



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - Nº 1722

Bogotá, D. C., miércoles, 16 de octubre de 2024

EDICIÓN DE 21 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 LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 246 DE 2024 SENADO

por medio del cual se adiciona el artículo 327 F en el Código Penal, dentro del Capítulo VI del Título X de la Ley 599 del 2000, referente al procesamiento ilegal de hidrocarburos, sus derivados, biocombustibles o mezclas, y se dictan otras disposiciones.

| | |
|---|--|
| <p>H.S. MIGUEL ÁNGEL BARRETO CASTILLO</p> <p>Bogotá D.C., 24 de Septiembre de 2024</p> <p>Señores: EFRAÍN CEPEDA SARAVIA Presidente GREGORIO ELJACH PACHECO Secretario General SENADO DE LA REPÚBLICA Ciudad.-</p> <p>ASUNTO: Radicación proyecto de Ley. " Por medio del cual se adiciona el artículo 327 F en el Código Penal, dentro del CAPITULO VI del Título X de la Ley 599 del 2000, referente al procesamiento ilegal de hidrocarburos, sus derivados, biocombustibles o mezclas, y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Honorable Señor Presidente y Secretario General:</p> <p>Atendiendo lo dispuesto por los artículos 150 y 154 de la Constitución Política y de conformidad con los artículos 139 y 140 de la Ley 5 de 1992 y demás normas concordantes, nos permitimos presentar a consideración del Honorable Senado de la República, el proyecto de Ley, "Por medio del cual se adiciona el artículo 327 F en el Código Penal, dentro del CAPITULO VI del Título X de la Ley 599 del 2000, referente al procesamiento ilegal de hidrocarburos, sus derivados, biocombustibles o mezclas, y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Lo anterior, con la finalidad de dar el trámite correspondiente conforme a los términos establecidos por la Constitución y ley.</p> <p>Cordialmente,</p> <p> MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO Senador de la República</p> <p> NICOLAS ALBERTO ECHEVERRY A Senador.</p> | <p>PROYECTO DE LEY NO. 246. POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONA EL ARTÍCULO 327 F EN EL CÓDIGO PENAL, DENTRO DEL CAPÍTULO VI DEL TÍTULO X DE LA LEY 599 DEL 2000, REFERENTE AL PROCESAMIENTO ILEGAL DE HIDROCARBUROS, SUS DERIVADOS, BIOCOMBUSTIBLES O MEZCLAS, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.</p> <p>EL CONGRESO DE COLOMBIA</p> <p>DECRETA:</p> <p>Artículo 1. Adiciónese a la Ley 599 de 2000 el Artículo 327F. Refinación ilegal de hidrocarburo, sus derivados, biocombustibles o mezclas que los contengan: El que sin permiso de autoridad competente o con incumplimiento de la normatividad existente, refine, a cualquier título hidrocarburos, sus derivados, biocombustibles o mezclas que los contengan, incurrirá en prisión de ocho (8) a quince (15) años y multa de mil trescientos (1.300) a doce mil (12.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes.</p> <p>En la misma pena incurrirá el que destine inmueble, autorice o tolere en ellos las infraestructuras ilegales o realice cualquier actividad que facilite la comisión de la conducta mencionada en el inciso anterior.</p> <p>Artículo 2. Adiciónese al inciso 2 del artículo 68 A "Exclusión de los beneficios y subrogados penales" de la Ley 599 de 2000: Inclúyase dentro del catálogo de los delitos excluidos de los beneficios y subrogados penales previstos en el inciso 2 del artículo 68 A del Código Penal el delito de Refinación ilegal de hidrocarburo, sus derivados, biocombustibles o mezclas que los contengan.</p> <p>Artículo 3. Destrucción de infraestructura utilizada en actividades de refinación de hidrocarburos, sin las autorizaciones y exigencias previstas en la ley: Cuando se destine infraestructura para la refinación de hidrocarburos por cualquier persona natural o jurídica, sin contar con la autorización del Ministerio de Minas y Energía y/o licencia ambiental o su equivalente, procederá su destrucción.</p> <p>Parágrafo 1. Para los efectos de la presente ley enténdase como infraestructura para la refinación ilegal, aquellas construcciones que pueden estar compuestas por uno o varios cuerpos metálicos tipo horno, alambique o lo que haga sus veces y/o elementos utilizados para la refinación ilegal del hidrocarburo sin el cumplimiento de los requisitos legales, de igual forma enténdase parte de la misma,</p> |
|---|--|

la tubería, mangueras, piscinas, estanques o similares para el almacenamiento del hidrocarburo, sus derivados, biocombustibles o mezclas que los contengan.

Parágrafo 2. La destrucción es autónoma y no afecta las acciones penales o administrativas en curso o susceptibles de ser iniciadas.

Artículo 4. Ejecución de la medida: La Fuerza Pública es la autoridad competente para decomisar, incautar, inmovilizar, destruir, demoler, inutilizar y neutralizar la infraestructura, elementos, equipos, insumos y demás bienes utilizados para la refinación ilegal del hidrocarburo, sus derivados, biocombustibles o mezclas que los contengan.

Artículo 5. Registro y fijación fotográfica: En todos los casos de medida de destrucción se dejará constancia mediante informe escrito que contenga un registro filmico y fotográfico, así como la plena identificación de los bienes objeto de destrucción.

Artículo 6. Vigencia: La presente ley entrará en vigor a partir de su publicación en el Diario Oficial y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

MIGUEL ANGEL BARRRETO CASTILLO
Senador de la República

NICOLÁS ALBERTO ECHEVERRÍA A.
SEÑADOR

ESTADO DE LA REPUBLICA
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)
El día 24 del mes 07 del año 2024
se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº 246 Acto Legislativo N° con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: H.ºs Miguel Angel Barreto, Nicolás Echeverry

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

INTRODUCCIÓN

El presente proyecto de ley se origina en una serie de discusiones con los directivos de la compañía CENIT S.A., empresa filial de Ecopetrol S.A., que transporta crudo y refinados a través de una red de oleoductos y poliductos a lo largo de Colombia, derivado de la problemática de los atentados a los oleoductos y la creciente industria de procesamiento y refinación ilegal del petróleo por parte de grupos al margen de la ley y la poca efectividad para judicializar y procesar a los actores encargados de esta industria ilegal y los perjuicios que le causa, tanto a la economía y finanzas de la Nación, con la grave afectación al medio ambiente.

Es en este sentido que la presente iniciativa propone crear un nuevo tipo penal denominado "Refinación ilegal de hidrocarburos, sus derivados, biocombustibles o mezclas que los contengan", el cual tiene previsto una pena de prisión para el que incurra en este, de ocho (8) a quince (15) años y multa de mil trescientos (1.300) a doce mil (12.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes. En la misma pena incurrirá el que destine inmueble, autorice o tolere en ellos las infraestructuras ilegales o realice cualquier actividad que facilite la comisión de la conducta mencionada en el inciso anterior.

Así mismo, se prevé la obligación de la destrucción de la infraestructura en actividades de refinación de hidrocarburos y será la Fuerza Pública la encargada como la autoridad competente para decomisar, incautar, inmovilizar, destruir, demoler, inutilizar y neutralizar la infraestructura, elementos, equipos, insumos y demás bienes utilizados para la refinación ilegal del hidrocarburo, sus derivados, biocombustibles o mezclas que los contengan.

Este nuevo tipo penal se integra en el capítulo VI del título X de la ley 599 del 2000, referente al procesamiento ilegal de hidrocarburos, sus derivados, biocombustibles o mezclas, con el objetivo de hacer más severas las penas y contar con una herramienta eficaz que nos permita castigar este tipo de acciones delictuales frente a los actores ilegales.

1. INDUSTRIA ILEGAL DE REFINACIÓN PARALELA

El procesamiento de hidrocarburos, entendido como el manejo global dado al crudo y sus derivados para su producción y distribución, comprende lo que se podrían denominar procedimientos netos, como son la exploración, explotación, refinación, producción, transporte y comercialización del hidrocarburo. En cada uno de estos procedimientos interviene un agente que debe estar previamente autorizado por el Ministerio de Minas y Energía para ello.

Entre los agentes de la cadena de producción y distribución de hidrocarburos y sus derivados se encuentran: el refinador, importador, almacenador, distribuidor mayorista, distribuidor minorista,

transportador y gran consumidor, cuyas obligaciones y límites para poder operar se encuentran en el Decreto 1073 de 2015¹.

¹ AUTORIZACIÓN PARA EL PROCESAMIENTO DEL HIDROCARBURO Y SUS DERIVADOS

En la segunda parte del Decreto 1073 de 2015 se encuentra regulado lo relativo al sector de hidrocarburos y los actores que intervienen en su exploración, explotación, producción y transporte. De acuerdo con dicha norma, el petróleo crudo y/o sus mezclas que se explote en el territorio nacional solamente podrá ser utilizado para refinación (artículo 2.2.1.1.1.9).

Dicha normatividad en su artículo 2.2.1.1.2.2.1.4, entre otros conceptos, indica qué debe ser entendido por almacenador, comercializador industrial, distribuidor mayorista y minorista, gran consumidor, importador, refinador y transportador. Seguidamente señala los requisitos que deben ser cumplidos para acceder a cualquiera de las calidades anotadas.

A partir del artículo 2.2.1.1.2.2.3.75 se regula lo referente a los refinadores, en primer lugar, los requisitos que deben ser cumplidos para obtener la autorización por parte del Ministerio de Minas y Energía a fin de ejercer la actividad de refinación de combustibles líquidos derivados del petróleo y en el artículo 2.2.1.1.2.2.3.76 se encuentran sus obligaciones.

En este orden de ideas, quien tenga la intención de refinar o procesar hidrocarburo o cualquiera de sus mezclas tiene la obligación de cumplir ciertos requisitos como son:

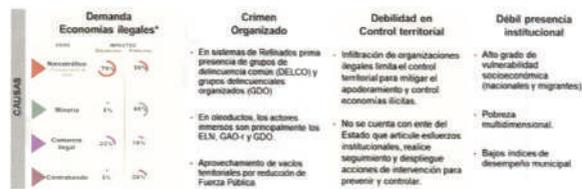
- 1) la licencia de construcción y permisos y/o autorizaciones ambientales correspondientes, expedidos por la respectiva refinería; 2) Copia de los estatutos sociales, estados financieros al momento de su constitución y composición accionaria de la empresa; 3) Certificado de existencia y representación legal -para personas jurídicas- o registro mercantil -para personas naturales- expedido por la Cámara de Comercio respectiva con no más de tres (3) meses de antelación, en el que conste que dentro de su objeto social se encuentra la actividad de refinación de hidrocarburos para la producción de combustibles líquidos derivados del petróleo; 4) Memoria técnica que incluya la descripción de la refinería, ubicación, capacidad, especificaciones de calidad de los productos a producir, el monto de las inversiones, tipo y procedencia del hidrocarburo en la carga a la refinería y el volumen de producción de cada uno de los productos; 5) Certificado de conformidad de las instalaciones de la refinería, emitido por un organismo de certificación acreditado, para el caso donde este aplique, siempre y cuando existan reglamentos técnicos sobre el particular; 6) póliza de seguro de responsabilidad civil extracontractual a que hace referencia el presente decreto, en la cual debe aparecer expresamente determinada y ubicada las instalaciones de la refinería sobre la cual versa la respectiva solicitud, acompañada del cláusulado general con sus correspondientes anexos, así como copia del recibo de pago, en los montos establecidos.

Adicionalmente, a parte de los permisos y autorizaciones otorgados por el Ministerio de Minas y Energía, de acuerdo con el decreto 1220 de 2005, quien participe en lo relacionado con la manipulación, comercialización, transporte o alguna actividad de hidrocarburos debe contar con las autorizaciones, concesiones, aprobaciones y licencias ambientales por parte del ANLA y/o de la Corporación Regional de la zona, pues debe acreditar lo relacionado con la concesión de aguas (aprovechamiento del recurso hídrico), permiso de vertimientos (manejo, tratamiento y disposición final de aguas residuales), aprovechamiento forestal (aprovechamiento, manejo y transporte de flora nativa), permiso de emisión atmosférica (manejo y tratamiento de emisiones contaminantes a la atmósfera de acuerdo al decreto 948 de 1995).

Es evidente que la actividad de procesamiento y refinación de hidrocarburos está precedida por estrictos requisitos, ya que se trata de una actividad altamente compleja para la cual se requieren calidades avaladas por las autoridades estatales. De modo que, quien no cumpla con los mencionados requisitos y realice alguna actividad en el marco de la distribución, comercialización, procesamiento, almacenamiento o refinación de hidrocarburo y sus derivados, sin que esté expresamente autorizado para ello, atendiendo a las condiciones legalmente previstas, no solo incumple la normativa señalada, sino que pone en riesgo la intervención del Estado en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, previsto en el art. 334 de la Constitución Política y que se cristaliza en el bien jurídico denominado del Orden económico social.

De tiempo atrás se han identificado verdaderas estructuras criminales que atacan la infraestructura petrolera con el propósito cometer otros delitos.

Ilustración 1: Principales fines del apoderamiento



*Cenit Transporte y Logística de Hidrocarburos. (2023). Análisis del fenómeno del apoderamiento de hidrocarburos. (pág. 13) 2.

El 70% del crudo apoderado es refinado de manera ilegal y posteriormente usado para el procesamiento de hoja de coca. Parte del hidrocarburo apoderado del Oleoducto Trasandino se procesa la hoja de coca producida en Nariño y Putumayo, por otro lado, con el producto apoderado del Oleoducto Caño Limón -Coveñas se procesa la hoja de coca producida en el Catatumbo y presuntamente la producida en territorio venezolano. Es de señalar que entre el 5% y el 8% del hidrocarburo apoderado en el Catatumbo es contrabandead a Venezuela y entre el 22% y el 25% es vendido ilegalmente para minería legal. Es pertinente destacar que, el hidrocarburo apoderado del poliducto sistema Pozos Colorados Galán, es también usado para contrabando a Venezuela y para minería ilegal en Catatumbo y sur de Bolívar³.

Lo anterior, con el propósito de lucrarse defraudando el patrimonio del Estado mediante la extracción del hidrocarburo, es decir, existe de manera paralela una industria ilegal de producción y distribución del hidrocarburo y sus derivados.

² Cenit Transporte y Logística de Hidrocarburos. (2023). Análisis del fenómeno del apoderamiento de hidrocarburos. (pág. 13)

³ Cenit Transporte y Logística de Hidrocarburos. (2023). Análisis del fenómeno del apoderamiento de hidrocarburos. (pág. 12)

Dado el impacto de la extracción ilegal de los hidrocarburos, mediante la Ley 1028 de 2006 se introdujo al Código Penal el capítulo VI del Título X denominado "del Apoderamiento de hidrocarburos, sus derivados, biocombustibles o mezclas que los contengan y otras disposiciones", que contempla el delito de apoderamiento de hidrocarburos (art. 327 A), apoderamiento o alteración de sistemas de identificación (art. 327 B), receptación (art. 327 C) y destinación ilegal de combustibles (327 D). Ahora, en atención a la evolución del actuar delictivo de las organizaciones criminales que se dedican a este flagelo, se ha identificado que la conducta de refinamiento ilegal no se encuentra prevista como delito, por lo que en múltiples ocasiones se judicializa por un tipo penal que no se acompaña con la complejidad del comportamiento, también existiendo el riesgo de que pueda ser considerada atípica, por lo que, nos encontramos ante un vacío legal.

