



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 904

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

EDICIÓN DE 38 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# CÁMARA DE REPRESENTANTES

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 218 DE 2018 CÁMARA

*por medio del cual se modifica el artículo 336 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 1º de la Ley 1819 de 2016.*

Bogotá, D. C., 22 de octubre de 2018

Doctor:

JORGE HUMBERTO MANTILLA

Secretario General

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad.

**Asunto: Proyecto de ley número 218 de 2018 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 336 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 1º de la Ley 1819 de 2016.**

Reciba un respetuoso saludo.

En mi condición de Representante de la Cámara radico ante su despacho el presente proyecto de ley que persigue mejorar los ingresos de los docentes de las universidades públicas colombianas.

Obrando en consecuencia con mi posición de varios años de ejercicio parlamentario en defensa de la educación pública, presento hoy esta iniciativa legislativa que debe entenderse también como una consecuencia del “Foro por la Educación Superior en Colombia” del que fui organizador, y que se llevó a cabo el pasado miércoles 10 de octubre, con el apoyo de los rectores de las universidades públicas, y varias organizaciones vinculadas a la educación superior, entre ellas la Asociación de Representantes de los Profesores ante los Consejos Superiores de las Universidades Públicas (ARPU), quienes plantearon una primera idea de este proyecto.

Agradezco a Luis Orlando Aguirre Rodríguez, coordinador de ARPU y representante de los profesores ante el Consejo Superior de la Universidad Industrial de Santander, quien mediante oficio radicado en mi despacho el 19 de septiembre de 2018, planteó los argumentos que integran la exposición de motivos.

Atentamente,

ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO  
Representante a la Cámara

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 218 DE 2018 CÁMARA

*“por medio del cual se modifica el artículo 336 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 1º de la Ley 1819 de 2016”*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Modifíquese el artículo 336 del Estatuto Tributario, modificado a su vez por el artículo 1º de la Ley 1819 de 2016, adicionándose el siguiente párrafo:

**Parágrafo 2º.** Para el caso de los servidores públicos rectores y profesores de universidades oficiales, los gastos de representación reconocidos como renta exenta en el numeral 7 del artículo 206 de este Estatuto Tributario, no se tendrán en cuenta para efectos del cálculo del límite porcentual previsto en el presente artículo.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Atentamente,



ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO  
Representante a la Cámara

Juan Pablo Cota V.

H.S. Rodríguez

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 218 DE 2018 CÁMARA

*“por medio del cual se modifica el artículo 336 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 1° de la Ley 1819 de 2016”.*

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley puede entenderse como uno de los resultados del “Foro por la Educación Superior en Colombia” que se llevó a cabo el pasado miércoles 10 de octubre, del que fui organizador, contando con el apoyo de los rectores de las universidades públicas, y varias organizaciones vinculadas a la educación superior, entre ellas la Asociación de Representantes de los Profesores ante los Consejos Superiores de las Universidades Públicas (ARPU), quienes plantearon una primera idea de este proyecto. Agradezco a Luis Orlando Aguirre Rodríguez, coordinador de ARPU y representante de los profesores ante el Consejo Superior de la Universidad Industrial de Santander, quien mediante oficio radicado en mi despacho el 19 de septiembre de 2018, planteó los argumentos en los que se basa la presente exposición de motivos.

#### 1. Antecedentes y justificación

Mediante la Ley 75 de 1986 se dictaron normas en materia tributaria, de catastro, de fortalecimiento y democratización del mercado de capitales y se conceden unas facultades extraordinarias al Presidente de la República.

El Capítulo V de la citada ley se ocupó de regular las rentas exentas y deducciones, y en el numeral 7 del artículo 35 reconoció como pagos o abonos en cuenta provenientes de una relación laboral o legal y reglamentaria exentos del impuesto de renta y complementaria, los siguientes:

*“Los gastos de representación que perciban en razón a la naturaleza de las funciones que desempeñan (...) los rectores y profesores de universidades oficiales.*

*(...) En el caso de los rectores y profesores de universidades oficiales, los gastos de representación no podrán exceder del cincuenta por ciento (50%) de su salario”.*

En uso de las facultades otorgadas por los artículos 90, numeral 5°, de la Ley 75 de 1986 y el artículo 41 de la Ley 43 de 1987, el Presidente de

la República dicta el Decreto número 624 de 1989 mediante el cual expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales, que incluye la disposición previamente transcrita bajo el numeral 7 del artículo 206 denominado “rentas de trabajo exentas”.

