perjuicio de ejercer el derecho al sufragio.
3. Intervenir en cualquier forma, fuera del ejercicio de sus funciones, en la celebración de contratos con la administración pública.
4. Intervenir, en nombre propio o ajeno, en procesos o asuntos, fuera del ejercicio de sus funciones, en los cuales tenga interés el municipio, distrito, o sus entidades descentralizadas.
5. Ser apoderado o gestor ante entidades o autoridades administrativas o jurisdiccionales, o que administren tributos.
6. Desempeñar simultáneamente otro cargo o empleo público o privado.
7. Inscribirse como candidato a cualquier cargo de elección popular durante el período para el cual fue elegido.

PARAGRAFO. Lo dispuesto en el presente artículo se entiende sin perjuicio de las excepciones a las incompatibilidades de que tratan los literales a, b, c, y d. del artículo 46 de la Ley 136 de 1994.

ARTÍCULO 2. Modifíquese el artículo 39 de la Ley 617 de 2000, el cual quedará así:

ARTÍCULO 39. DURACIÓN DE LAS INCOMPATIBILIDADES DEL ALCALDE MUNICIPAL DISTRITAL. Las incompatibilidades de los alcaldes municipales y distritales a que se refieren los numerales 1, 2 y 4, tendrán vigencia durante el período constitucional y hasta doce (12) meses después del vencimiento del mismo o de la aceptación de la renuncia. En el caso de la incompatibilidad a que se refiere el numeral 7 tal término será de veinticuatro (24)* meses en la respectiva circunscripción.

El mismo régimen de inhabilidades e incompatibilidades regirá para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá, D.C.

PARÁGRAFO. Para estos efectos la circunscripción nacional, coincide con cada una de las circunscripciones.

ARTÍCULO 3. La presente Ley rige a partir de su promulgación.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. PRESENTACIÓN DE LA INICIATIVA.

El proyecto de ley planteado tiene como objeto adicionar al numeral 2 del artículo 38 la frase "movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos" e incluir dentro del artículo correspondiente a la duración de las incompatibilidades de los alcaldes municipales, la prohibición de tomar parte en las actividades de los partidos políticos, con el fin de evitar que los funcionarios renuncien a su cargo para participar en política en época electoral.

2. CONSIDERACIONES DE LA INICIATIVA.

Actualmente la percepción de corrupción en el país ha ido aumentando considerablemente, según la encuesta realizada por Invamer Poll y publicada el 28 de junio de 2023, la percepción frente a la corrupción ha aumentado en un 74%, mientras que solo un 14% de los colombianos considera que la corrupción ha disminuido¹, siendo esta una de las problemáticas más recurrentes en el país.

La necesidad de ajustar la Ley 617 de 2000, surge del vacío legal que se encuentra en cuanto a la posibilidad actual que tienen los alcaldes de renunciar a su cargo para dedicarse a hacer política en épocas electorales, sin que la incompatibilidad perdure por un tiempo razonable luego de haber dimitido de su cargo. Se pretende con la modificación que la prohibición para estos funcionarios públicos este vigente durante todo el periodo constitucional y 12 meses después de finalizarlo o de la aceptación de la renuncia, evitando así, que los alcaldes municipales y distritales usen los recursos de la entidad territorial en favor de una campaña, un candidato o una causa política, dejando en desventaja a los demás participantes en la contienda electoral. Adicional a esto, se pretende evitar que los funcionarios pongan a disposición de estas causas el gabinete nombrado en su mandato y todo el capital humano disponible en la entidad, quienes cuentan con una prohibición expresa para realizar proselitismo político y quienes se deben abstener de participar en el debate electoral y en las controversias políticas, sin perjuicio de su participación en el derecho al sufragio.

En 2022 se presentó un Proyecto de Ley Estatutaria en la Cámara de Representantes que buscaba habilitar a los alcaldes y gobernadores para participar en política durante el ejercicio de su mandato y en general, habilitaba a todos los servidores

¹ <https://www.infobae.com/colombia/2023/06/29/encuesta-invamer-poll-el-70-de-los-colombianos-crece-el-pais-va-mal/>

públicos de la rama ejecutiva y legislativa para participar sin ninguna restricción, siendo este archivado por no cursar si quiera su primer debate en la corporación. Lo cierto es que esta prohibición está establecida en la normativa colombiana desde 1957 tal y como se explicará a continuación.

3. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA INICIATIVA.