2. LA CADENA CRIMINAL DE LOS DELITOS CONTRA LA INFRAESTRUCTURA PETROLERA

El delito de apoderamiento de hidrocarburos es cometido por organizaciones criminales, entre ellos grupos armados al margen de la ley, el narcotráfico, los carteles de la gasolina integrados igualmente por organizaciones que funcionan como verdaderas sociedades para la comisión del ilícito, con propósito de permanencia en la comisión de los delitos y apoyados en una estructura soportada en diversas tecnologías. Estas organizaciones criminales operan con una bien definida y específica distribución de roles y tareas, entre ellas: los perforadores, encargados de perforar la tubería e instalar las válvulas ilícitas y mangueras de cientos de metros y de varios kilómetros de longitud; los transportadores, encargados de movilizar el producto apoderado desde el oleoducto hasta el lugar o lugares en donde se procesarán al igual que transportar el producto ya refinado a los afluentes hídricos para su posterior transporte a los laboratorios de procesamiento de pasta base de coca; los refinadores, que se encargan de procesar el hidrocarburo apoderado mediante los denominados "marcianos" en los que elevan el hidrocarburo a altas temperaturas con el fin de alterar sus propiedades químicas y físicas para obtener el refinado o denominado "pategrillo"; los centinelas (o "campaneros" o "moscas") que apoyados de vehículos y modernos sistemas de comunicación alertan de la presencia de autoridades. Y finalmente, los comercializadores, quienes se encargan de vender el producto refinado.

Ilustración 2: Cadena de apoderamiento



*Cenit Transporte y Logística de Hidrocarburos. (2023). Análisis del fenómeno del apoderamiento de hidrocarburos. (pág. 4)

El apoderamiento mediante la instalación ilegal de válvulas a los sistemas que transportan el hidrocarburo es tan solo el primer paso de esta cadena delictiva, ya que posterior a su extracción, el producto es llevado a infraestructuras ilegales destinadas para su procesamiento, también denominadas refinerías artesanales ilegales. Si bien es cierto, estas conductas son judicializadas de acuerdo con la normatividad penal vigente, estos tipos penales no se ajustan certeramente al comportamiento desplegado, en atención al vacío legal existente, lo cual puede conllevar a la impunidad de estos actos.

3. LAS REFINERÍAS ILEGALES O CENTROS DE REFINADO

Las refinerías ilegales son construcciones artesanales, compuestas por una o varias estructuras metálicas tipo horno denominados "marcianos" o "quemaderos" en los cuales se procesa el hidrocarburo, a estos recipientes le son instaladas tuberías galvanizadas o mangueras de transporte, lo cual permite la conversión del hidrocarburo apoderado de manera ilícita a la sustancia llamada "pategrillo", la cual reemplaza la gasolina como precursor químico esencial en el procesamiento de pasta base de coca. De igual forma, la refinación artesanal del combustible también sirve para: obtener un hidrocarburo tipo nafta para su comercialización y consumo interno y exportación; la destilación y uso en minería ilegal; la comercialización de crudo para calderas y motores que los usan como combustible. Así mismo, los combustibles ilegalmente obtenidos se destinan para la comercialización ilícita en estaciones de servicio, venta informal y proceso de pasta base de coca, en ocasiones mezclándolo con combustibles legales o con combustibles de baja calidad, los cuales fueron refinados ilegalmente como producto del apoderamiento.

Ilustración 3: Refinería ilegal en Tibú, Norte de Santander



*Registro fotográfico Caso Nápoles IV

Ilustración 4: Marciano hallado dentro de refinería ilegal en la vereda Buenos Aires, municipio de Orito, Putumayo



*Registro fotográfico denuncia penal por apoderamiento de hidrocarburos y contaminación ambiental, instalación válvula ilícita sistema de transporte OMO PK63+720.

Ilustración 5: Marciano hallado en la vereda Bertrania, Tibú, Norte de Santander



*Registro fotográfico proceso penal Caso Nápoles II

Ilustración 6: Piscina artesanal hallada en zona rural del corregimiento de la Guayacana, municipio de Tumaco departamento de Nariño



*Informe de investigador de campo FPJ-11, rendido dentro de proceso penal con radicado No. 5283560000202300067.

Ilustración 7: Piscina artesanal hallada en la vereda Socuavo en Tibú, Norte de Santander



*Registro fotográfico proceso penal Caso Nápoles III

Estos complejos industriales ilícitos, por lo general, son construidos cerca de fuentes hídricas como quebradas o ríos, debido a que necesitan el agua para enfriar el crudo procesado por calentamiento,

lo que, en consecuencia, es un riesgo alto de contaminación ambiental, como más adelante se evidenciará.⁴

Igualmente, la contaminación por "(...) los derivados de hidrocarburos -gasolina, queroseno, aceites, combustibles, parafinas, y el asfalto, entre muchos otros- no solo impactan la capa superficial del suelo, también corren el riesgo de ser movilizados hasta aguas subterráneas generando así su contaminación, o incluso pueden ser transportadas por escorrentía incrementado aún más el daño ambiental. Dicha contaminación afecta las condiciones fisicoquímicas de agua al presentarse una disminución de oxígeno disuelto debido a la reducción de la transferencia de oxígeno entre la fase atmósfera - agua, al igual que la entrada de luz al medio, lo que inhibe el crecimiento de ciertas especies y disminuye la fijación de nutrientes (Jiménez, 2006). Uno de los efectos adicionales tanto en agua como suelos es que el petróleo consume oxígeno, aumenta la demanda bioquímica del agua y puede generar condiciones anóxicas.(...)"⁵

De igual manera, desde la Agencia Nacional de Hidrocarburos, se ha identificado que el componente ambiental, "se ha visto afectado principalmente por las acciones contra la infraestructura petrolera, en especial en contra del oleoducto caño limón Coveñas, el cual se refleja en atentados terroristas, válvulas ilícitas y refinerías ilegales, la gran mayoría, para el servicio de la producción de pasta de base de coca (Fupad, 2018)".⁶

Por último, la construcción de las refinerías ilegales evidencia el músculo financiero del que gozan las organizaciones criminales que se dedican a este flagelo, así, por ejemplo, una refinería puede llegar a estar avaluada en setecientos millones de pesos⁷. Por otro lado, para el año 2018, se determinó por parte de la Fuerza Aérea Colombiana que las refinerías ilegales improvisadas tenían capacidad para producir alrededor de 10.000 galones diarios, generando ganancias de más de mil millones de pesos mensuales, cabe resaltar que el montaje de estas tiene un valor aproximado de 1.400 millones pesos⁸.

4. DAÑO AL PATRIMONIO ECONÓMICO DEL ESTADO

⁴ Informe de investigador de campo FPJ -11, que contiene concepto técnico sobre los impactos ambientales ocasionados por la actividad de refinería artesanal para la obtención de refinado, así como la existencia de un daño en los recursos naturales, en zona rural del corregimiento de la Guayacana, Municipio de Tumaco, Departamento de Nariño, rendido bajo el proceso penal con radicado No. 5283560000202300067, en el que se profirió sentencia condenatoria por parte del Juzgado Primero Penal del Circuito Especializado de Tumaco.
⁵ Velásquez Arias, A. (2017). Contaminación de suelos y aguas por hidrocarburos en Colombia. Análisis de la fitorremediación como estrategia biotecnológica de recuperación. Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD.
⁶ ANH
⁷ Fuerzas Militares de Colombia. (2022) Fuente: Pág. Oficial Comando de Fuerzas Militares de Colombia. Obtenido de <https://www.cafm.mil.co/es/multimedia/noticias/fuerza-publica-neutraliza-refineria-ilegal-avallada-en-mas-de-700-millones-de>
⁸ Comunicaciones Estratégicas Cacom 1, Fuente: Noticias Fuerza Área Colombiana, Fecha: 08 marzo 2018. Enlace: <https://www.fac.mil.co/es/noticias/destruccion-de-refinerias-ilegales-en-norte-de-santander>

Los delitos contra la infraestructura petrolera se caracterizan por ser pluriofensivos, al afectar no solo el patrimonio de las compañías que producen y transportan el hidrocarburo, sino también el patrimonio del Estado. Por mandato del artículo 334 de la Constitución Política el Estado interviene en la exploración, y distribución de los recursos naturales y de los servicios públicos, de igual forma, el sector de hidrocarburos es estratégico para el país, ya que representa entre el 4 % y 5 % del PIB nacional. Según el pronunciamiento del Comité Autónomo de la Regla Fiscal (Carf) sobre la revisión del plan financiero de Gobierno de 2023, en el año 2022 el sector aportó \$18,16 billones a las arcas de la Nación, más que lo recibido en 2021 (\$4,9 billones). En este orden de ideas, los delitos contra la infraestructura petrolera impactan directamente a las finanzas del Estado, reduciendo los dividendos y los impuestos por efecto de la menor utilidad de las empresas del sector y del grupo empresarial Ecopetrol.

4.1. IMPACTO FINANCIERO

Entre los años 2019 y 2023 tan solo para la atención de emergencia y mitigación ambiental en eventos de apoderamiento de hidrocarburos, el impacto financiero para el Estado ha sido el siguiente: los costos de atención en emergencias y remediación de áreas afectadas oscila en novecientos ochenta y cinco mil millones de pesos (\$985.000.000.000), lo que equivale a un promedio anual de ciento noventa y siete mil millones de pesos (\$197.000.000.000), 68 % de este valor se destina a la atención de eventos que implica la disponibilidad 24/7, atención primaria para mitigar y controlar los eventos; 24 % va dirigido a la atención ambiental, que implica recolección de producto y remediación, así como la recuperación de zonas, y 7 % está destinado para la preparación, que supone simulacros, comunicaciones, equipos y planes de emergencia⁹.

Por otro lado, se estima que entre el año 2015 y 2020 se registraron menores ingresos por mil quinientos sesenta y siete mil millones de pesos (1.567.000.000.000), que equivale anualmente a trescientos trece mil millones de pesos (313.000.000.000), debido al crudo apoderado ilegalmente para posiblemente luego ser refinado de manera ilegal¹⁰.

Por último, debido a la comisión de delitos contra la infraestructura petrolera, se han registrado menores ingresos para la Nación via impuestos de renta por menores utilidades del sector, así las cosas, entre 2018 y 2022 se perdieron hasta novecientos cuarenta y cuatro mil millones (944.000.000.000), lo que equivale anualmente a ciento ochenta y nueve mil millones de pesos (189.000.000.000). Adicionalmente, 10 % de las regalías recaudadas por hidrocarburos son

⁹ Centil Transporte y Logística de Hidrocarburos (2023). Análisis del fenómeno del apoderamiento de hidrocarburos. (pág. 10)
¹⁰ Ibidem.

destinadas a las regiones de país para utilidad social¹¹. Lo anterior, puede ser observado en la siguiente gráfica:

Ilustración 8: Costos de atención, menores ingresos estimados y menor impuesto de renta



4.2. DAÑO ECONÓMICO A LAS ENTIDADES ESTATALES

Para las entidades estatales dedicadas a la exploración, explotación y transporte de hidrocarburos, las pérdidas por el apoderamiento y la instalación de estas infraestructuras ilegales son de gran proporción, generando un costo promedio de cien mil millones de pesos¹² por afectaciones a la infraestructura de transporte de hidrocarburo. Lo anterior, por el despliegue realizado por las entidades para reparar una instalación ilícita, lo cual implica la articulación de las áreas de seguridad física, atención de emergencias, gestión social, medio ambiental, labores técnicas y de mantenimiento.

Entre las actividades efectuadas por atención de eventos de conexiones ilícitas en la infraestructura de transporte de hidrocarburos se destacan: la suspensión del bombeo de hidrocarburos, comunicación oficial a las autoridades correspondientes, aseguramiento y aislamiento del área por parte de Fuerza Pública, articulación con organismos de socorro, gestión y manejo de carácter social

¹¹ Ibidem.

¹² ABC Apoderamiento de Hidrocarburos – Cenit Transporte y Logística de Hidrocarburos

con población de riesgo afectada, despliegue del equipo ambiental para mitigar afectaciones, movilización de las cuadrillas de mantenimiento, reparación de las válvulas ilícitas para la atención de la situación o emergencia, gestión judicial y jurídica ante las instancias correspondientes, recolección, transporte y disposición del hidrocarburo derramado y contaminación y reparación definitiva del ducto para reanudar bombeo.

Como resultado de esta problemática, se han encontrado numerosas válvulas ilícitas en los sistemas de transporte. Para el periodo de 2021 a 2024 se hallaron un total de 3.620, siendo 3.074 en el Oleoducto Transandino –OTA- ubicado dentro del municipio de Tumaco, 130 en el Oleoducto Caño Limón Coveñas –OCL- y 416 para poliductos ubicados a nivel nacional. A su vez, en el Oleoducto Transandino en el año 2021 se hallaron 727 válvulas ilícitas y 362 refineras ilícitas, para el año 2022 se encontraron 687 válvulas ilícitas y 174 refineras ilegales, en el año 2023 se hallaron en este sistema de transporte 768 válvulas ilícitas y 338 refineras ilegales, en el primer semestre de 2024 se han localizado 88 perforaciones y válvulas ilícitas y 17 refineras ilegales. Por su parte, en el Oleoducto Caño Limón para el año 2021 se denunciaron 61 conexiones ilícitas y 31 refineras ilegales, en el año 2022 se denunciaron 44 conexiones ilícitas y 25 refineras, en el año 2023 se denunciaron 12 conexiones ilícitas y 11 refineras ilegales y en el primer semestre de 2024 se han hallado 40 conexiones ilícitas y 41 refineras ilícitas¹³.

4.3. ACTIVIDADES ILEGALES PARALELAS

Los delitos que afectan la infraestructura petrolera del Estado, además de ser pluriofensivos, sirven también como "delitos medios" para el despliegue de otras conductas delictivas, de manera que el apoderamiento, refinación, almacenamiento y transporte ilegal de hidrocarburo nutre directamente otras actividades ilegales realizadas por la criminalidad organizada dedicadas al narcotráfico, minería ilegal, contrabando de combustibles y otros, luego son estos los consumidores finales en el marco de estas empresas criminales paralelas.

De lo anterior, se avizora cómo el procesamiento ilegal es una actividad más de los grupos criminales con las que obtienen el producto clave para sus demás economías ilícitas, las cuales finalmente son el destino último del hidrocarburo apoderado, por medio del cual fortalecen sus finanzas e incrementan su patrimonio ilícitamente. De manera que, no es viable indicar que las consecuencias de este fenómeno son para las entidades dedicadas a la industria petrolera o para el Estado, pues es claro que también repercute en problemáticas históricas a nivel nacional e internacional, como el narcotráfico y el incremento de los cultivos ilícitos.

5. INCREMENTO DE LOS CULTIVOS ILÍCITOS

Aproximadamente el setenta por ciento (70 %) del producto ilegalmente apoderado de los sistemas de transporte de hidrocarburos es usado por las organizaciones criminales para su refinación ilegal.

¹³ Información de posibles hallazgos presuntamente relacionados con apoderamiento de hidrocarburos, identificados mediante drones – Cenit Transporte y Logística de Hidrocarburos.

del cual se obtiene la sustancia clave para el procedimiento de la pasta base de coca, la cual posteriormente se convierte en clorhidrato de cocaína que es transportada y comercializada en el territorio nacional y también exportada hacia otros países, destinándose así al narcotráfico.

Como se ha puesto de presente, la mayor dificultad se presenta en la región de Catatumbo, Norte de Santander en el sistema de transporte Oleoducto Caño Limón -OCL- y en el municipio de Tumaco, Nariño en el sistema Oleoducto Transandino -OTA-, donde el apoderamiento de hidrocarburo aumentó de forma dramática en los últimos meses y en consecuencia la cantidad de refineras ilegales.

Según el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), se reporta un incremento del 43% del área sembrada con coca en el país, pasando de 143.000 hectáreas en 2020 a 204.000 en 2021. Estos cultivos se siguen ubicando en los mismos territorios, que son: Nariño, Norte de Santander y Putumayo¹⁴. De acuerdo con el Informe de Monitoreo de Territorios Afectados por Cultivos Ilícitos, los municipios más afectados y con mayor incremento son: Tumaco, Nariño con 18.109 hectáreas sembradas con coca para el año 2021 y Tibú, Norte de Santander con 22.229 de hectáreas sembradas, zonas en las que se encuentra estructura estratégica para el transporte de hidrocarburos, como lo es el Oleoducto Transandino y el Oleoducto Caño Limón Coveñas.