Desde su vigencia, esto es hace más de 30 años, la citada norma ha fijado un beneficio fiscal a favor de quienes desempeñan funciones de rectores y profesores de universidades oficiales, bajo condiciones de proporcionalidad y fomento de la actividad docente, aspecto reconocido por la Corte Constitucional al momento de estudiar la constitucionalidad de la norma.

El numeral 7 del artículo 206 del Estatuto Tributario ha sido objeto de examen de constitucionalidad por la honorable Corte Constitucional, centrándose el estudio de la norma frente a los rectores y profesores de universidad oficiales, en la Sentencia C-461 de 2004.

La providencia que resolvió el citado juicio de constitucionalidad declaró exequible el citado beneficio fiscal, para lo cual consideró entre otros aspectos que:

*“La institucionalización de los gastos de representación que consagra la norma bajo análisis a favor de profesores y rectores de universidades oficiales encuentra una justificación que está acorde con los mandatos superiores, pues consiste básicamente en una medida de estímulo y fomento tendiente a dignificar la actividad que desarrollan dichos servidores, como reconocimiento a su misión de formadores de futuros profesionales e investigadores, a las calidades que exigen esos cargos, y al status que ocupan en la sociedad quienes los desempeñan. La medida no solo persigue una finalidad válida a la luz del Ordenamiento Superior, sino que además resulta adecuada para alcanzar el objetivo fundamental de dignificar la actividad docente que desarrollan profesores y rectores de universidades oficiales, y reconocer el valioso aporte al progreso y a la identidad nacionales”.*

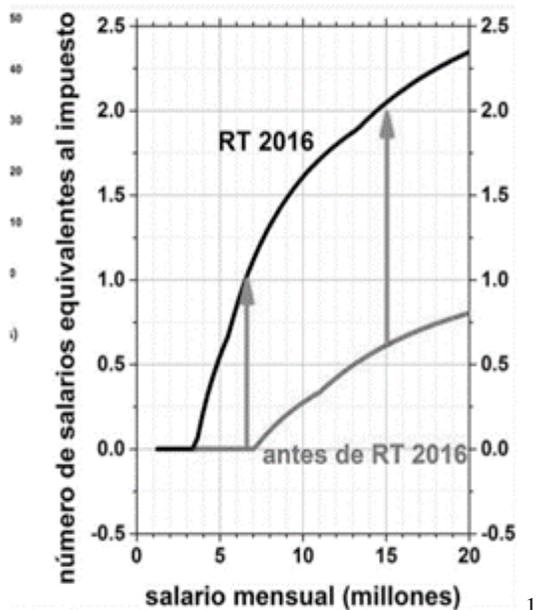
Aunado a lo expuesto, la Dirección de Impuestos y de Aduanas Nacionales en sendos conceptos que hacen parte de la doctrina tributaria, ha reconocido el citado beneficio fiscal indicando que los gastos de representación a que hace referencia la norma, se calculan sobre ingresos constitutivos de salarios de los rectores y profesores universitarios (ver Conceptos 026804 de 2007, 57623 de 2013 y 54191 de 2014).

Ahora bien, con ocasión de la entrada en vigencia de la Ley 1819 de 2016, por medio de la cual se adopta una reforma tributaria, cuyos efectos se materializan en la vigencia fiscal 2018 por la aplicación de las nuevas reglas para tributar durante la vigencia gravable 2017, el beneficio fiscal a favor de los rectores y profesores de universidades oficiales se ha visto afectado,

menguado o reducido, por el límite que incorpora el artículo 336 frente a las rentas exentas y deducciones para establecer la renta líquida cedular de las renta de trabajo.

Esta circunstancia, contrario al propósito del legislador al momento de fijar como renta exenta del impuesto de renta y complementarios un porcentaje equivalente al 50% de los ingresos constitutivos de salario de los rectores y profesores universitarios, denominados para el efecto tributario o fiscal como gastos de representación, desconoce el citado beneficio fiscal y las condiciones de proporcionalidad y fomento de la actividad docente que datan de hace más de 30 años.

Como sustento de nuestra afirmación, a continuación, presentamos el impacto que ha tenido la reforma tributaria, tomando como población afectada algunos docentes universitarios, cuyo régimen salarial y prestacional por expresa disposición legal se encuentra regulada por el Decreto número 1279 de 2012:



La anterior imagen muestra cómo la limitación del beneficio fiscal, incluida en el artículo 336 del Estatuto Tributario, representa un alza del 800% en el pago de impuesto sobre la renta de profesores universitarios en relación con el año inmediatamente anterior.