Decreto 247 de 1957 "Sobre plebiscito para una reforma constitucional":

*"Artículo 6. A los empleados y funcionarios públicos de la carrera administrativa les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho de sufragio. El quebrantamiento de esta prohibición constituye causal de mala conducta"*².

Lo anterior, trayendo en contexto la situación que se vivía en aquella época, luego de transitar por una oleada de violencia electoral posterior al asesinato del liberal Jorge Eliécer Gaitán en 1948 y el posterior triunfo del Conservador Laureano Gómez, candidato único en las presidenciales en 1949, el país avanzó en 1957 al plebiscito que permitió dar paso al Frente Nacional y estabilidad en las contiendas electorales posteriores.

Así mismo y luego de amplias discusiones al respecto en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, la Constitución Política de Colombia estableció en su artículo 127 la prohibición expresa para los servidores públicos:

"Artículo 127. Los servidores públicos no podrán celebrar, por sí o por interpuesta persona, o en representación de otro, contrato alguno con entidades públicas o con personas privadas que manejen o administren recursos públicos, salvo las excepciones legales.

A los empleados del Estado que se desempeñen en la Rama Judicial, en los órganos electorales, de control y de seguridad les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio. A los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo se les aplican las limitaciones contempladas en el artículo 219 de la Constitución.

Los empleados no contemplados en esta prohibición solo podrán participar en dichas actividades y controversias en las condiciones que señale la Ley Estatutaria.

² Decreto 247 de 1957. Disponible en: <http://www.suinjuriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1055550>.

La utilización del empleo para presionar a los ciudadanos a respaldar una causa o campaña política constituye causal de mala conducta³.

Para concluir, La Corte Constitucional en la Sentencia C-794 de 2014 se pronunció frente al tema de la siguiente manera:

“La prohibición de participar en política dirigida a los empleados del Estado se apoya en importantes razones constitucionales que se desprenden de una lectura sistemática de la Carta. En efecto, dicha restricción tiene por objeto (i) preservar el principio de imparcialidad de la función pública, de la apropiación del Estado por uno o varios partidos; (ii) asegurar la prevalencia del interés general sobre el interés particular, ya grupista, sectorial o partidista; (iii) garantizar la igualdad de los ciudadanos y organizaciones políticas, del trato privilegiado e injustificado que autoridades o funcionarios puedan dispensar a personas, movimientos o partidos de su preferencia; (iv) proteger la libertad política del elector y del ciudadano del clientelismo o la coacción por parte de servidores del Estado, mediante el uso abusivo de la investidura oficial y la utilización de los recursos del público; y (v) defender la moralidad pública de la utilización o destinación abusiva de bienes y dineros públicos. En suma, tales principios, valores y derechos constitucionales explican y justifican la limitación de derechos de participación política de que son objeto los servidores del Estado⁴.

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 5 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 circunstancias⁵:

³ Constitución política artículo 127
⁴ Sentencia C-794-14
⁵ 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,

Paola Holguín
Juan Espinal
PAOLA HOLGUÍN JUAN ESPINAL
Senadora de la República Representante a la Cámara
Secretaría General (Art. 109 y ss Ley 5 de 1992)
El día 04 del mes Octubre del año 2023
se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº. 180 Acto Legislativo Nº. _____, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: *Paola Holguín*
Juan Espinal

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 04 de octubre de 2023

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.180/23 Senado “POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 617 DE 2000 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por la Honorable Senadora PAOLA HOLGUÍN MORENO; y los Honorables Representantes JUAN ESPINAL RAMÍREZ. La materia de qué trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión PRIMERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – OCTUBRE 04 DE 2023

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión PRIMERA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

IVÁN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

CONTENIDO

Gaceta número 1413 - jueves 5 de octubre de 2023

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

Proyecto de acto legislativo número 16 de 2023 Senado, por medio del cual se modifica el artículo 179 de la Constitución Política de Colombia y se crea una inhabilidad para ejercer como Senador de la República. 1

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 175 de 2023 Senado, por medio del cual se establecen las condiciones para fortalecer la permanencia estudiantil en las instituciones de educación superior pública y se dictan otras disposiciones. 5

Proyecto de ley número 176 de 2023 Senado, por la cual se crea el registro e identificación de usuarios finales de tarjetas SIM y E-SIM o la tecnología que las reemplacen y se dictan otras disposiciones. 11

Proyecto de ley número 180 de 2023 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 617 de 2000 y se dictan otras disposiciones. 17