6. AFECTACIÓN AL MEDIO AMBIENTE

Además del perjuicio inferido al patrimonio de las entidades públicas y a las arcas del Estado, las conductas criminales desplegadas contra la infraestructura petrolera dañan y ponen en riesgo el bien jurídico del medio ambiente, ya que, como fue comentado, la refinación ilegal de hidrocarburo genera contaminación a los recursos naturales, afectando la fauna, la flora y en muchas ocasiones las fuentes hídricas que surten de agua potable a las comunidades.

Durante el año 2022 se presentaron 284 eventos de conexiones ilícitas con contaminación, lo que equivalió a la contaminación de 43.057 metros cuadrados de suelos contaminados y 29,19 kilómetros de fuentes hídricas contaminadas. Por su parte, se sufrió un incremento en el año 2023, registrándose 346 eventos con contaminación, resultando 50.147 metros cuadrados de suelos contaminados y 5,84 kilómetros de fuentes hídricas afectadas¹⁵.

¹⁴ UNODC. (2022). *El cultivo de coca alcanzó niveles históricos en Colombia con 204.000 hectáreas registradas en 2021*.

¹⁵ Cenit Transporte y Logística de Hidrocarburos (2023). *Análisis del fenómeno del apoderamiento de hidrocarburos*. (pág. 11)

Ilustración 9. Cuantificación eventos de contaminación



*Cenit Transporte y Logística de Hidrocarburos. (2023). *Análisis del fenómeno del apoderamiento de hidrocarburos*. (pág. 11)

El uso de las denominadas refineras ilegales, a donde es llevado el producto apoderado de los sistemas de transporte, no solo ocasiona pérdidas económicas para el Estado, también perjudican en grandes proporciones a los ecosistemas donde se instalan, pues refinar hidrocarburo sin los controles necesarios, implica la tala de árboles para su instalación y la contaminación del componente suelo por los derrames, así como la pérdida de la cobertura vegetal, fenómenos de compactación de suelo, provocando que el hidrocarburo ilegalmente apoderado y procesado genere la pérdida de fertilidad del suelo, efectos perjudiciales para los seres humanos y para el ecosistema.¹⁶

También el componente agua se ve afectado, pues a través de las fuentes hídricas de las cuales se abastecen y sirven de suministro a las poblaciones aledañas, las organizaciones criminales vierten el hidrocarburo inútil para ellos, por lo que se convierte en un (...) "cuerpo receptor de residuos producidos (sic) de la refinería artesanal, adicionalmente los productos derramados en el suelo pueden llegar a los depósitos de agua subterránea siendo estos contaminados."¹⁷

De igual manera, "el derrame de hidrocarburos en fuentes hídricas impide el intercambio gaseoso con la atmósfera¹⁸, teniendo en cuenta que estos tienden a flotar por la menor densidad que presenta con respecto al agua, lo que ocasiona un bloqueo en el ingreso de la luz solar, impidiendo el normal funcionamiento (sic) de los ecosistemas que allí habitan como micro invertebrados y el plancton."¹⁹

¹⁶ Informe de investigador de campo FPJ-11, que contiene concepto técnico sobre los impactos ambientales ocasionados por la actividad de refinería artesanal para la obtención de refinado, así como la existencia de un daño en los recursos naturales, en zona rural del corregimiento de la Guayaicana, Municipio de Tumaco, Departamento de Nariño, rendido bajo el proceso penal con radicado No. 5283560000202300067, en el que se profirió sentencia condenatoria por parte del Juzgado Primero Penal del Circuito Especializado de Tumaco.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Tomado de Velásquez, J.A. (2017). Contaminación de suelos y aguas por hidrocarburos en Colombia, Análisis de la fitorremediación como estrategia biotecnológica de recuperación. Revista de Investigación Agraria y Ambiental.

¹⁹ Informe de investigador de campo FPJ-11, que contiene valoración preliminar de la contaminación ambiental por derrame de combustible en ilícito aprovechamiento de hidrocarburo, en el departamento de Nariño, Municipio de Tumaco, Zona Rural Del Corregimiento La Guayaicana, rendido bajo el proceso penal con radicado No. 5283560000202300067, en el que se profirió sentencia condenatoria por parte del Juzgado Primero Penal del Circuito Especializado de Tumaco.

El Grupo de Laboratorio de Calidad Ambiental IDEAM ha podido determinar el efecto causado por la contaminación producida por quienes se apoderan y refinan hidrocarburo de manera ilícita en el corregimiento La Guayacana, municipio de Tumaco, Nariño, de esta forma, en un informe brindado dentro de un proceso penal se señaló lo siguiente: "la concentración para el parámetro de Grasas y aceite de la muestra de agua residual de escorrentía se encuentra en proporción 6.84:1, con respecto al límite máximo permisible, igualmente el parámetro de Hidrocarburos totales en proporción 8.61:1, con el valor estipulado en la norma; así mismo, es importante mencionar respecto a la muestra tomada en la Quebrada Pilvisito, en la que se observa la presencia de estos dos parámetros en concentraciones de 4.85 mg/L y 3.3 mg/L, lo que podría causar efectos nocivos en las especies que allí habitan, teniendo en cuenta que la presencia de grasas y aceites en el agua limitan la oxigenación del recurso hídrico."²⁰ (subrayado fuera de texto) - Resolución 0631 de 2015²¹.

Ilustración No. 10. Interpretación de resultados y comparativo de informes con la normatividad de vertimiento.

| Parámetro | Unidades | Resultado | | Resolución 0631 | |
|-----------------------|----------|---|---|-----------------|--------------------|
| | | Agua residual de escorrentía Informe No. 886-3022 Muestra No. 26295 | Quebrada Pilvisito Informe No. 037-2032 Muestra No. 28817 | Referencia | Cumple / No Cumple |
| Grasas y Aceites | mg/L | 162.7 | 4.85 | 15.00 | No Cumple |
| Hidrocarburos Totales | mg/L | 86.1 | 3.3 | 10.00 | No Cumple |

* Informe de investigador de campo FPJ -11, rendido bajo el proceso penal con radicado No. 5283560000202300067.

Concluyendo por parte del IDEAM que, se han "encontrando concentraciones superiores a las establecidas en la normatividad ambiental vigente y el efecto que tienen estas altas concentraciones en los sistemas bióticos del ecosistema (sic), es posible establecer de manera contundente que los vertimientos causados por la refinería artesanal para la obtención de refinado generan una CONTAMINACIÓN AMBIENTAL en el lugar de intervención."²²

Por su parte, en el componente fauna, con la instalación de las refinerías ilegales y la realización de estas actividades ilícitas, (...) las emisiones atmosféricas producto de la combustión generada por el

²⁰ Informe de investigador de campo FPJ -11, que contiene concepto técnico definitivo en la valoración de la contaminación ambiental realizada el pasado 25 de marzo de 2022, en el corregimiento de la Guayacana, municipio de Tumaco - Nariño, rendido bajo el proceso penal con radicado No. 5283560000202300067, en el que se profirió sentencia condenatoria por parte del Juzgado Primero Penal del Circuito Especializado de Tumaco.

²¹ Se realiza un comparativo con lo establecido en la resolución 0631 del 17 de Marzo de 2015 "por la cual se establecen los parámetros y valores límites máximos permisibles en los vertimientos puntuales a cuerpos de aguas superficiales y a los sistemas de alcantarillado público y se dictan otras disposiciones" en el artículo 11, parámetros fisicoquímicos a monitorear y sus valores límites máximos permisibles en los vertimientos puntuales de aguas residuales no domésticas - ARND a cuerpos de aguas superficiales de actividades asociadas con hidrocarburos.

²² Ibidem.

proceso realizado y las altas temperaturas que se presentan en el sitio de interés, ocasionando el ahuyentamiento de las especies presentes en el área de intervención".²³

Para el componente aire, "se ve afectado por las partículas en suspensión generada por los residuos generados por la combustión de hidrocarburos, este tipo de combustión genera emisiones tales como: dióxido de carbono, monóxido de carbono y otros gases causantes del efecto invernadero, los cuales son percibidos a través de los sentidos (vista y tacto), debido a la ausencia de cobertura vegetal, ocasionado por tala de árboles, es de anotar que estas partículas son arrastradas por acción del viento e inhaladas por las personas que se dedican a la actividad y personas aledañas al lugar de los hechos."²⁴

Ahora bien, respecto del componente paisajístico, "se evidenció deterioro de este componente debido a la tala, degradación de los bosques y afectación al suelo, generando una reducción en la diversidad de fauna y flora silvestres y a la intermisión de procesos ecológicos del bosque donde ésta interviene."²⁵

En relación con el componente comunidad, también se ve afectada "en la pérdida de la calidad de vida, teniendo en cuenta que la destrucción del ambiente es directamente proporcional a la pérdida de la salud humana."²⁶

Por consiguiente, las refinerías ilegales causan contaminación ambiental en diferentes componentes del ecosistema: "se pudo determinar que esta actividad de refinería artesanal no cuenta con métodos de mitigación de impactos, Planes de Manejo Ambiental, plan de Trabajos u otras obras que permitan reducir los impactos causados a la zona en estudio. Adicionalmente, se puede deducir que las actividades antrópicas realizadas de tala, quema e introducción de elementos ajenos al ecosistema y la disposición inadecuada de residuos líquidos al suelo, contribuyen con la fragmentación de hábitats, disminución de la flora silvestre y con ello refugios de fauna silvestre, las cuales intervienen en procesos ecológicos vitales para la regeneración y dinámica de las sabanas en los procesos de polinización; la dispersión de semillas que es realizado por especies de fauna silvestre y en menor proporción por otros vertebrados los cuales promueven la coexistencia de más especies de fauna y flora silvestre las cuales mantienen el equilibrio de ecosistemas presentes."²⁷

De esta contaminación, se cuenta con el siguiente registro fotográfico de las zonas de Putumayo, Nariño y Catatumbo:

²³ Informe de investigador de campo FPJ -11, que contiene concepto técnico sobre los impactos ambientales ocasionados por la actividad de refinería artesanal para la obtención de refinado, así como la existencia de un daño en los recursos naturales, en zona rural del corregimiento de la Guayacana, Municipio de Tumaco, Departamento de Nariño, rendido bajo el proceso penal con radicado No. 5283560000202300067, en el que se profirió sentencia condenatoria por parte del Juzgado Primero Penal del Circuito Especializado de Tumaco.

²⁴ Ibidem.

²⁵ Ibidem.

²⁶ Ibidem.

²⁷ Ibidem.

Ilustración No. 11. Contaminación ambiental en la vereda La Palestina del municipio de Orito, Putumayo.



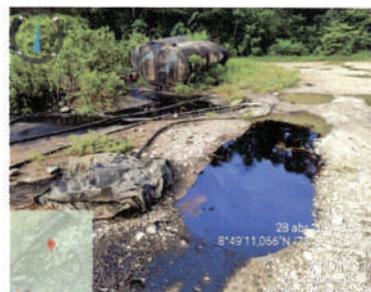
*Registro fotográfico denuncia penal por apoderamiento de hidrocarburos y contaminación ambiental, instalación válvula ilícita sistema de transporte OSO PK49+150.

Ilustración No. 12. Contaminación ambiental en zona rural del corregimiento La Guayaca, municipio de Tumaco, Nariño



* Informe de investigador de campo FPJ-11, rendido dentro de proceso penal con radicado No. 5283560000202300067.

Ilustración No. 13. Contaminación ambiental en la vereda Las Palmas, Tibú, Norte de Santander.



* Registro filmico caso Atlas II

Ilustración No. 14. Contaminación ambiental en la vereda Las Palmas, Tibú, Norte de Santander



* Registro filmico caso Atlas II

Por la comisión de conductas delictivas relacionadas con el apoderamiento de hidrocarburos en estas zonas del país y la contaminación ambiental que genera, se han radicado 1.870 denuncias por estos delitos solo para la región de Nariño, siendo una de las más afectadas por este flagelo. De igual manera, según la información brindada por la Fuerza Pública, se ha conocido que en esta misma zona entre los años 2020 y 2024 se han hallado la cantidad de 1.014 refineras ilegales. Así mismo, para la región de Catatumbo se hallaron en este periodo de tiempo, 157 refineras ilegales, valores que reflejan la gran problemática presente en estas regiones.

Así las cosas, el impacto ambiental que se genera por la instalación de las refineras ilegales y el procesamiento ilegal del hidrocarburo, es de grandes proporciones, como se expuso, no sólo afecta un componente del medio ambiente, sino por el contrario genera afectación a varios de estos, lo cual de manera directa trasciende a las comunidades aledañas e incluso ha llegado a afectar poblaciones lejanas debido al desplazamiento del hidrocarburo procesado legalmente a través de las fuentes hídricas ubicadas en estas zonas.

En conclusión, el procesar hidrocarburo apoderado de manera ilegal afecta, primero, el normal desarrollo de las actividades de las comunidades, a los predios, cultivos, escuelas, puntos de captación de agua, acueductos, viviendas y parcelas, entre otros, y en caso de explosiones o derrames mayores, se afecta la salud y la vida de las personas. Segundo, contamina el medio

ambiente en ocasiones de manera irreparable, así como los recursos naturales, suelo, fuentes hídricas, agua potable de las comunidades, y la fauna y flora de las comunidades. Tercero, se afecta la industria debido a las pérdidas económicas para el país por los ingresos que deja de percibir. Cuarto, incluso las mismas personas que incurren en esta actividad se someten a un alto riesgo, debido a que el refinamiento del hidrocarburo de forma artesanal es una actividad peligrosa en razón a la alta volatilidad del producto tratada que, incluso, puede causar conflagraciones. De igual forma, la inhalación de gases o vapores puede causar en las personas adormecimiento hasta la muerte, quemaduras por incendio o explosiones que tienen la potencialidad de causar afectaciones a la integridad y a la vida de las personas²⁸.

7. PROCEDIMIENTO DE DESTRUCCIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS ILEGALES

El Código de Procedimiento Penal – Ley 906 de 2004 – contiene dos artículos que prevén la destrucción de elementos materiales probatorios. Por su parte, el artículo 87 prevé la destrucción del objeto material de la conducta delictiva cuando se trate de delitos contra la salud pública, los derechos de autor, falsificación de moneda, el ofrecimiento engañoso de productos y servicios, la usurpación de derechos de propiedad industrial y derechos de obtenedores de variedad vegetal y el uso legítimo de patentes. El mismo artículo plantea el procedimiento para la destrucción de "laboratorios rústicos para el procesamiento de sustancia alucinógenas o cultivos ilícitos de hoja de coca o amapola". De este modo, dicha norma es expresa al establecer que únicamente pueden ser destruidos los elementos correspondientes a los delitos ya mencionados y los laboratorios para sustancias alucinógenas.

Por otra parte, el artículo 256 de la Ley 906 de 2004 establece lo relativo a los macroelementos materiales probatorios, descritos como los objetos de gran tamaño, como naves, aeronaves, vehículos automotores, máquinas, grúas y otros similares. Dichos elementos, según la norma, deben ser examinados por peritos y los funcionarios de policía judicial serán los encargados de recoger los elementos materiales probatorios y evidencia física que se encuentren en ellos. De igual forma, se debe realizar la fijación fotográfica y videográfica de los macroelementos y de los sitios en los que se hallen huellas, rastros, micro rastros o semejantes, marihuana, cocaína, armas, explosivos o similares y se deberán embalar, rotular y someterse a la respectiva cadena de custodia. En cuanto a la destrucción de los elementos solo es posible destruir el material explosivo.