En consecuencia, es claro que el beneficio fiscal instituido a favor de los rectores y profesores de universidades oficiales previsto en el numeral 7 del artículo 206 del Estatuto tributario, hoy resulta inaplicable y pese a que el mismo no pierde vigencia, es decir, no ha sido derogado, no cumple o satisface el mandato contenido en el artículo 71 de la Carta Política que dispone:

*“el Estado creará incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales, y ofrecerá estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan*

*estas actividades”* y el literal f) artículo 31 de la Ley 30 de 1992 que sobre el particular señala: *“De conformidad con los artículos 67 y 189, numerales 21, 22 y 26 de la Constitución Política de Colombia y de acuerdo con la presente ley, el fomento, la inspección y vigilancia de la enseñanza que corresponde al Presidente de la República, estarán orientados a: (...) f) Crear incentivos para las personas e instituciones que desarrollen y fomenten la técnica, la ciencia, la tecnología, las humanidades, la filosofía y las artes”*.

Así las cosas, la imposibilidad de aplicar el beneficio fiscal, no solo afecta a quienes en la actualidad nos dedicamos a formar a los futuros profesionales e investigadores del país, sino que desincentiva la vinculación de futuros formadores con las calidades que ello demanda y desconoce el status que debemos ocupar en la sociedad.

Por las razones brevemente expuestas, ponemos a consideración del honorable Congreso de la República el presente proyecto de ley que tiene como propósito modificar el artículo 336 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 1° de la Ley 1819 de 2016, en el sentido de adicionarle un párrafo mediante el cual se precise que para el caso de los servidores públicos rectores y profesores de universidades oficiales, los gastos de representación reconocidos como renta exenta en el numeral 7 artículo 206 del Estatuto Tributario no se tendrán en cuenta para efectos del cálculo del límite porcentual previsto en el artículo 336 del Estatuto Tributario.

Finalmente, agradezco al Luis Orlando Aguirre Rodríguez, coordinador de ARPU y representante de los profesores ante el Consejo Superior de la Universidad Industrial de Santander, quien mediante oficio radicado en mi despacho el 28 de septiembre del año en curso, planteó los argumentos que integran esta exposición de motivos.

## 2. OBJETO DE LA PRESENTE LEY

El presente proyecto de ley tiene como objetivo modificar el artículo 336 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 1° de la Ley 1819 de 2016, en el sentido de adicionarle un párrafo mediante el cual se precise que para el caso de los servidores públicos rectores y profesores de universidades oficiales los gastos de representación reconocidos como renta exenta en el numeral 7 artículo 206 del Estatuto Tributario no se tendrán en cuenta para efectos del cálculo del límite porcentual previsto en el artículo 336 del E. T.

## 3. CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS AL PROYECTO DE LEY

### 3.1. Del régimen salarial y prestacional de los profesores universitarios

Frente al régimen legal aplicable a los docentes de las universidades, la Ley 30 de 1992 señala en

<sup>1</sup> Información base profesores Universidad Industrial de Santander y otras IES públicas.

su artículo 72 que los profesores de dedicación exclusiva, tiempo completo y medio tiempo, están amparados por el régimen especial previsto en la ley, tienen la calidad de empleados públicos y no son de libre nombramiento y remoción.

Así las cosas, todos los docentes de la planta de personal de la universidad son *empleados públicos de régimen especial*. Esa especialidad surge de la existencia de un régimen de carrera docente, con periodo de prueba inicial de un año, evaluación periódica, régimen prestacional legal y salarial flexible y móvil en proporción directa a la escolaridad y a la producción intelectual, entre otros factores dispuestos en el Decreto número 1279 de 2002.

La Constitución Política de 1991 incorpora el principio de reserva legal en materia salarial de los empleados públicos al Congreso de la República, que fija los objetivos y los criterios generales sobre los cuales debe sujetarse el Gobierno en materia salarial y prestacional.

En virtud de esta facultad constitucional, el Congreso de la República expide la Ley 4ª de 1992 (ley marco en materia salarial de los servidores públicos del Estado), y en ella establece que sería el Gobierno nacional el encargado de señalar para los servidores públicos el “límite” máximo salarial de estos servidores, norma ajustada a los principios de eficacia, economía y eficiencia que rigen el gasto público.