Así las cosas y en ausencia de una norma que prevea la destrucción de las infraestructuras en mención, también denominadas refineras ilegales o artesanales, es imperativo adoptar un procedimiento para ello. Ahora, si bien la destrucción de las refineras ilegales puede implicar una eventual afectación al medio ambiente, debe tenerse en cuenta que es mayor el impacto ambiental y el riesgo para otros derechos fundamentales como la salud, integridad física, ambiente sano y la vida de las personas que mantener dichas estructuras ilegales. Al respecto vale la pena poner de presente el principio de precaución ambiental pregonado por la Corte Constitucional, según el cual ante una tensión entre principios y derechos en conflicto la autoridad debe propender por la interpretación que

²⁸ ABC Apoderamiento de Hidrocarburos – Cent Transporte y Logística de Hidrocarburos.

resulte más acorde con la garantía y disfrute de un ambiente sano, respecto de aquella que lo suspenda, limite o restrinja, entonces es aceptable adoptar una medida de destrucción de un elemento que cause daño a los recursos naturales, cuando el daño que genera representa un perjuicio grave e irreversible, aun cuando no haya certeza al respecto y la decisión esté encaminada a impedir la degradación del medio ambiente²⁹.

En fundamento de lo anterior, se debe aplicar este principio como una herramienta jurídica que busca la ejecución de acciones y medidas regulatorias dirigidas a evitar o minimizar los daños ambientales, con independencia de las repercusiones que pueda ocasionar en los territorios de otras naciones³⁰. Esto aplica en los casos donde exista incertidumbre científica sobre los efectos nocivos de una medida o actividad, por lo que, según este principio, debe preferirse la solución que evite el daño y agravación. En consecuencia, dicha herramienta no solo concibe la protección al medio ambiente, sino también el derecho a la salud, cuando exista amenaza de vulneración.

Por lo anterior, el Principio de Precaución responde a la necesidad de compensar dos características usuales del medio ambiente, con relación a la interacción del ser humano. La primera alude a la falta de atención de las personas que realizan este tipo de actividades ilegales para analizar los riesgos y daños que pueden manifestarse muchos años después de los eventos que los originaron, los cuales conllevan repercusiones negativas tanto para el medio ambiente como para la salud y bienestar público, y en segundo lugar, debe de valorarse la magnitud de los impactos ambientales que pueden llegar a ser difíciles o imposibles de invertirse en escalas humanas de tiempo³¹. En consecuencia, procesar hidrocarburo apoderado de manera ilegal, además de constituir un riesgo ambiental que genera daños y deterioro contra la biodiversidad e integridad del medio ambiente, afecta a su vez, la salud de las personas y con ello el bienestar en conexión con la vida. De modo que, la destrucción de estas infraestructuras ilegales, si bien puede causar una eventual afectación, su destrucción a mediano y largo plazo supone una protección mayor a los recursos naturales y otros bienes objeto de protección.

En los eventos en que son halladas las refineras artesanales se tiene un peligro de daño, atendiendo a que los residuos del hidrocarburo procesado de manera ilegal son depositados en instalaciones artesanales o piscinas, que no cuentan con las medidas necesarias para prevenir la generación de impactos al medio ambiente, lo cual genera derrames que afectan los recursos hídricos y el suelo, de igual forma, mientras el producto es procesado se generan gases tóxicos, es decir, mientras estas infraestructuras ilegales se encuentran en funcionamiento se van a seguir generando daños al medio ambiente. De igual forma, los daños generados por derrame de crudo solo pueden ser menguados diez, veinte años o más, después de su perpetración, debido a la gravedad de los factores contaminantes.

Bajo este contexto, la destrucción de las refineras ilegales comprende un desafío evolutivo para el Estado, dirigido a fortalecer los principios fundamentales que sostienen la continuación de un entorno

²⁹ Sentencia T-614 de 2019. M.P. Alberto Rojas Ríos.
³⁰ Sentencia T-63216 de 2019. M.P. Jorge Iván Palaco Palaco.
³¹ D. Uribe Vargas, F. Cárdenas Castañeda, Derecho Internacional Ambiental. Bogotá, Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, 2010, p. 164.

ecológico sano, en concordancia con los Derechos Fundamentales de tercera generación que conforman el bloque de constitucionalidad.

8. IMPACTO FISCAL

El artículo 7 de la Ley 819 de 2003 estipula que se debe explicitar en la exposición de motivos de toda iniciativa legislativa el impacto fiscal que esta pueda tener. Ahora bien, el presente proyecto de ley no genera impacto fiscal ni contempla compromisos fiscales sobre el Presupuesto General de la Nación, ni sobre los presupuestos de las entidades territoriales por no contener ninguna medida que implique la ordenanza de gastos o comprometer recursos del PGN.

Sin embargo, es menester recordar que, y dando cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, lo mencionado por la Corte Constitucional en Sentencia C-911 de 2007, en donde se señala que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa.

"En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° 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".

En consecuencia, y teniendo en cuenta que el Gobierno Nacional es el director de la economía nacional es el Ministerio de Hacienda y Crédito público quien debe proporcionar el estudio de impacto fiscal de la presente iniciativa si es que hay lugar a ello, de conformidad a lo estipulado en la sentencia de constitucionalidad 315 del 2008.

"Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819/03 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. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, **corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto.** 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. (Negrilla y cursiva fuera de texto)

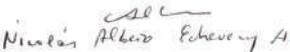
9. CONFLICTO DE INTERÉS.

Teniendo en cuenta el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la misma ley, que establece la obligación al autor del proyecto presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo éstos, criterios guías para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, se considera que frente al presente proyecto, no se generan conflictos de interés alguno, puesto que las disposiciones aquí contenidas son generales y no generan beneficios particulares, actuales y directos.

Sin perjuicio de lo anterior, se debe tener en cuenta que la descripción del posible conflicto de interés que se pueda presentar frente al trámite del presente proyecto de ley no exime del deber del Congresista de identificar causales adicionales.

Cordialmente,


MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO
 Senador de la República


 Nicolás Alberto Echeverry A.
 SERRANO

BIBLIOGRAFÍA

- Cenit Transporte y Logística de Hidrocarburos. (2022). *ABC Apoderamiento de Hidrocarburos.*
- Cenit Transporte y Logística de Hidrocarburos. (2023). *Análisis del fenómeno del apoderamiento de hidrocarburos.*
- Cenit Transporte y Logística de Hidrocarburos. (2022). *Información de complejos industriales ilegales de presencia del fenómeno de apoderamiento: Nariño.*
- Cenit Transporte y Logística de Hidrocarburos. (2022). *Información de complejos industriales ilegales de presencia del fenómeno de apoderamiento: Catatumbo.*
- Cenit Transporte y Logística de Hidrocarburos. (2023). *Información identificación de hallazgos mediante drones en el fenómeno de apoderamiento: Nariño.*
- Cenit Transporte y Logística de Hidrocarburos. (2023). *Información identificación de hallazgos mediante drones en el fenómeno de apoderamiento: Arauca.*
- Cenit Transporte y Logística de Hidrocarburos. (2024). *Información de posibles hallazgos presuntamente relacionados con apoderamiento de hidrocarburos, identificados mediante drones. Nariño, 2024.*
- Cenit Transporte y Logística de Hidrocarburos. (2024). *Información de posibles hallazgos presuntamente relacionados con apoderamiento de hidrocarburos, identificados mediante drones. Norte de Santander, 2024.*
- Corte Constitucional, Sentencia T-614 de 2019 [M.P. Alberto Rojas Ríos].

- Corte Constitucional, Sentencia T-622 de 2016 [M.P. Jorge Iván Palacio Palacios].
- D. Uribe Vargas, F. Cárdenas Castañeda. *Derecho Internacional Ambiental*, Bogotá, Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, 2010, p. 164.
- Informe de investigador de campo FPJ -11, que contiene concepto técnico sobre los impactos ambientales ocasionados por la actividad de refinería artesanal para la obtención de refinado, **así como la existencia de un daño en los recursos naturales, en zona rural del corregimiento de la Guayacana, Municipio de Tumaco, Departamento de Nariño, rendido bajo el proceso penal con radicado No. 52835600000202300067, en el que se profirió sentencia condenatoria por parte del Juzgado Primero Penal del Circuito Especializado de Tumaco.**
- Informe de investigador de campo FPJ -11, que contiene concepto técnico de lo observado en campo e identificación de los impactos ambientales ocasionados por la actividad de refinería artesanal para la obtención de refinado y definición de la existencia de un daño en los recursos naturales, en zona rural del corregimiento de la Guayacana, Municipio de Tumaco, Departamento de Nariño, rendido bajo el proceso penal con radicado No. 52835600000202300067, en el que se profirió sentencia condenatoria por parte del Juzgado Primero Penal del Circuito Especializado de Tumaco.
- Informe de investigador de campo FPJ -11, que contiene concepto técnico definitivo en la valoración de la contaminación ambiental realizada el pasado 25 de marzo de 2022, en el corregimiento de la Guayacana, municipio de Tumaco – Nariño., rendido bajo el proceso penal con radicado No. 52835600000202300067, en el que se profirió sentencia condenatoria por parte del Juzgado Primero Penal del Circuito Especializado de Tumaco.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2022). *El cultivo de coca alcanzó niveles históricos en Colombia con 204.000 hectáreas registradas en 2021.*
- Velásquez Arias, A. (2017). *Contaminación de suelos y aguas por hidrocarburos en Colombia. Análisis de la fitorremediación como estrategia biotecnológica de recuperación.* Universidad Nacional Abierta y a Distancia –UNAD.

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

El día 24 del mes 09 del año 2024

se radicó en este despacho el proyecto de ley
 N.º 246 Acto Legislativo N.º _____, con todos y
 cada uno de los requisitos constitucionales y legales
 por: HO. Miguel Angel Barreto, Nicolás Echeverry.


 SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES
SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 24 de Septiembre de 2024

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.246/24 Senado “**POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONA EL ARTICULO 327 F EN EL CÓDIGO PENAL, DENTRO DEL CAPÍTULO VI DEL TÍTULO X DE LA LEY 599 DEL 2000, REFERENTE AL PROCESAMIENTO ILEGAL DE HIDROCARBUROS, SUS DERIVADOS, BIOCOMBUSTIBLES O MEZCLAS, 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 MIGUEL ÁNGEL BARRETO CASTILLO, NICOLAS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN. La materia de que 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.

SAÚL CRUZ BONILLA
Secretario General (E)

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – SEPTIEMBRE 24 DE 2024

De conformidad con el informe de Secretaria 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

EFRAIN CEPEDA SARABIA
SECRETARIO GENERAL (E) DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

SAÚL CRUZ BONILLA

PROYECTO DE LEY NÚMERO 260 DE 2024 SENADO

por medio del cual se reglamenta el uso de celulares en los establecimientos educativos en los niveles de Preescolar, Básica y Media.

| | |
|---|---|
| <p>Bogotá D.C, 26 de septiembre de 2024</p> <p>Doctor SAÚL CRUZ Secretario Senado de la República Ciudad.</p> <p>REF: RADICACIÓN PROYECTO DE LEY – SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p>En mi condición de miembro del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en los artículos 150, 154 de la Constitución Política de Colombia y 140 de la Ley 5 de 1992, por su digno conducto me permito poner a consideración del Honorable Congreso de la República el siguiente proyecto de ley “Por medio del cual se reglamenta el uso de celulares en los establecimientos educativos en los niveles de preescolar, básica y media”.</p> <p>Cordialmente,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  MARCOS DANIEL PINEDA GARCÍA Senador de la República </div> <div style="text-align: center;">  NADIA BLEL SCAFF Senadora de la República </div> </div> | <p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY NÚMERO <u>260</u> DE 2024 SENADO</p> <p style="text-align: center;">“POR MEDIO DEL CUAL SE REGLAMENTA EL USO DE CELULARES EN LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS EN LOS NIVELES DE PREESCOLAR, BÁSICA Y MEDIA”.</p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA:</p> <p>Artículo 1. Objeto. Esta ley tiene por objeto regular el uso de los celulares en los establecimientos educativos en los niveles de preescolar, básica y media hasta el grado octavo de bachillerato.</p> <p>Artículo 2. Obligaciones de las Instituciones Educativas. Las instituciones educativas deberán establecer en el marco de los acuerdos de convivencia escolar, la reglamentación del uso del celular, hasta el grado octavo de bachillerato, y regulará su uso para los grados de noveno a once de bachillerato con el fin de garantizar que el uso de las demás herramientas tecnológicas como tabletas y computadores sean utilizadas exclusivamente para los procesos de aprendizaje.</p> <p>Artículo 3. Modifíquese el párrafo del artículo 4 de la Ley 2170 de 2021 el cual quedará así.</p> <p>RESPONSABILIDAD COMPARTIDA. El uso adecuado de las herramientas tecnológicas es una responsabilidad compartida entre el Estado, los establecimientos educativos y los padres de familia.</p> |
|---|---|

La reglamentación de esta ley estará a cargo del Ministerio de Educación Nacional, y deberá incluir a todos los actores involucrados en la educación de los niños, niñas y adolescentes y su adopción estará a cargo de las instituciones educativas en los niveles de preescolar, básica y media.

PARÁGRAFO Se reglamentará el uso de dispositivos móviles en las instituciones educativas hasta el grado octavo, los establecimientos educativos deberán incorporar a sus manuales de convivencia dicha regulación previa aprobación del Comité Escolar de Convivencia y Consejo Directivos.

De forma excepcional, previo aval del Comité Escolar de Convivencia y del Consejo de Directivos, se podrá restringir el uso de dispositivos de telefonía móvil a determinados horarios o lugares para los estudiantes de los grados 9, 10 y 11. Lo anterior, con el fin de proteger los derechos de los niños, niñas y adolescentes ante situaciones de riesgo relacionadas con el uso de dispositivos tecnológicos y de comunicaciones.

En cualquier caso, se garantizará el derecho a la comunicación que establece la libre opción que tiene toda persona de establecer contacto con otras mediante el uso directo del lenguaje, la escritura o los símbolos, o por aplicación de las herramientas que ofrecen las tecnologías de la información y las comunicaciones.

El Ministerio de Educación vigilará que las Instituciones Educativas incorporen a sus manuales de convivencia las restricciones mencionadas.

Artículo 4. De la prevención de los riesgos en menores de edad. Las instituciones educativas en cabeza de los Comités Escolares de Convivencia y los Consejos de Directivos, deberán velar por la protección de los derechos de los

niños, niñas y adolescentes ante situaciones de riesgo relacionadas con el uso del celular.

Artículo 5. Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.


MARCOS DANIEL PINEDA GARCÍA
Senador de la República


NADIA BLEL SCAFF
Senadora de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 25 del mes Septiembre del año 2024

se radicó en este despacho el proyecto de ley N° 260 Acto Legislativo N° _____, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: H.S. Marcos Daniel Pineda, Nadia Blel Scaff

SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY NÚMERO 260 DE 2024 SENADO

"POR MEDIO DEL CUAL SE REGLAMENTA EL USO DE CELULARES EN LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS".

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. INTRODUCCIÓN: En las últimas cuatro décadas se ha llevado a cabo un gran desarrollo científico en el área tecnológica y pasamos de una manera rápida del teléfono al internet del televisor a los dispositivos celulares. Cada día la información la tenemos más a la mano y muchas de nuestras actividades cotidianas las logramos desarrollar desde un dispositivo móvil, como por ejemplo comprar un tiquete de avión, solicitar una cita médica, entre otras cosas.

La facilidad que nos da la tecnología también nos trae peligros como la facilidad que se tiene para acceder a nuestros datos personales, la cual puede ocasionar problemas de seguridad. En razón a esto se piensa que la tecnología debe tener unos límites, los avances científicos no pueden ser una rueda suelta que no tenga una regulación, los Estados están llamados a intervenir para generar el uso responsable de la tecnología que permitan que los ciudadanos transiten por el mundo tecnológico de una manera segura.

La educación no ha sido ajena a los desarrollos tecnológicos tanto los estudiantes como los docentes se apoyan en las herramientas tecnológicas en el marco del proceso educativo. Los dispositivos móviles llamados celular, tablet, reloj inteligente no solo son utilizados para obtener información, también tiene la gran capacidad de

ser grandes distractores ya que ofrecen una gran variedad de entretenimiento y acceso a redes sociales.

Los dispositivos móviles sumergen a los seres humanos en la pantalla poniendo barreras en las relaciones interpersonales de manera presencial restando el uso de habilidades sociales.

El reto de las instituciones educativas cuyo objetivo es la formación integral, es lograr la concentración del estudiante en el proceso pedagógico para que pueda adquirir competencias y habilidades; pero los dispositivos móviles tecnológicos están siendo un factor distractor importante que impide el normal desarrollo del proceso educativo. Por eso es necesario establecer ciertas restricciones con estos dispositivos con el fin de mejorar el proceso de aprendizaje.

La regulación en los tiempos de la pantalla en todos los seres humanos es importante sobre todo en los niños, niñas y adolescentes, por eso una intervención adecuada estableciendo límites de uso en los dispositivos móviles en los estudiantes va en pro de alcanzar un nivel óptimo de concentración y de lograr mejores habilidades sociales. Pueda que exista una tensión jurídica entre el desarrollo de la libre personalidad con la limitación en el uso de dispositivos móviles por parte de los estudiantes pero hay que tener en cuenta que las libertades también necesitan regulación para que puedan ser aprovechadas por el ser humano en un ambiente seguro, dejar la tecnología sin intervención puede ocasionar muchos problemas principalmente en el sector de la educación, la tarea consiste en regular de forma responsable la tecnología para que pueda seguir mejorando la calidad de vida de los ciudadanos.

2. ANTECEDENTES

En el año 2018 se tramitó ante el Congreso un proyecto de ley que tenía como objeto principal reglamentar el uso de las herramientas digitales y tecnológicas en las instituciones educativas, esta iniciativa se convirtió en la Ley 2170 de 2021, y a través

| | |
|---|--|
| <p>de la cual se otorgan competencias al Ministerio de Educación Nacional en su artículo segundo (2) el cual se cita a continuación:</p> <p>• LEY 2170 DE 2021 Por medio de la cual se dictan disposiciones frente al uso de herramientas tecnológicas en los establecimientos educativos</p> <p>“Artículo 2º. De la responsabilidad del Estado. Corresponde al Ministerio de Educación Nacional, formular, implementar, hacer seguimiento y evaluar las orientaciones técnicas para el uso de las herramientas de tecnologías de información y comunicaciones por parte de los niños, niñas y adolescentes en los entornos escolares, para los niveles de preescolar, básica y media.</p> <p>Corresponde al Gobierno Nacional, dentro de los dos (2) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, desarrollar las orientaciones técnicas que vinculen a todos los actores mencionados y que promuevan el uso adecuado de las herramientas tecnológicas en los estudiantes.</p> <p>Las Secretarías de Educación en los municipios, distritos y departamentos, implementarán los lineamientos y reglamentaciones que expida el Ministerio de Educación Nacional, harán seguimiento a la implementación de la Ley y enviarán periódicamente los datos solicitados por el Ministerio.”</p> <p>Esta Ley le designó un término de 2 años al Ministerio de Educación Nacional para que se promoviera el uso adecuado de las herramientas tecnológicas, a la fecha no se encuentran dichas reglamentaciones, por lo cual se considera importante que a través de esta nueva iniciativa que se presenta ante el congreso se pueda restringir el uso de los celulares en los entornos educativos.</p> | <p>3. OBJETO</p> <p>Esta ley tiene por objeto regular el uso de los celulares en las instituciones educativas hasta el grado octavo de bachillerato.</p> <p>4. JUSTIFICACIÓN</p> <p>La prohibición del uso de los celulares en entornos educativos se ha convertido en una necesidad para niños, niñas y adolescentes específicamente colegios, ya que el uso de estos puede tener como consecuencia distracciones significativas, que afecten a la concentración y el rendimiento académico de los niños y niñas. Las notificaciones, juegos y redes sociales pueden desviar la atención de las actividades educativas. Según el informe de la Unesco Global Education Monitoring Report, el uso de la tecnología puede ser perjudicial si es excesivo o inadecuado y los niños y niñas tardan 20 minutos en volver a concentrarse si se distraen con su teléfono.</p> <p>Utilizar los celulares en un aula escolar genera problemas de conducta, como el acoso cibernético o el bullying entre estudiantes.</p> <p>El Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo es una herramienta fundamental para comprender el estado global de la educación y sus tendencias. En el informe más reciente, se destacan varios puntos clave:</p> <p>Así mismo el estudio menciona que el uso de teléfonos celulares en las aulas escolares es un tema que ha generado debate en muchos entornos educativos tales como:</p> <p>1. Distracción: Los teléfonos celulares son una fuente de distracción significativa para los estudiantes. Las notificaciones constantes, los mensajes de texto y el acceso a las redes sociales pueden dificultar la concentración en las lecciones y actividades escolares.</p> |
| <p>Un estudio realizado por Common Sense Media encontró que el 71% de los adolescentes encuestados afirmaron que usan sus dispositivos electrónicos a menudo o a veces durante las clases. Además, el 56% de los estudiantes reportaron que el uso de dispositivos electrónicos en el aula les distrae de su aprendizaje.</p> <p>2. Disrupción del ambiente de aprendizaje: El uso inapropiado de teléfonos celulares puede interrumpir el flujo de la clase y afectar negativamente el ambiente de aprendizaje. Las llamadas telefónicas, el sonido de los mensajes y el uso de aplicaciones no relacionadas con la educación pueden distraer a otros estudiantes y al docente.</p> <p>3. Falta de participación: Cuando los estudiantes están absortos en sus teléfonos celulares, es menos probable que participen activamente en las discusiones en clase o en las actividades grupales. Esto puede limitar su participación en el proceso de aprendizaje y afectar su comprensión de los conceptos impartidos.</p> <p>4. Conducta antisocial: El uso excesivo de teléfonos celulares en el aula puede fomentar comportamientos antisociales, como el aislamiento social y la falta de interacción con sus compañeros y el profesor. Esto puede afectar negativamente las habilidades de comunicación interpersonal y la construcción de relaciones sociales.</p> <p>5. Problemas de disciplina: El uso indebido de teléfonos celulares en el aula puede generar conflictos entre estudiantes y profesores, así como violaciones de las reglas escolares. Los profesores pueden enfrentarse a desafíos para hacer cumplir las políticas de uso de teléfonos celulares y mantener un ambiente de aprendizaje ordenado.</p> <p>6. Impacto en el rendimiento académico: La distracción causada por el uso de teléfonos celulares en el aula puede tener un impacto negativo en el rendimiento académico de los estudiantes. La falta de atención y la disminución de la</p> | <p>participación pueden afectar su capacidad para absorber y retener información, así como para completar tareas escolares de manera efectiva.</p> <p>La tecnología está transformando la educación de múltiples maneras, desde el acceso a la información hasta el desarrollo de habilidades digitales y la mejora del aprendizaje personalizado. Sin embargo, es importante adoptar un enfoque crítico y reflexivo sobre el uso de la tecnología en el aula, asegurándose de que beneficie a todos los estudiantes y promueva una educación inclusiva y de calidad. Si bien los teléfonos celulares pueden ser herramientas útiles en ciertos contextos educativos, su uso inapropiado en el aula puede generar una serie de problemas de conducta que afectan tanto el ambiente de aprendizaje como el rendimiento académico de los estudiantes. Es importante que las escuelas establezcan políticas claras sobre el uso de teléfonos celulares y que los educadores aborden activamente este tema en el aula para promover un entorno de aprendizaje productivo y respetuoso.</p> <p><small>Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo 2023 Tecnología en la educación: ¿Una herramienta en los términos de quién? Publicado por: UNESCO</small></p> |

5. IMPACTO FISCAL

Frente al artículo 7º Análisis del impacto fiscal de las normas de la Ley 819 de 2003 Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones, la Honorable Corte Constitucional se pronunció sobre su interpretación de la siguiente manera:

En la Sentencia C-502 de 2007: "36. Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7º de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley.

Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa. 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. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica.

Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto.

Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el ministro de Hacienda.

Por otra parte, es preciso reiterar que, si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el art. 7º de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente."

6. CONFLICTO DE INTERÉS

Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, en la que se estableció que el autor del proyecto y el ponente presentarán en la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, se considera que el presente proyecto de ley no genera conflictos de interés en atención a que se trata de un proyecto que no conlleva a un beneficio particular, actual y directo a los congresistas, de conformidad con lo establecido en el artículo 1 de la Ley 2003 de 19 de noviembre de 2019; sino que, por el contrario, se trata de una modificación de una ley ordinaria para su adecuada implementación.

De igual manera, el Consejo de Estado (Radicado No. 11001-03-15-000-2015-01333-00(PI), 2016) determinó que "No cualquier interés configura la causal de pérdida de investidura, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es:

Directo, esto es, que por se le alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; Particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles


MARCOS DANIEL PINEDA GARCÍA
 Senador de la República


NADIA BLEL SCAFF
 Senadora de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)
 El día 25 del mes septiembre del año 2024
 se radicó en este despacho el proyecto de ley
 N.º 260 Acto Legislativo N.º _____, con todos y
 cada uno de los requisitos constitucionales y legales
 por: H.S. Marcos Daniel Pineda, Nadia Blel Scaff


SECRETARIO GENERAL

**SECCIÓN DE LEYES
SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN
LEYES**

Bogotá D.C., 25 de septiembre de 2024

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.260/24 Senado “**POR MEDIO DEL CUAL SE REGLAMENTA EL USO DE CELULARES EN LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS EN LOS NIVELES DE PREESCOLAR, BÁSICA Y MEDIA**”, 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 MARCOS DANIEL PINEDA GARCÍA, NADIA GEORGETTE BLEL SCAFF. 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.

SAÚL CRUZ BONILLA
Secretario General (E)

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – SEPTIEMBRE 25 DE 2024

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

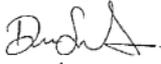
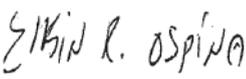
EFRAIN CEPEDA SARABIA
SECRETARIO GENERAL (E) DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

SAÚL CRUZ BONILLA

PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 279 DE 2024 SENADO

por medio de la cual se establece la obligatoriedad para los candidatos a presidencia, gobernaciones y alcaldías de participar en debates públicos durante la campaña electoral y se dictan y otras disposiciones.

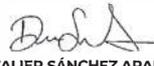
| | |
|--|---|
| <p>Bogotá D.C., 08 de Octubre de 2024</p> <p style="text-align: right;">1</p> <p>Presidente EFRAIN JOSE CEPEDA Senado de la República</p> <p>Secretario Encargado SAÚL CRUZ BONILLA Secretaría General Senado de la República</p> <p>Asunto: Radicación Proyecto de Ley Estatutaria No. 279 del 2024 Senado <i>“Por medio de la cual se establece la obligatoriedad para los candidatos a presidencia, gobernaciones y alcaldías de participar en debates públicos durante la campaña electoral y se dictan otras disposiciones”</i></p> <p>Respetado Señor Presidente y Secretario.</p> <p>En mi condición de Congresista, me permito radicar ante esta Corporación el presente Proyecto de Ley Estatutaria que tiene por objeto establecer la obligatoriedad de asistencia de los candidatos a presidencia, gobernaciones y alcaldías a los debates públicos que se citen durante la campaña electoral. Esto como una medida para garantizar la participación democrática y facilitar el diálogo entre los candidatos y la ciudadanía con el objetivo de que estos últimos cuenten con las herramientas necesarias para evaluar las propuestas, el conocimiento y capacidades de los aspirantes al cargo público uninominal.</p> <p>Por lo anterior, presentamos el presente proyecto a consideración del Senado de la República, para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Ley. Adjuntamos original y dos (2) copias del documento, así como una copia a los correos electrónicos.</p> <p>De las y los Congresistas,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO Representante a la Cámara por el Valle del Cauca Alianza Verde </div> <div style="text-align: center;">  OLGA LUCÍA VELÁSQUEZ NIETO Representante a la cámara por Bogotá Partido Alianza Verde </div> </div> | <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-bottom: 20px;"> <div style="text-align: center;">  ELKIN RODOLFO OSPINA OSPINA Representante a la Cámara por Antioquia Partido Alianza Verde </div> <div style="text-align: center;">  CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO Representante a la Cámara por Santander Partido Alianza Verde </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-bottom: 20px;"> <div style="text-align: center;">  JULIÁN DAVID LÓPEZ TENORIO Representante a la Cámara por el Valle del Cauca Partido de la U </div> <div style="text-align: center;">  ANA CAROLINA ESPITIA JEREZ Senadora de la República Partido Alianza Verde </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-bottom: 20px;"> <div style="text-align: center;">  JUAN CAMILO LONDOÑO BARRERA Representante a la Cámara por Antioquia Partido Alianza Verde </div> <div style="text-align: center;">  JONATHAN PULIDO HERNÁNDEZ Senador de la República. </div> </div> <div style="text-align: center; margin-bottom: 20px;">  SANTIAGO OSORIO MARIN Representante a la Cámara Caldas Partido Alianza Verde </div> |
|--|---|