En ejercicio de sus competencias, el Gobierno nacional ha expedido diferentes decretos por medio de los cuales ha fijado el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos, aplicables a los servidores de la universidad por expreso mandato de la Ley 30 de 1992 (Estatuto de la Educación Superior), que en su artículo 77 señala:

*“El régimen salarial y prestacional de los profesores de las universidades estatales u oficiales se regirá por la Ley 4ª de 1992, los decretos reglamentarios y las demás normas que la adicionan o complementan”.*

Por lo anterior, no es de competencia interna de los entes universitarios determinar el régimen salarial y prestacional de sus servidores, y queda proscrita en forma absoluta la posibilidad de que cualquier autoridad asuma esta competencia, que es restrictiva a la ley y a los decretos reglamentarios.

Mediante el Decreto número 1279 de 2002 se establece el régimen salarial y prestacional de los docentes de las universidades estatales, disposición aplicable a *“las universidades estatales u oficiales a quienes se vinculen por concurso como empleados públicos docentes, o reingresen a la carrera docente, a partir de la vigencia de este decreto. Igualmente, están cobijados por el presente decreto los docentes que antes de la vigencia del Decreto número 2912 de 2001 se regían por el régimen establecido en el*

*Decreto número 1444 de 1992 y los profesores que estando sometidos con anterioridad al 8 de enero de 2002 a un régimen salarial y prestacional diferente al del Decreto número 1444 de 1992, se acojan al presente decreto”*<sup>2</sup>.

En materia tributaria, el artículo 206 del Estatuto Tributario, expedido mediante el Decreto 624 de 1989, señala que serán renta exenta del impuesto de renta y complementarios los gastos de representación que perciban -entre otros- los rectores y los profesores de universidades oficiales por concepto de gastos de representación, estimados aquellos en cuantía igual a 50% de su salario.

3.2. De los gastos de representación de los rectores y profesores universitarios como renta exenta de impuesto de renta.

Conforme se indica en el título anterior, por disposición expresa del Estatuto Tributario, los gastos de representación que perciban los rectores y los profesores de universidades oficiales, en cuantía equivalente a 50 % de su salario, fue catalogado como renta exenta del impuesto de renta y complementarios.

Según la Guía Estratégica para la Conciliación de los Impuestos de Renta y Complementarios y CREE con la información contable, Editorial Feriva (pág. 210), las rentas exentas son *“aquellas utilidades netas fiscales obtenidas en el ejercicio y provenientes de la explotación de ciertas actividades económicas expresamente beneficiadas en las normas fiscales”*.

Se concluye, entonces, que una renta exenta, es decir, un ingreso no sujeto a impuesto, se constituye en un beneficio fiscal.

La honorable Corte Constitucional, al estudiar la constitucionalidad del citado beneficio fiscal mediante Sentencia C-461 de 2004, señaló que:

*“La institucionalización de los gastos de representación que consagra la norma bajo análisis a favor de profesores y rectores de universidades oficiales encuentra una justificación que está acorde con los mandatos superiores, pues consiste básicamente en una medida de estímulo y fomento tendiente a dignificar la actividad que desarrollan dichos servidores, como reconocimiento a su misión de formadores de futuros profesionales e investigadores, a las calidades que exigen esos cargos, y al status que ocupan en la sociedad quienes los desempeñan. La medida no solo persigue una finalidad válida a la luz del Ordenamiento Superior, sino que además resulta adecuada para alcanzar el objetivo fundamental de dignificar la actividad docente que desarrollan profesores y rectores de*

<sup>2</sup> Decreto número 1279 de 2012 – artículo 1º. Campo de aplicación.

*universidades oficiales, y reconocer el valioso aporte al progreso y a la identidad nacionales”.*

Conforme al aparte jurisprudencial transcrito, el beneficio fiscal, además de encontrarse justificado por ser una medida de estímulo y fomento tendiente a dignificar la actividad de los rectores y los profesores universitarios, se constituye en un medio para alcanzar el objetivo fundamental de dignificar la actividad docente y para el reconocimiento de sus aportes al progreso.

En las consideraciones que motivan la decisión que adopta la Corte en el citado juicio de constitucionalidad, se aclara la viabilidad de fijar beneficios fiscales por razones promocionales o de fomento a determinada actividad. Al respecto, en la citada providencia se indica que:

*“[...] la contribución de los destinatarios del mismo a los fines del Estado debe apreciarse no solo desde la perspectiva de su esfuerzo fiscal, sino también de la contribución que realizan al vincularse a actividades que, no obstante su importancia para el Estado, presumiblemente no se llevarían a cabo en ausencia del beneficio tributario, el cual se justifica, entonces, en el interés superior que alienta la actividad que se promueve, bien sea por su carácter estratégico, por su capacidad para generar empleo en áreas deprimidas, por su potencial sobre los niveles de actividad económica, etc. Y en otra hipótesis distinta, el beneficio tributario puede concederse para incentivar una actividad que comporte niveles de riesgo económico o personal superiores a los ordinarios. Y en todos esos casos sería necesario adelantar ese ejercicio de ponderación en orden a establecer si esos beneficios resultan compatibles con la Constitución”.*

Bajo la consideración transcrita, al momento de estudiarse a fondo el cargo de violación de la norma acusada, es decir, aquella que establece el beneficio fiscal a favor de los profesores y los rectores de universidades oficiales, señala la Corte que:

*“El inciso final del numeral 7 del artículo 206 del ET, declara exento del impuesto de renta un porcentaje equivalente al cincuenta por ciento (50%) del salario que reciben rectores y profesores de universidades oficiales, el cual corresponde a gastos de representación.*

*Según la doctrina de la Corte, el legislador tiene competencia para instituir exenciones sobre sumas de dinero que perciben los trabajadores como gastos de representación, siempre y cuando dicho beneficio tenga una justificación, y la misma se encuentre acorde con los mandatos superiores. Por tanto, en el asunto bajo revisión debe indagarse si el beneficio fiscal que se examina, decretado en favor de profesores y rectores de universidades oficiales, se encuentra justificado a la luz de los dictados del Ordenamiento Superior.*

*Para tal fin, debe tenerse presente que distintos preceptos de la Constitución reconocen la importancia de la educación superior, así como el valor que reviste la actividad que desarrollan los profesores y directivas de los establecimientos universitarios.*

*En efecto, el artículo 67 de la Carta señala que la educación, como derecho de la persona y servicio público que tiene una función social, debe permitir el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. Agrega este precepto que la educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente, mandato que es complementado por el artículo 70 ibídem, que reitera el deber estatal de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística “y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional”.*

*El artículo 68 ibídem, establece que “la enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica”, y añade que “la ley garantizará la profesionalización y dignificación de la actividad docente”.*

*Por su parte, el artículo 69 de la Constitución, se refiere concretamente a la educación superior, al garantizar la autonomía universitaria como un atributo en virtud de la cual estos establecimientos pueden darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.*

*La norma superior también consagra el deber del Estado de fortalecer la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecer las condiciones especiales para su desarrollo. Al respecto, el artículo 71 Superior, precisa que “el Estado creará incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales, y ofrecerá estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan estas actividades”.*

*En consonancia con estos preceptos superiores, la Ley 30 de 1992, por la cual se organiza el servicio de la educación superior, dispone que la educación superior es un servicio público cultural, inherente a la finalidad social del Estado (artículo 2º). Adicionalmente establece que el Estado, de conformidad con la Constitución Política, garantiza la autonomía universitaria y vela por la calidad del servicio educativo a través del ejercicio de la suprema inspección y vigilancia de la Educación Superior (artículo 3º).*

*También establece que la educación superior, sin perjuicio de los fines específicos de cada campo del saber, debe despertar en los educandos un espíritu reflexivo, orientado al logro de la autonomía personal, en un marco de libertad de pensamiento y de pluralismo ideológico que tenga en cuenta la universalidad de los saberes y la particularidad de las formas culturales existentes en el país, por lo cual, la educación superior se desarrollará en un marco de libertades de enseñanza, de aprendizaje, de investigación y de cátedra (artículo 4°).*

*En cuanto respecta a los objetivos de la educación superior, la Ley 30 de 1992 consagra, entre otros, profundizar en la formación integral de los colombianos dentro de las modalidades y calidades de dicha educación, capacitándolos para cumplir las funciones profesionales, investigativas y de servicio social que requiere el país; trabajar por la creación, el desarrollo y la transmisión del conocimiento en todas sus formas y expresiones y, promover su utilización en todos los campos para solucionar las necesidades del país; ser factor de desarrollo científico, cultural, económico, político y ético a nivel nacional y regional; promover la unidad nacional, la descentralización, la integración regional y la cooperación interinstitucional con miras a que las diversas zonas del país dispongan de los recursos humanos y de las tecnologías apropiadas que les permitan atender adecuadamente sus necesidades; promover la preservación de un medio ambiente sano y fomentar la educación y cultura ecológica; conservar y fomentar el patrimonio cultural del país (artículo 6°).*

*El artículo 31 de la Ley 30 de 1992 dispone que de conformidad con los artículos 67 y 189, numerales 21, 22 y 26 de la Constitución Política y de acuerdo con dicha ley, “el fomento de la educación superior estará orientado a crear incentivos para las personas e instituciones que desarrollen y fomenten la técnica, la ciencia, la tecnología, las humanidades, la filosofía y las artes”.*