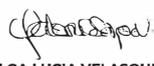
| | |
|--|--|
| <p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA No. 279 2024 SENADO</p> <p style="text-align: center;">"Por medio de la cual se establece la obligatoriedad para los candidatos a presidencia, gobernaciones y alcaldías de participar en debates públicos durante la campaña electoral y se dictan otras disposiciones"</p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE COLOMBIA</p> <p style="text-align: center;">DECRETA</p> <p>Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene como objeto fortalecer la democracia en Colombia, mediante la obligatoriedad para los candidatos a presidencia, gobernaciones y alcaldías de participar en debates públicos durante la campaña electoral con el fin de que los ciudadanos tengan la oportunidad de conocer directamente las propuestas y planes de gobierno de todos los candidatos, así como la discusión y debate sobre sus propuestas.</p> <p>Artículo 2º. Adiciónese al Título II de la Ley 996 del 2005 el Capítulo V-A de la "Obligatoriedad de los debates en las campañas presidenciales", en los siguientes términos:</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO V-A</p> <p style="text-align: center;">OBLIGATORIEDAD DE LOS DEBATES EN CAMPAÑAS PRESIDENCIALES</p> <p>Artículo 28A. Cantidad de Debates y Fechas. Será obligatorio para los candidatos a la Presidencia de la República reconocidos ante la organización electoral o quien haga sus veces, asistir a mínimo un (1) debate durante el periodo de campaña presidencial en la primera vuelta.</p> <p>En caso de que se desarrolle la segunda vuelta presidencial, será obligatorio para los candidatos que continúen en la contienda electoral asistir a mínimo un segundo debate.</p> <p>En ambos casos, los debates se realizarán dentro de los quince días calendario anteriores a la fecha de la votación, con exclusión de los días viernes y sábado, en horario AAA o "franja prime".</p> | <p>Parágrafo. Previo a la fijación del día y hora del debate, se verificará y certificará por la autoridad competente que estos no coinciden con ningún otro evento de atención masiva y que la fijación del mismo fue acordado con todos los candidatos participantes de la contienda electoral.</p> <p>Artículo 28B. Organización. El Consejo Nacional Electoral, en coordinación técnica con el Sistema de Medios Públicos RTVC, y con la participación voluntaria previa invitación, de organizaciones del ámbito académico y de la sociedad civil comprometidas con la promoción de los valores democráticos, convocará a los candidatos a la presidencia o representantes de las organizaciones o campañas políticas participantes, a una audiencia destinada a acordar el reglamento de realización de los debates, los moderadores, los temas a abordar y la fecha. En todos los casos, a falta de acuerdo entre las partes, la decisión recaerá en el Consejo Nacional Electoral.</p> <p>Los resultados de la audiencia deberán hacerse públicos.</p> <p>Artículo 28C. Transmisión. Los debates obligatorios serán realizados y transmitidos por el Sistema de Medios Públicos Radio Televisión Nacional de Colombia –RTVC-. Además, RTVC coordinará y pondrá a disposición de todos los medios de comunicación social, públicos y privados del país, las señales radiofónicas y televisivas de forma gratuita para que éstos transmitan obligatoriamente el debate de forma simultánea.</p> <p>La transmisión deberá contar con mecanismos de accesibilidad tales como lengua de señas, subtítulo visible y oculto o los que pudieran implementarse en el futuro.</p> <p>Durante la transmisión del debate presidencial se suspenderá la publicidad electoral en los servicios de comunicación audiovisual y los anuncios públicos de los actos de Gobierno.</p> <p>Artículo 28D. Incumplimiento. Aquellos candidatos que por imperio de lo aquí dispuesto se encuentren obligados a participar de los debates y no cumplan con dicha obligación serán objeto de sanción, así:</p> |
| <p>a) Cancelación de espacios en medios de comunicación social que usan el espectro electromagnético según lo establecido en el artículo 22 de la Ley 996 del 2005, en lo que resta de campaña.</p> <p>b) Reducción en un 25% de los recursos establecidos en el literal A del artículo 11 de la Ley 996 del 2005.</p> <p>c) Durante el debate permanecerá vacío el espacio físico que le hubiera sido asignado al candidato que falte, a fin de denotar su ausencia.</p> <p>Artículo 3º. Adiciónese al Título III de la Ley 1475 del 2011 el Capítulo III-A de la "Obligatoriedad de los debates en las campañas presidenciales", en los siguientes términos:</p> <p>Artículo 38A. Obligatoriedad de debates para elecciones a gobernaciones y alcaldías. Será obligatorio para los candidatos a las gobernaciones y alcaldías, reconocidos ante la organización electoral o quien haga sus veces, asistir a mínimo un (1) debate durante el periodo de campaña electoral.</p> <p>En caso de que en el Distrito Capital de Bogotá se desarrolle segunda vuelta, será obligatorio para los candidatos que continúen en la contienda electoral asistir a mínimo un (1) segundo debate.</p> <p>Los debates se realizarán dentro de los quince días calendario anteriores a la fecha de la votación, con exclusión de los días viernes y sábado, en horario AAA o "franja prime".</p> <p>Parágrafo. Previo a la fijación del día y hora del debate, se verificará y certificará por la autoridad competente que estos no coinciden con ningún otro evento de atención masiva y que la fijación del mismo fue acordado con todos los candidatos participantes de la contienda electoral.</p> <p>Artículo 38B. Organización. Los Tribunales Seccionales de Garantías y Vigilancia Electoral, en coordinación técnica con el Sistema de Medios Públicos RTVC y los medios de comunicación regionales, y con la participación voluntaria, previa invitación, de organizaciones del ámbito</p> | <p>académico y de la sociedad civil comprometidas con la promoción de los valores democráticos en las regiones, convocará a los candidatos a las gobernaciones y alcaldías o representantes de las organizaciones o campañas políticas participantes, a una audiencia destinada a acordar la el reglamento de realización de los debates, los moderadores, los temas a abordar y la fecha. En todos los casos, a falta de acuerdo entre las partes, la decisión recaerá en los Tribunales Seccionales de Garantías y Vigilancia Electoral. Los resultados de la audiencia deberán hacerse públicos.</p> <p>Los Tribunales Seccionales de Garantías y Vigilancia Electoral, en coordinación técnica con el Sistema de Medios Públicos RTVC y los medios de comunicación regionales, podrán invitar a los medios de comunicación sociales y privados con cobertura regional para que participen de la organización.</p> <p>Artículo 38C. Transmisión. Los debates obligatorios serán realizados y transmitidos por el Sistema de Medios Públicos Radio Televisión Nacional de Colombia –RTVC- en articulación con los medios de comunicación regionales donde los haya.</p> <p>De todas maneras, el Sistema de Medios Públicos Radio Televisión Nacional de Colombia –RTVC- y los medios de comunicación regionales podrán articularse con medios de comunicación social y privados con alcance regional para realizar y transmitir los debates. En todo caso, se pondrá a disposición de todos los medios de comunicación social, públicos y privados las señales radiofónicas y televisivas de forma gratuita para que éstos transmitan el debate de forma simultánea.</p> <p>La transmisión deberá contar con mecanismos de accesibilidad tales como lengua de señas, subtítulo visible y oculto o los que pudieran implementarse en el futuro.</p> <p>Durante la transmisión del debate se suspenderá la publicidad electoral en los servicios de comunicación audiovisual que transmitan el debate.</p> <p>Artículo 38D. Incumplimiento. Aquellos candidatos que por imperio de lo aquí dispuesto se encuentren obligados a participar de los debates y no cumplan con dicha obligación serán objeto de sanción, así:</p> |

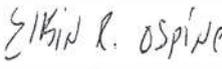
- a) Cancelación de espacios en medios de comunicación social que usan el espectro electromagnético según lo establecido en el artículo 22 de la Ley 996 del 2005, en lo que reste de campaña.
- b) Reducción en un 25% de los recursos de que trata el artículo 21 de la Ley 1475 del 2011.
- c) Durante el debate permanecerá vacío el espacio físico que le hubiera sido asignado al candidato que falte, a fin de denotar su ausencia.

Artículo 4º. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De las y los Congresistas,


DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO
 Representante a la Cámara por el Valle del Cauca
 Alianza Verde

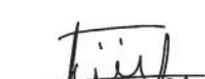

OLGA LÚCIA VELÁSQUEZ NIETO
 Representante a la cámara por Bogotá
 Partido Alianza Verde


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


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



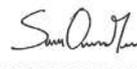
DUVALIER 
 Congresista de Representantes


JULIÁN DAVID LÓPEZ TENORIO
 Representante a la Cámara por el Valle del Cauca
 Partido de la U


ANA CAROLINA ESPITIA JEREZ
 Senadora de la República
 Partido Alianza Verde


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


JONATHAN PULIDO HERNÁNDEZ.
 Senador de la República.


SANTIAGO OSORIO MARIN
 Representante a la Cámara Caldas
 Partido Alianza Verde

AQUIVIVE LA DEMOCRACIA
 Edificio Nuevo del Congreso - Carrera 7 #6-62, oficina 505 B.
 Teléfono: 2823000 - correo electrónico: duvalier.sanchez@camara.gov.co

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DEL PROYECTO.

El presente proyecto de ley tiene como propósito fundamental fortalecer la democracia en Colombia, mediante la obligatoriedad de la participación en debates públicos de los candidatos a presidencia, gobernaciones y alcaldías durante los períodos electorales. Esta modificación busca asegurar que los ciudadanos tengan la oportunidad de conocer directamente las propuestas y planes de gobierno de todos los candidatos, así como la discusión y debate sobre sus propuestas, promoviendo así una democracia más informada y participativa.

La necesidad de esta reforma se sustenta en la observación de que los debates electorales son cruciales para el ejercicio informado del sufragio. Los debates proporcionan un espacio para que los ciudadanos evalúen directamente las capacidades, planes y compromisos de los candidatos, permitiendo un voto más consciente y fundamentado. Además, la participación en debates ayuda a garantizar condiciones de igualdad entre todos los candidatos, ofreciendo a cada uno la misma plataforma para comunicar sus ideas.

La democratización del Estado y la búsqueda de la legitimidad política mediante la promoción de los derechos políticos en la contienda electoral son esenciales para este cambio normativo. Se pretende que los comicios sean un ejercicio abierto y transparente, proporcionando confianza y garantías para que la ciudadanía emita un voto verdaderamente informado en la elección de los cargos más importantes del país.

Internacionalmente, la obligatoriedad de la participación en debates se reconoce como una práctica que fomenta una mayor participación y compromiso político entre los ciudadanos. Países como Argentina y México han establecido la participación obligatoria en debates como un estándar para garantizar que los electores estén bien informados sobre las opciones disponibles, subrayando la viabilidad y los beneficios de tales medidas.

Esta propuesta legislativa se alinea con principios democráticos fundamentales estipulados tanto en la Constitución Política de Colombia como en tratados internacionales de derechos humanos, que resaltan la importancia

de la participación activa de los ciudadanos en la vida política de su país. A través de los debates, se facilita esta participación al permitir a los ciudadanos entender y evaluar las posturas y propuestas de quienes aspiran a representarlos.

En conclusión, este proyecto de ley no sólo busca fortalecer la estructura democrática de Colombia garantizando la participación informada de sus ciudadanos en procesos electorales, sino que también aspira a elevar el nivel de discusión pública y mejorar la calidad de la democracia en el país.

II. CONVENIENCIA Y NECESIDAD DEL PROYECTO DE LEY.

La democracia no solo se sustenta en el acto de votar; es imperativo que este voto sea informado y reflexivo. Los debates públicos proporcionan una plataforma esencial para que los candidatos expongan y discutan sus propuestas de políticas ante el electorado, promoviendo así una participación ciudadana más activa y consciente. La presencia de debates ayuda a garantizar que los votantes tengan acceso a la información necesaria para tomar decisiones informadas en las urnas. Esto no solo eleva el nivel de discusión política, sino que también contribuye a la formación de un electorado crítico y bien informado, pilares fundamentales de cualquier democracia.

En línea con los principios de transparencia y rendición de cuentas, los debates obligatorios ayudan a minimizar el riesgo de corrupción y manipulación electoral al exponer a los candidatos al escrutinio público directo y continuo. La legislación actual, incluida la Ley 1475 de 2011, promueve la transparencia en la financiación de campañas y la publicidad política, pero aún falta incluir disposiciones que garanticen la confrontación directa de ideas y programas de gobierno de manera estructurada y equitativa.

De igual manera, los debates nivelan el campo de juego entre todos los candidatos, independientemente de su popularidad o recursos financieros. En muchos casos, los candidatos con menos recursos no pueden competir de manera justa con aquellos que tienen un acceso más amplio a los medios de comunicación y campañas publicitarias masivas. Los debates obligatorios aseguran que todos los candidatos tengan la misma oportunidad de llegar al

| | |
|--|--|
| <p>electorado y exponer sus ideas, garantizando así una competencia más equitativa y justa.</p> <p>Asimismo, en un país donde la corrupción y el escepticismo hacia los políticos a menudo prevalecen, los debates son una herramienta vital para mejorar la transparencia en el proceso político. Al requerir que los candidatos defiendan públicamente sus propuestas y respondan preguntas críticas, los debates promueven la rendición de cuentas y permiten que el público evalúe la credibilidad y viabilidad de los programas ofrecidos. Esta visibilidad ayuda a prevenir las promesas vacías y fomenta un diálogo más honesto y abierto sobre las políticas.</p> <p>Por otro lado, en la era de la información, los ciudadanos demandan más acceso a datos y una comunicación directa con quienes aspiran a representarlos. Los debates son esenciales para satisfacer esta demanda, proporcionando un foro donde los electores pueden obtener información de primera mano sobre los candidatos en tiempo real. La obligatoriedad de los debates se alinea con las expectativas de un electorado que utiliza cada vez más plataformas digitales y redes sociales para informarse y participar en discusiones políticas.</p> <p>Por último, el éxito de los debates en democracias establecidas como los Estados Unidos, Francia y Brasil proporciona un modelo a seguir. Estos ejemplos internacionales muestran que los debates no sólo son factibles, sino que también son efectivos en mejorar la calidad de las elecciones y fortalecer la democracia. Estudios empíricos han demostrado que los debates pueden influir significativamente en las percepciones y decisiones de los votantes, especialmente entre aquellos que aún no han decidido su voto.</p> <p>La implementación de esta ley no solo alineará a Colombia con las mejores prácticas internacionales en materia de procesos democráticos, sino que también responderá a las exigencias de un electorado cada vez más informado y exigente. Este proyecto representa un paso fundamental hacia una Colombia más transparente, justa y democrática, donde cada voz tiene la oportunidad de ser escuchada y cada voto se basa en una decisión informada.</p> <p>1. Algunas referencias académicas sobre los debates electorales y su importancia para la democracia.</p> | <p>Los debates públicos son fundamentales en cualquier democracia que se precie de ser abierta y participativa. Según Robert Dahl, para que una democracia sea considerada plena, debe facilitar un diálogo continuo entre los candidatos y la ciudadanía, y entre los propios ciudadanos¹. Los debates facilitan este diálogo al ofrecer a los votantes la oportunidad de evaluar directamente las propuestas, el conocimiento y la capacidad de los candidatos para ocupar cargos públicos. Además, sirven como una herramienta educativa que fomenta un electorado más informado y comprometido, lo cual es esencial para la salud y estabilidad de la democracia.</p> <p>Otros, como Pippa Norris, han argumentado que los debates no sólo son vitales para la transparencia y la rendición de cuentas, sino que también juegan un papel esencial en el aumento del interés y la participación electoral. Norris destaca que en jurisdicciones donde los debates son mandatorios y ampliamente transmitidos, hay una correlación positiva con una mayor conciencia política y participación electoral, particularmente entre los jóvenes y otros grupos demográficos que podrían estar menos comprometidos políticamente².</p> <p>En similar sentido, James S. Fishkin expone que los debates públicos y la participación ciudadana son esenciales para la toma de decisiones informadas en una democracia. Fishkin argumenta que los debates ayudan a elevar el nivel de discusión pública y facilitan un entendimiento más profundo de las políticas propuestas por los candidatos³.</p> <p>Por su parte, Diana C. Mutz, en <i>Hearing the Other Side: Deliberative versus Participatory Democracy</i>⁴, explora cómo la exposición a puntos de vista opuestos en debates y discusiones puede mejorar la calidad de la democracia al fomentar la comprensión y la tolerancia entre los ciudadanos.</p> <p><small>¹ Dahl, Robert A. <i>Democracy and Its Critics</i>. Yale University Press, 1969. ² Norris, Pippa. <i>A Virtuous Circle: Political Communications in Postindustrial Societies</i>. Cambridge University Press, 2000. ³ Fishkin, J. S. <i>The Voice of the People: Public Opinion and Democracy</i>. Yale University Press, 1995. ⁴ Mutz, Diana C. <i>Hearing the Other Side: Deliberative versus Participatory Democracy</i>. Cambridge University Press, 2006.</small></p> |
| <p>Finalmente, Amy Gutmann y Dennis Thompson, en <i>Why Deliberative Democracy?</i>⁵, discuten cómo la deliberación pública es fundamental para alcanzar decisiones legítimas y moralmente aceptables en sociedades democráticas, argumentando que los debates políticos abiertos y las discusiones públicas son cruciales para este proceso.</p> <p>En Latinoamérica, Manuel Antonio Garretón, en <i>La transformación de la acción colectiva en América Latina</i>⁶, discute ampliamente las transformaciones democráticas en América Latina y cómo las nuevas formas de acción colectiva, incluidos los debates políticos y la deliberación pública, influyen en la democracia y la participación ciudadana. Por su parte, en <i>Financiamiento de los partidos y campañas electorales en América Latina: una radiografía actualizada</i>⁷, se examina el financiamiento de campañas en América Latina y cómo la regulación y la transparencia, incluida la organización de debates, pueden mejorar la equidad en las competencias electorales.</p> <p>En línea similar, Martín Tanaka destaca la importancia de mecanismos que garanticen la transparencia y la discusión pública, como los debates electorales, para reforzar los sistemas democráticos⁸.</p> <p>2. Algunos estudios al respecto</p> <p>La literatura sobre este asunto en Norteamérica es abundante, por lo que se citarán sólo algunos de los trabajos más relevantes al respecto.</p> <p>En <i>Presidential Debates: 50 Years of High-Risk TV</i>⁹ Alan Schroeder analiza la evolución y el impacto de los debates presidenciales en la televisión estadounidense, desde su inicio en 1960 hasta las elecciones más recientes en el momento de su publicación. Schroeder expone que los debates son una herramienta democrática esencial que permite a los votantes tomar decisiones informadas basadas en la comparación directa de los candidatos en un</p> <p><small>⁵ Gutmann, Amy y Thompson, Dennis. <i>Why Deliberative Democracy?</i> Princeton University Press, 2004. ⁶ Garretón, Manuel A. <i>La transformación de la acción colectiva en América Latina</i>. Revista de la CEPAL, 2002. ⁷ García, Pablo y Zavatta, Daniel. <i>Financiamiento de los partidos y campañas electorales en América Latina: una radiografía actualizada</i>. Organización de Estados Americanos y Universidad Nacional Autónoma de México, 2011. ⁸ Referencia: Tanaka, Martín. <i>Los espejismos de la democracia: El colapso del sistema de partidos en el Perú, en perspectiva comparada</i>. Instituto de Estudios Peruanos, 1998. ⁹ Schroeder, Alan. <i>Presidential Debates: 50 Years of High-Risk TV</i>. Columbia University Press, 2008.</small></p> | <p>escenario de alta presión y subraya su rol en la mejora de la transparencia, la participación electoral y la educación política.</p> <p>Por otro lado, Robert S. Erikson y Christopher Wlezien abordan, en <i>The Timeline of Presidential Elections: How Campaigns Do (and Do Not) Matter</i>¹⁰, un análisis exhaustivo sobre cómo se desarrollan las campañas presidenciales en Estados Unidos y el impacto real que tienen en los resultados electorales.</p> <p>Los autores sugieren que los debates son momentos importantes que captan la atención del público y pueden afectar las preferencias de los votantes, aunque su impacto debe evaluarse dentro del contexto más amplio de la campaña y demás factores en juego.</p> <p>Por su parte, Mitchell S. McKinney y Benjamin R. Warner, analizan, en <i>Do Presidential Debates Matter? Examining a Decade of Campaign Debate Effects</i>¹¹, veintidós estudios académicos sobre los debates presidenciales en EE. UU. celebrados entre 2000 y 2012.</p> <p>Los autores encontraron que los debates tienen importancia en las campañas políticas y que, entre otras, muchas personas —casi el 60%— cambian de opinión después de ver los debates presidenciales primarios.</p> <p><i>"La gran cantidad de cambios de candidato a candidato después de los debates primarios sugiere que estos foros de campaña temprana son particularmente útiles para los votantes que están débilmente comprometidos o quizás expresan su elección previa al debate basándose en gran medida en el reconocimiento del nombre del candidato o el estado de favorito antes de una mayor exposición a candidatos menos conocidos"</i>¹² dicen los académicos.</p> <p><small>¹⁰ Erikson, Robert S y Wlezien, Christopher. <i>The Timeline of Presidential Elections: How Campaigns Do (and Do Not) Matter</i>. University of Chicago Press, 2012. ¹¹ McKinney, Mitchell S y Warner, Benjamin R. (2013). <i>Do Presidential Debates Matter? Examining a Decade of Campaign Debate Effects</i>. <i>Argumentation and Advocacy</i>, 49(4), 238-258. ¹² <i>Ibid.</i> Pág. 252 y 253.</small></p> |