*Por su parte, la Ley 115 de 1994, por la cual se expide la Ley General de Educación, define en términos generales al educador, como “el orientador en los establecimientos educativos, de un proceso de formación, enseñanza y aprendizaje de los educandos, acorde con las expectativas sociales, culturales, éticas y morales de la familia y la sociedad” (artículo 104).*

*Según el artículo 126 de esta normatividad, los educadores que ejerzan funciones de dirección, de coordinación, de supervisión e inspección, de programación y de asesoría, son directivos docentes, quienes deben ser licenciados o profesionales de reconocida trayectoria en materia educativa (artículo 128). Entre dichos directivos se encuentra el rector del establecimiento educativo.*

*Dispone igualmente, que en las instituciones educativas del Estado los cargos directivos docentes deberán ser provistos con docentes escalafonados y de reconocida trayectoria en materia educativa, y mientras ejerzan el cargo tendrán derecho a una remuneración adicional y cumplirán funciones, según la reglamentación que expida el Gobierno Nacional (artículo 129 párrafo).*

*Por lo que respecta concretamente a la educación superior, el artículo 62 de la Ley 30 de 1992, dispone que la dirección de las universidades estatales u oficiales corresponde al Rector; junto con el Consejo Superior Universitario y al Consejo Académico. Según el artículo 66 ibídem, el Rector es el representante legal y la primera autoridad ejecutiva de la universidad estatal u oficial y será designado por el Consejo Superior Universitario. Su designación, requisitos y calidades se reglamentarán en los respectivos estatutos.*

*Finalmente, de conformidad con el artículo 70, para ser nombrado profesor de universidad estatal u oficial se requiere como mínimo poseer título profesional universitario y que su incorporación se efectuará previo concurso público de méritos cuya reglamentación corresponde al Consejo Superior Universitario.*

*El anterior recorrido normativo pone en evidencia que existe un nexo inescindible entre los objetivos y propósitos de la educación superior, previstos en la Constitución y la Ley 30 de 1992, y la actividad que despliegan profesores y rectores vinculados a instituciones oficiales de educación superior, como quiera que su labor contribuye innegablemente a la consecución de objetivos fundamentales, como el fomento de la investigación, la promoción de la ciencia y la capacitación profesional de los colombianos para el desarrollo científico, cultural, económico, político y social del país.*

*Desde esta perspectiva puede afirmarse, entonces, que la institucionalización de los gastos de representación que consagra la norma bajo análisis a favor de profesores y rectores de universidades oficiales encuentra una justificación que está acorde con los mandatos superiores, pues consiste básicamente en una medida de estímulo y fomento tendiente a dignificar la actividad que desarrollan dichos servidores, como reconocimiento a su misión de formadores de futuros profesionales e investigadores, a las calidades que exigen esos cargos, y al status que ocupan en la sociedad quienes los desempeñan.*

*Ha de recordarse que conforme a lo dicho en el mencionado fallo C-250 de 2003, no es violatorio de la Carta que determinado componente de la retribución de ciertos funcionarios públicos se establezca en atención a las particulares condiciones del empleo referentes a la dignidad del cargo, las responsabilidades que comporta y la autoridad que le corresponde.*

*Tratándose de los rectores y profesores de las universidades oficiales, los ingresos que perciben como gastos de representación constituyen una retribución que perciben en razón de las calidades objetivas y subjetivas exigidas para el ejercicio de las funciones propias de esa labor, y adicionalmente por la necesidad de asegurar para estos servidores un status en la sociedad acorde con la dignidad que ostentan.*

*En este sentido, está claro que los gastos de representación hacen efectivo el imperativo constitucional de dignificar la actividad docente. Sobre el particular, no puede olvidarse que el Constituyente no habría establecido el mandato dirigido al legislador de garantizar “la profesionalización y dignificación de la actividad docente” (artículo 68 inc. 3 C. P.) si no hubiera estimado que la consecución de tal objetivo era de gran importancia[11].*

*La Corte ha expresado también, que cuando el legislador crea un beneficio tributario para el componente de la retribución identificado como gastos de representación, igualmente está atendiendo a una razón de índole objetivo que no vulnera el principio de igualdad ni la equidad en relación con los demás servidores públicos, toda vez que, según lo precisa el fallo que se comenta, la propia ley que estableció dicha exención consagró un aumento compensatorio para los ingresos de los empleados públicos que se hubiesen visto afectados por la eliminación de las rentas exentas.*

*Tampoco se produce una discriminación en relación con los trabajadores particulares, pues el concepto de gastos de representación es distinto en uno y en otro caso, ya que a diferencia de lo que sucede en el sector público, donde constituyen ingresos del trabajador, en el sector privado dichos gastos son expensas que se hacen en beneficio de la empresa, y no pueden, desde la perspectiva tributaria, emplearse como instrumento para mejorar el ingreso real de los empleados, porque tal mejoría se haría con cargo a las finanzas públicas, por la reducción en el producido del impuesto.*

*Finalmente, respecto del porcentaje que el legislador señaló como exento del impuesto de renta -el 50% del salario de los profesores y rectores de universidades oficiales-, no advierte la Corte vicio alguno de inconstitucionalidad pues la regulación de ese aspecto corresponde al ámbito de la potestad de configuración legislativa, aclarando que no existe imperativo constitucional que permita establecer cuál debe ser la proporción de la retribución que en ciertos empleos se atribuya a gastos de representación.*

*Por todo lo dicho, puede concluirse que la medida consagrada en el inciso final del numeral 7 del artículo 206 del ET no infringe los preceptos superiores citados en la demanda y ningún otro de la Carta Política, pues no solo persigue una finalidad*

*válida a la luz del Ordenamiento Superior, sino que además resulta adecuada para alcanzar el objetivo fundamental de dignificar la actividad docente que desarrollan profesores y rectores de universidades oficiales, y reconocer el valioso aporte al progreso y a la identidad nacionales”.*

Ahora bien, con ocasión de la entrada en vigencia de la Ley 1819 de 2016, por medio de la cual se adopta una reforma tributaria, se incorpora el concepto de cédulas en materia de determinación del impuesto sobre la renta de personas naturales, se agrupan rentas según su fuente y se fija el procedimiento para obtener una renta líquida en cada una de ellas.

Para la determinación de la renta líquida cedular de las rentas de trabajo, señala el artículo 336 del Estatuto Tributario, lo siguiente:

*Para efectos de establecer la renta líquida cedular, del total de los ingresos de esta cédula obtenidos en el periodo gravable, se restarán los ingresos no constitutivos de renta imputables a esta cédula.*

*Podrán restarse todas las rentas exentas y las deducciones imputables a esta cédula, siempre que no excedan el cuarenta (40%) del resultado del inciso anterior, que en todo caso no puede exceder cinco mil cuarenta (5.040) UVT.*

*PAR. En el caso de los servidores públicos diplomáticos, consulares y administrativos del Ministerio de Relaciones Exteriores, la prima de costo de vida de que trata el Decreto número 3357 de 2009 no se tendrá en cuenta para efectos del cálculo del límite porcentual previsto en el presente artículo.*

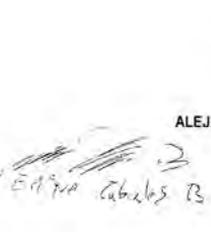
Según la norma transcrita, y pese a que el artículo 206 del Estatuto Tributario reconoce a favor de los profesores y los rectores de las universidades oficiales un beneficio fiscal, representado en el reconocimiento de renta exenta del 50 % de sus ingresos, catalogados como gastos de representación, al aplicar el artículo 336, modificado dicho beneficio se ve reducido al 40%, e incluso a un porcentaje inferior, por ser este el límite de las deducción imputables y las rentas exentas que pueden ser restadas a la cédula de renta de trabajo.

En consecuencia, el beneficio tributario que -conforme lo señaló la Corte- se ajusta al ordenamiento superior y se constituye como un medio o mecanismo para dignificar “la actividad docente que desarrollan profesores y rectores de universidades oficiales” no cumple su cometido, pues se ve afectada por el límite que introduce la reforma tributaria.

Bajo las consideraciones expuestas, resulta procedente y necesario introducir al artículo 336 del Estatuto Tributario un párrafo que permita mantener incólume el beneficio que incorpora el artículo 206 a favor de los rectores y los profesores universitarios estatales, que precise que los gastos

de representación, reconocidos como renta exenta, no se tengan en cuenta para el cálculo del límite porcentual previsto en el citado artículo.

Atentamente,





ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO  
Representante a la Cámara

Juan Pablo Cera

Efraim Cepeda

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 219 DE 2018  
CÁMARA**

*por medio de la cual se reglamenta la autonomía de las instituciones técnicas, profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas que no son universidades de conformidad con la Ley 30 de 1992.*

Bogotá, D. C., 17 octubre de 2018

Señor:

JORGE HUMBERTO MANTILLA

Secretario General

Cámara de Representantes Capitolio Nacional  
Ciudad.