Para una recopilación de estudios relevantes, se puede ver el artículo "Presidential Debates and Their Effects: Research Roundup"¹³, publicado en el Journalist's Resource del Harvard Kennedy School.

El artículo recopila varios estudios que analizan los efectos de los debates presidenciales en Estados Unidos, destacando cómo pueden influir en la opinión pública y en el comportamiento electoral. Un hallazgo común es que los debates tienden a reforzar las inclinaciones de los votantes más que cambiarlas, aunque hay casos significativos donde los debates han alterado las percepciones de los candidatos y, en consecuencia, las intenciones de voto, especialmente entre los indecisos.

Aunque en Latinoamérica no hay mucha bibliografía sobre la materia, destaca un estudio publicado por el observatorio especializado en el estudio de la opinión pública Pulsar-UBA, de la Universidad de Buenos Aires¹⁴. El primer estudio que realizaron sobre este tema, en el 2019, a propósito de la Ley 27.337 que hizo obligatorio el debate presidencial en Argentina, arrojó las siguientes conclusiones:

Que los debates procuran representar públicamente un serie de principios. El primero, que el "debate pacífico puede reemplazar a la violencia como medio para zanjar las diferencias políticas. Sin importar cuál sea la intensidad de las diferencias políticas o la naturaleza de las divergencias, siempre es posible debatirlas pacíficamente"¹⁵. En un país como Colombia, con el largo historial de violencia política que acumula, esto es particularmente relevante y necesario. Y, el segundo principio, es que los debates proporcionan conocimientos para que los electores tomen una decisión informada¹⁶.

En cuanto a los efectos, el estudio señala que "los debates presidenciales generan un ciclo de atención pública de alta resonancia"¹⁷, al tiempo que "generan mejoras en el conocimiento de la personalidad de los candidatos, de

¹³ Puede consultarse en: <https://journalistresource.org/politics-and-government/presidential-debates-effects-research-roundup/>. Consultado el 01 de mayo de 2024.
¹⁴ <https://pulsar.uba.ar/si-observatorio/>
¹⁵ Barbieri, Daniela y Reine, Augusto. ¿Cuál es el impacto de los debates presidenciales? Resultados del proyecto Pulsar-UBA sobre el debate presidencial de Argentina 2019. Documento de trabajo No. 1 Pulsar-UBA. Universidad de Buenos Aires. 2019. Página 19.
¹⁶ Ibid, pág. 19.
¹⁷ Ibid, pág. 19.

sus posiciones políticas, y eventualmente alteran la opinión de los electores ante las posiciones políticas de los rivales"¹⁸. De todas maneras, el estudio señala, cómo se han evidenciado en otros estudios, que los debates no son la única variable definitiva para explicar la intención de voto, sino que forman "parte del largo y complejo proceso electoral"¹⁹.

III. MARCO NORMATIVO.
1. Aportes jurisprudenciales.

1.1. Corte Constitucional.

| SENTENCIA | SUBREGLA |
|---------------|---|
| C-479 de 1992 | La Corte señala en el preámbulo de la Constitución otorga significado a los principios constitucionales y establece las metas que el Estado debe perseguir con su actuación. En este sentido, indica que las normas de las distintas categorías del sistema jurídico están subordinadas a la totalidad de la Constitución y, si no pueden contravenir los mandatos contenidos en sus artículos, mucho menos están autorizadas para violar los fundamentos sobre los cuales se basan y a los objetivos a los que apuntan. Así las cosas, el preámbulo (establece un valor democrático y participativo como fundante del Estado colombiano) tiene un poder vinculante como fundamento del orden establecido por la Carta Magna y, por lo tanto, cualquier norma, ya sea de naturaleza legislativa u otro nivel, que desconozca o viole alguno de los propósitos indicados en él, infringe la Constitución al traicionar sus principios. |
| C-337 de 1997 | La Corte enfatiza que al Estado le corresponde, en mayor medida, proteger, auspiciar y fomentar el derecho al sufragio por su papel esencial de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales. En este sentido, al Congreso le corresponde establecer las reglas que desarrollan y definen los límites y alcances del derecho al voto en la vida democrática, y a las autoridades electorales les corresponde implementar los medios y organizar estrategias que permitan su efectivo ejercicio y eviten desviaciones de la voluntad de los electores. |

¹⁸ Ibid, pág. 20.
¹⁹ Ibid, pág. 20.

| | |
|----------------|---|
| | conforme a las disposiciones constitucionales (artículos 120, 150-23, 152-c, 265 y 266 de la Constitución). |
| T-473 de 2003 | La Corte precisa que la interpretación constitucional sostiene que el derecho de participación democrática es un desarrollo del Preámbulo y los artículos 1 y 2 de la Constitución, que establecen un "marco jurídico, democrático y participativo" para facilitar la participación de todos en las decisiones que los efectos. En este sentido, la participación en los procesos de toma de decisiones es una manifestación del derecho fundamental protegida por la acción de tutela si se ve amenazado o vulnerado. Subraya que el Estado, en mayor grado, tiene la responsabilidad de proteger, auspiciar y fomentar el derecho al sufragio, ya que es esencial para garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución. |
| C-1153 de 2005 | Esta Sentencia declaró EXEQUIBLE el artículo 23 de la Ley 996 de 2005, que permite el acceso de los partidos y movimientos políticos a los medios de comunicación para darse a conocer. Sobre este punto en específico, la Corte menciona que el Proyecto de la Ley 996 de 2005 tiene como objetivo asegurar que las elecciones para la Presidencia de la República se lleven a cabo en condiciones de equidad y democracia , garantizando que todos los candidatos cuenten con igualdad de oportunidades para participar en el proceso electoral. En este sentido, al buscar estandarizar las condiciones de acceso a los medios democráticos en el contexto de un proceso electoral presidencial que permita la reelección, ya sea inmediata o mediata, se considera EXEQUIBLE. |

1.2. Tribunales

| SENTENCIA | SUBREGLA |
|--|--|
| Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Civil (MP: Iván Darío Zuluaga) Sentencia, T1001220300020220114 700, 14/06/2022 | En el marco de la campaña presidencial entre Gustavo Petro y Rodolfo Hernández, el Tribunal expresó que: Aunque los programas políticos se encuentren disponibles al público en las plataformas web de los candidatos, este método de difusión no es adecuado ni completo . Lo anterior debido a que excluye a una parte significativa de la población que carece de |

| | |
|--|---|
| | acceso a internet o que no comprende los documentos escritos que presentan. Por lo tanto, el ejercicio del derecho político de ser electo y de elegir no se limita únicamente a la opción de presentarse como candidato y a votar el día de las elecciones. Este derecho esencial conlleva intrínsecamente la prerrogativa de todos los ciudadanos de presenciar y/o escuchar debates públicos entre los candidatos a la presidencia, con el fin de conocer sus ideologías, convicciones, propuestas y temperamentos individuales. Así las cosas, un Estado que se autodenomina democrático no puede prescindir del derecho de la ciudadanía a escuchar a los candidatos presidenciales debatir públicamente sobre sus programas, pues son un mecanismo vital para asegurar el derecho de los ciudadanos a participar en la formación del poder político y proteger el derecho fundamental de participación en la formación del poder político , tal como se establece en el artículo 40 de la Constitución Política. |
|--|---|

1.3. Normatividad

| NORMA | ARTÍCULO | DESCRIPCIÓN |
|-----------------|-------------|---|
| Ley 996 de 2005 | Artículo 2 | El artículo 2º de la Ley 996 de 2005 define la campaña presidencial como el conjunto de actividades realizadas con el propósito de divulgar el proyecto político y obtener, así, un apoyo electoral. Esto sugiere que las campañas electorales no se limitan al ejercicio del sufragio por parte de los ciudadanos, sino que impone el deber a los sujetos políticos (candidatos) a divulgar sus propuestas y planes de gobierno a su electorado. |
| Ley 996 de 2005 | Artículo 23 | Esta disposición establece el acceso a los medios de comunicación de los partidos y movimientos políticos. Señala que tendrán derecho a: i) realizar tres (3) debates hasta de una (1) hora cada uno durante el período de campaña presidencial; ii) realizar una (1) intervención de hasta cinco (5) minutos dentro de la semana siguiente al inicio de la campaña presidencial, o una de diez (10) minutos cuando falten ocho (8) días para las elecciones. |

| | | |
|-----------------------------|--------------------|---|
| Resolución No. 2969 de 2022 | Artículo 2 | En su momento, el Consejo Nacional Electoral asignó y difundió los espacios que podían usar los candidatos presidenciales del 2022 dentro de los contenidos institucionales en radio y televisión nacional. |
| Constitución Política | Artículos 1 y 2 | Ambos artículos destacan la importancia de principios como la democracia, la participación y el respeto a la dignidad humana , importantes dentro del marco de una campaña presidencial y, sobre todo, que fomentan la idea de que los debates políticos deberían ser obligatorios. |
| Constitución Política | Artículos 40 y 107 | El artículo 40 indica que el ejercicio del poder político implica constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas . Por su parte, el artículo 107 manifiesta que los partidos y movimientos políticos se organizarán democráticamente y tendrán como principios rectores la transparencia, objetividad, moralidad, la equidad de género, y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos . Esta difusión de ideas y programas, que hace parte del ejercicio del poder político, refuerza la idea de que la obligatoriedad de los debates no es desproporcionada, sino que fomenta el articulado constitucional. |

1.4. Tratados y convenios internacionales

| TRATADO/CONVENIO | ¿DE QUÉ HABLA? |
|---|--|
| Declaración Universal de los Derechos Humanos | En relación con el derecho a la participación política, lo regula y delimita en su artículo 21. Consagra el derecho fundamental de toda persona a participar en el gobierno de su país y en las decisiones políticas que le afectan . Esta norma reconoce tanto el derecho a participar directamente en el gobierno como el derecho a ser representado por medio de representantes libremente elegidos. |
| Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos | Artículo 25: asegura el derecho y la oportunidad de cada ciudadano de votar y ser elegido en elecciones periódicas auténticas. Este derecho internacional respalda la necesidad de debates como medios para garantizar la expresión libre de los electores. |

cultura electoral, hasta el punto de que la Comisión de Debates Presidenciales anuncia con anticipación la programación para debates electorales en instituciones de educación superior.

La Comisión encargada de los debates se fundó en 1987 y ha respaldado todos los debates tanto presidenciales como vicepresidenciales desde su creación. Se trata de una entidad no partidista que no recibe financiamiento del gobierno federal, de ningún partido político ni de ninguna campaña electoral²⁰.

IV. CONSIDERACIONES.

1. ¿Por qué hacerlo obligatorio? Proporcionalidad de la medida.

A partir de la discusión previa, es claro que los debates electorales son cruciales para la promoción de la democracia, tanto en su forma representativa como participativa. Estos encuentros no solo son esenciales en cualquier sociedad que aspire a un sistema democrático, sino que también refuerzan principios democráticos fundamentales dentro del marco jurídico colombiano. Además, los debates tienen un impacto significativo en mejorar los procesos electorales, particularmente en contextos de desigualdad como los que se presentan en Colombia, contribuyendo al fortalecimiento de la democracia. Por estos motivos, la regulación y establecimiento de debates por parte de los legisladores es una responsabilidad que emana directamente del mandato constitucional, según lo establecido en la Carta de 1991.

Esta necesidad justifica la pregunta sobre la obligatoriedad de los debates, ya que transformar la participación en debates en un mandato legal limita ciertas libertades de los aspirantes a cargos uninominales (presidencia, gobernaciones y alcaldías). Por lo tanto, la medida propuesta debe ser evaluada a través de un test de proporcionalidad para determinar su conformidad con la Constitución.

Históricamente, muchos candidatos a cargos de elección popular han evitado participar en debates, privando al electorado de una plataforma crucial para la confrontación y discusión de ideas. Ejemplos notables incluyen la ausencia de

²⁰ Pearce, M. (2020). ¿Qué es la Comisión de Debates Presidenciales? Los Angeles Times. <https://www.latimes.com/espanol/politica/ct.los-angeles-2020-10-22/el-presidente-trump-sigue-atacando-a-la-comision-de-debates-presidenciales>

2. Derecho Comparado.

| PAÍS | BRVE DESCRIPCIÓN DE LA REGULACIÓN |
|-----------|---|
| México | Los debates presidenciales son obligatorios de acuerdo con el artículo 216 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, para todos los candidatos a la Presidencia de la República. Las reglas, fechas y sedes son definidas por el Consejo General y deben ser transmitidos por las estaciones de radio y televisión de las concesionarias de uso público y las de uso comercial en al menos una de sus señales de radiodifusión cuando tenga cobertura de cincuenta por ciento o más del territorio nacional. Además, dispone que las entidades federativas organicen debates entre los candidatos a Gobernador o Jefe de Gobierno del Distrito Federal de acuerdo con las leyes que expida cada entidad. |
| Uruguay | La Ley 19827 de 2019 establece la obligatoriedad de debates para los candidatos presidenciales que hayan pasado a la segunda vuelta y será transmitido en vivo y en horario central por cadena nacional de radio y televisión. Su organización está a cargo de la Corte Electoral en coordinación con la organización más representativa de los periodistas de los medios de comunicación del país y el sistema de medios públicos del Uruguay. La ley establece que los candidatos que se nieguen a participar perderán el derecho a percibir la contribución del Estado para los gastos de la segunda vuelta. |
| Argentina | La Ley 27.337 de 2017 establece la obligatoriedad de dos debates en primera vuelta y uno en segunda vuelta para la elección del Presidente de la Nación. La Ley dispone que quienes se nieguen a participar de los debates, serán sancionados con el no otorgamiento de espacios de publicidad audiovisual. De igual manera, establece que la organización estará a cargo de la Cámara Nacional Electoral y que serán transmitidos por todos los medios pertenecientes a Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado. |

Como mención adicional, si bien en los Estados Unidos los debates de candidatos no son un mandato legal, se han vuelto intrínsecos dentro de la

Álvaro Uribe en los debates presidenciales de 2006, y la falta de debates en la segunda vuelta presidencial de 2018 y en la de 2022, a pesar de que esta última el Tribunal Superior de Bogotá²¹ había ordenado que se llevara a cabo el debate entre Gustavo Petro y Rodolfo Hernández. Este patrón se repite también a nivel local, donde la falta de asistencia a debates es común²².

Aunque los candidatos frecuentemente utilizan las redes sociales para comunicarse, esta forma de interacción es unilateral y controlada, evitando críticas y el riguroso escrutinio de un debate público. Este método favorece a candidatos y partidos con mayor influencia y recursos, perjudicando la equidad del proceso electoral.

Es importante destacar que la obligatoriedad de los debates se aplica únicamente a los cargos uninominales, como la presidencia, gobernaciones y alcaldías, donde los candidatos deben presentar y defender un plan de gobierno detallado. Esta medida no se extiende a candidatos de corporaciones públicas, donde la dinámica y las expectativas son distintas.

La propuesta de hacer obligatorios los debates se centra en mejorar la calidad del diálogo democrático y asegurar que todos los candidatos enfrenten un escrutinio equitativo. Aunque impone ciertas obligaciones, esta medida no restringe desproporcionadamente los derechos fundamentales, sino que promueve una mayor transparencia y participación en el proceso democrático.

2. Análisis de Constitucionalidad de la iniciativa legislativa.

2.1. Test de proporcionalidad.

Objetivo: El propósito principal de esta medida es fortalecer la democracia en Colombia. Este objetivo se desglosa en varios objetivos más específicos:

²¹ En la decisión, el Tribunal determinó, entre otras, que los debates son un deber de los candidatos en el marco de la campaña electoral. Se puede ver: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/constitucional/tps-debates-presidenciales-son-un-deber-de-los-candidatos-frente-la>

²² Al respecto, puede verse: <https://www.lesillavacia.com/la-nacionel/una-cuestion-sin-debate-la-carencia-democratica-en-barancquilla/>; <https://www.lesillavacia.com/la-nacionel/pacifico-acta-a-su-sigue-el-trata-de-los-debates-en-la-campa-de-valle/>; <https://www.lesillavacia.com/en-vivo/por-campa-sucia-chontico-ort-nocira-a-debates-en-cal/>; <https://www.moe.org.co/la-ausencia-de-debates-ha-traducido-en-una-perdida-del-derecho-ciudadano-a-tener-informacion-comparada-y-contrastada-moe/>

| | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - Acceso a la Información: Garantizar que los ciudadanos conozcan directamente las propuestas y planes de gobierno de todos los candidatos, facilitando un espacio para la discusión y el debate. - Equidad en la Competencia: Promover una competencia justa y equitativa, nivelando el campo de juego para todos los candidatos, independientemente de su popularidad o recursos financieros. - Participación Ciudadana: Incrementar el interés y la participación de los ciudadanos en los procesos electorales. - Cultura Democrática: Fomentar una cultura y compromiso democrático mediante el debate público de ideas. <p>Medida Propuesta: Establecer la participación obligatoria de los candidatos a presidencia, gobernaciones y alcaldías en al menos un debate durante la campaña electoral y otro en la segunda vuelta electoral, si aplica.</p> <p>2.1.1. Análisis de la idoneidad</p> <p>La medida busca alcanzar un fin legítimo e imperioso, dado que la democracia es uno de los pilares fundamentales del estado social y democrático de derecho en Colombia.</p> <p>De igual manera, la medida es idónea para alcanzar los fines propuestos. Los debates electorales demandan de los candidatos la exposición y defensa de sus programas de gobierno y propuestas políticas, a la vez que los someten a las preguntas y cuestionamientos del panel y los demás candidatos. El debate obligatorio también permite que exista un espacio donde los candidatos, independientemente de su poder económico o mediático, tendrán el mismo espacio y oportunidad para confrontar sus ideas. Asimismo, la organización anticipada y la amplia difusión de estos debates, puede generar expectativa e interés de los ciudadanos por observarlos, integrarse en la discusión política que generen y reducir la alta tasa de abstención electoral en Colombia. Finalmente, estos debates también son cruciales para promover una cultura de discusión pública en un país donde el debate político ha sido históricamente limitado o violento.</p> | <p>2.1.2. Necesidad de la medida</p> <p>No existe otra alternativa que pueda alcanzar los mismos objetivos con menor impacto en los derechos fundamentales. Evitar la obligatoriedad de los debates podría llevar a que muchos candidatos, especialmente los más poderosos o populares, elijan no participar, perpetuando una falta de transparencia y equidad. En cambio, los debates obligatorios garantizan que todos los candidatos, al menos una vez, compartan sus ideas en un foro público, lo que es esencial para una elección informada y justa.</p> <p>De igual manera, en la era digital, muchos candidatos consideran que sus propias redes sociales bastan para expresarse públicamente, pero, como ya se mencionó, esta exposición es controlada por ellos mismos, libre de cualquier crítica o cuestionamiento. Además, pone una ventaja sobre quienes tengan más recursos y poder mediático, en detrimento de los candidatos con menos recursos. Finalmente, evita el fomento de la cultura e interés por la deliberación pública y deja que cada candidato se refugie en sus propias redes para evitar el debate democrático.</p> <p>Una última opción sería la de generar incentivos para que los candidatos asistan, pero, por un lado, parece contrario al principio democrático que el estado tenga que entregar recursos o beneficios para que los candidatos participen de un espacio elemental en cualquier sociedad democrática: el debate público de ideas. Aquí cobra relevancia la sentencia del Tribunal Superior de Bogotá en el que se considera que el debate electoral es un deber con la democracia y los ciudadanos. Y, por otro lado, esto tampoco garantiza la asistencia de los candidatos a los debates, lo que supone un menor nivel de idoneidad que el de la medida propuesta.</p> <p>2.1.3. Proporcionalidad en sentido estricto</p> <p>Finalmente, en este aspecto se debe evaluar que los beneficios de la medida resulten superiores a los sacrificios o restricción de los derechos fundamentales.</p> <p>Creemos que no es difícil evidenciar que los beneficios mencionados son valiosos y necesarios para el fortalecimiento de la democracia en Colombia, mientras que los sacrificios son mínimos.</p> |
| <p>Los beneficios de esta medida, como el fortalecimiento de la democracia y el aumento de la participación electoral, superan cualquier posible sacrificio o restricción a los derechos fundamentales. La medida exige sólo la participación en un debate durante la campaña electoral, lo cual es una parte fundamental y razonable de cualquier campaña democrática. El impacto en la libertad de los candidatos es mínimo, dado que optan voluntariamente por entrar en el ámbito político y deben estar preparados para discutir y defender sus propuestas públicamente. La restricción es solo para un espacio concreto, de un día y solo unas horas, dentro de una campaña más amplia.</p> <p>Así, la afectación o restricción para el derecho fundamental del candidato es mínimo, y la obligatoriedad que se le exige, está íntimamente ligada al ejercicio democrático al que voluntariamente se ha inscrito.</p> <p>Por todo esto, la medida supera el test de proporcionalidad y está ajustada a la Constitución.</p> <p>3. Algunos datos sobre la cobertura de los medios públicos.</p> <p>Teniendo en cuenta la medida que se plantea en este proyecto de ley, conviene mencionar que el Sistema de Medios Públicos Radio Televisión Nacional de Colombia –RTVC– tiene una cobertura del 92% del territorio nacional²³, mientras que la cobertura de internet ronda el 60.5%²⁴.</p> <p>La información que circula por redes sociales durante la campaña electoral todavía no llega a toda la población, mientras que la cobertura del Sistema de Medios Públicos, tanto en televisión y radio, puede llegar a muchas personas. De allí que estos debates podrían alcanzar público que no puede evaluar aquellos candidatos que solo se limitan a publicar información en sus redes sociales.</p> <p>Por supuesto que la transmisión de los debates involucraría todos los medios disponibles, televisión, radio, internet, y se haría mediante el esfuerzo conjunto</p> <p>²³https://www.rtv.gov.co/plataformas/cobertura-y-frecuencias-de-television#:~:text=5c%2C%48%20Colombia%20Sistema%20de%20Medios,92%25%20en%20el%20territorio%20nacion,al</p> <p>²⁴https://www.larepublica.co/globoeconomia/colombia-se-subico-en-el-ultimo-lugar-de-paises-de-la-ocde-en-cobertura-de-internet-3620379#:~:text=5e9%2C%34Ar%20de%20Origen%20C%3B3%20para%20la,tiene%20acceso%20a%20servici</p> | <p>del Sistema de Medios Públicos de Colombia, los medios de comunicación privados y sociales y la sociedad civil.</p> <p>V. IMPACTO FISCAL.</p> <p>Es preciso recordar que el Congreso de la República tiene la posibilidad de incluir en el trámite legislativo órdenes o disposiciones que impliquen ciertos costos o gastos, sin que ello signifique adición o modificación del Presupuesto General de la Nación. Ello bajo el entendido de que está en cabeza del Gobierno decidir si se incluyen o no en el presupuesto anual las apropiaciones requeridas para materializar el deseo del legislativo.</p> <p>La Corte Constitucional lo expresó en Sentencia C-508 de 2008 en los siguientes términos:</p> <p><i>“El Congreso tiene la facultad de promover motu proprio proyectos de ley que decreten gastos, sin que ello implique adicionar o modificar el Presupuesto, por cuanto esas leyes solamente constituyen el título para que luego el Gobierno decida si incluye o no las apropiaciones respectivas en el proyecto de ley anual de presupuesto que se somete a consideración del Congreso. Lo que no puede es consagrar un mandato para la inclusión de un gasto, es decir, establecer una orden de imperativo cumplimiento. Por su parte, está vedado al Gobierno hacer gastos que no hayan sido decretados por el Congreso e incluidos previamente en una ley. En otras palabras, el Congreso tiene la facultad de decretar gastos públicos, pero su incorporación en el presupuesto queda sujeta a una suerte de voluntad del Gobierno, en la medida en que tiene la facultad de proponer o no su inclusión en la ley”.</i></p> <p>En este orden de ideas se tiene que el presente proyecto de ley no vulnera la Constitución en cuanto su intención no es conminar u ordenar de manera imperativa un gasto.</p> <p>VI. CONFLICTO DE INTERESES.</p> <p>El artículo 3 de la Ley 2003 de 2019 que modificó el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 señala que: <i>“el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y</i></p> |

votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286". Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar".

Por lo cual, en cumplimiento de lo dispuesto en el marco normativo citado, nos permitimos señalar que en el trámite de este proyecto podrían presentarse conflictos de interés moral por parte de aquellos congresistas que por razones de conciencia no quieran participar en la discusión y votación del presente proyecto. De igual forma podrían incurrir en conflicto de interés los congresistas cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil que puedan obtener beneficios directos o actuales del presente proyecto.

VII. CONCLUSIONES.

En los términos expuestos, se presenta ante el Congreso de la República el Proyecto de Ley Estatutaria "Por medio de la cual se establece la obligatoriedad para los candidatos a presidencia, gobernaciones y alcaldías de participar en debates públicos durante la campaña electoral y se dictan otras disposiciones", con el objetivo de buscar garantizar que los candidatas de forma obligatoria participen en debates públicos que contribuyan a garantizar el derecho de los ciudadanos a participar en la conformación del poder político y contar con información que les permita comparar las propuestas, generar discusiones públicas sobre temas de interés, tener interacción directa entre el candidato y los ciudadanos y fomentar la participación ciudadana.

De las y los Congresistas,

Duvalier Sánchez Arango
Representante a la Cámara por el Valle del Cauca
Alianza Verde

Olga Lucía Velásquez Nieto
Representante a la cámara por Bogotá
Partido Alianza Verde

Elkin R. Ospina

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

Cristian Danilo Avendaño Fino

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

Julian David Lopez Tenorio

JULIÁN DAVID LÓPEZ TENORIO
Representante a la Cámara por el Valle del Cauca
Partido de la U

Ana Carolina Espitia Jerez

ANA CAROLINA ESPITIA JEREZ
Senadora de la República
Partido Alianza Verde

Juan Camilo Londoño Barrera

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

Jonathan Pulido Hernández

JONATHAN PULIDO HERNÁNDEZ.
Senador de la República.

Santiago Osorio Marín

SANTIAGO OSORIO MARIN
Representante a la Cámara Caldas
Partido Alianza Verde

Hernando González

SENADO DE LA REPUBLICA
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)
El día 08 del mes 10 del año 2024
se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº. 279 Acto Legislativo Nº. , con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: H.R. Duvalier Sanchez Arango
Olga Lucia Velasquez Nieto
SECRETARIO GENERAL

SENADO DE LA REPUBLICA - SECRETARIA GENERAL - TRAMITACION LEYES

Bogotá D.C., 08 de octubre de 2024

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.279/24 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE LA OBLIGATORIEDAD PARA LOS CANDIDATOS A PRESIDENCIA, GOBERNACIONES Y ALCALDIAS DE PARTICIPAR EN DEBATES PÚBLICOS DURANTE LA CAMPAÑA ELECTORAL 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 Representantes DUVALIER SANCHEZ ARANGO, OLGA LUCIA VELASQUEZ NIETO, ELKIN RODOLFO OSPINA OSPINA, CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO, HERNANDO GONZALEZ, JULIAN DAVID LOPEZ TENORIO, JUAN CAMILO LONDOÑO BARRERA, SANTIAGO OSORIO MARIN y los Honorables Senadores ANA CAROLINA ESPITIA JEREZ, JONATHAN PULIDO HERNANDEZ la materia de que 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.

SAÚL CRUZ BONILLA
Secretario General (E)

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPUBLICA - OCTUBRE 08 DE 2024

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 REPUBLICA

EFRAIN CEPEDA SARABIA

SECRETARIO GENERAL (E) DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

SAÚL CRUZ BONILLA

CONTENIDO

Gaceta número 1722 - Miércoles, 16 de octubre de 2024

SENADO DE LA REPÚBLICA**PROYECTOS DE LEY****Págs.**

Proyecto de Ley número 246 de 2024 Senado, por medio del cual se adiciona el artículo 327 F en el Código Penal, dentro del Capítulo VI del Título X de la Ley 599 del 2000, referente al procesamiento ilegal de hidrocarburos, sus derivados, biocombustibles o mezclas, y se dictan otras disposiciones..... 1

Proyecto de Ley número 260 de 2024 Senado, por medio del cual se reglamenta el uso de celulares en los establecimientos educativos en los niveles de Preescolar, Básica y Media 9

PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA

Proyectos de Ley Estatutaria número 279 de 2024 Senado, por medio de la cual se establece la obligatoriedad para los candidatos a presidencia, gobernaciones y alcaldías de participar en debates públicos durante la campaña electoral y se dictan y otras disposiciones..... 13