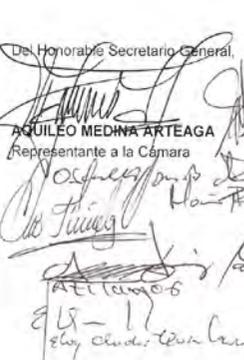
**Asunto: Radicación Proyecto de ley número 219 de 2018 Cámara, por medio de la cual se reglamenta la autonomía de las instituciones técnicas, profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas que no son universidades de conformidad con la Ley 30 de 1992.**

Respetado Secretario:

Reciba un cordial saludo. De conformidad con lo estipulado en los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992, presento a consideración de la cámara de representantes el proyecto de ley, “*por medio de la cual se reglamenta la autonomía de las instituciones técnicas, profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas que no son universidades de conformidad con la Ley 30 de 1992*”.

Agradezco surtir el trámite legislativo previsto en el artículo 144 de la Ley 5ª de 1992.

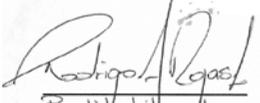
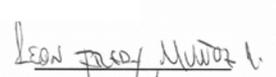
Del honorable Secretario General,




Del Honorable Secretario General,

AQUILEO MEDINA ARTEAGA  
Representante a la Cámara

Mariana Valencia

Partido Liberal

José Rodríguez Contreras

José Manuel Hernández

CENCA

H. Cecilia Vergara

Kamiracá

Mano por mano R

Leon Jairo Muñoz

Gustavo H. Puentes

Ramón Amigo

Sociedad Unani

Enrique José Gasso

JAIRO H. CELESTO

Walter Mantilla

Augusto Puentes

Esteban Mantilla

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 219 DE 2018  
CÁMARA**

*por medio de la cual se reglamenta la autonomía de las instituciones técnicas, profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas que no son universidades de conformidad con la Ley 30 de 1992.*

EL CONGRESO DE COLOMBIA  
DECRETA:

Artículo 1°. *Conversión a entes autónomos.* Las instituciones estatales u oficiales de educación superior del orden nacional, departamental, municipal y distrital, que no tengan el carácter académico de universidad, según lo previsto en la Ley 30 de 1992, deberán organizarse como Entes Autónomos de Educación Superior sin que se modifique su actual carácter académico cuyo objeto es la educación superior en la modalidad académica que actualmente tienen como instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias, escuelas tecnológicas, de conformidad con la Ley 30 de 1992 y la Ley 749 de 2002.

Artículo 2°. *Ajuste institucional.* Las instituciones de educación superior de que trata la presente ley, contarán con el término de dos años a partir de la vigencia de esta ley para hacer el ajuste de sus estatutos, reglamentos, estructura organizacional y planta de personal, sin que se modifique su actual carácter académico y jurídico, dentro del marco de autonomía fijada a las universidades estatales en la Ley 30 de 1992.



y económica de las instituciones de educación superior” (Sentencia C-547, diciembre 1° de 1994).

### **BENEFICIARIOS DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA**

La educación superior, definida por la Ley 30 de 1992, que determinó sus principios, fines, campos de acción y señaló las instituciones que la integran, siendo adicionada por la Ley 115 de 1994.

### **PRINCIPALES ASPECTOS CONTENIDOS EN LA LEY 30 DE 1992**

“**Artículo 1°.** La educación superior es un proceso permanente que posibilita el desarrollo de las potencialidades del ser humano de una manera integral, se realiza con posterioridad a la educación media o secundaria y tiene por objeto el pleno desarrollo de los alumnos y su formación académica o profesional”.

“**Artículo 2°.** La educación superior es un servicio público cultural, inherente a la finalidad social del Estado”.

“**Artículo 3°.** El Estado, de conformidad con la Constitución Política de Colombia y con la presente ley, garantiza la autonomía universitaria y velará por la calidad del servicio educativo a través del ejercicio de la suprema inspección y vigilancia de la educación superior”.

“**Artículo 4°.** La educación superior, sin perjuicio de los fines específicos de cada campo del saber, despertará en los educandos un espíritu reflexivo, orientado al logro de la autonomía personal, en un marco de libertad de pensamiento y pluralismo ideológico que tenga en cuenta la universalidad de los saberes y la particularidad de las formas culturales existentes en el país. Por ello, la educación superior se desarrollará en un marco de libertades de enseñanza, de aprendizaje, de investigación y de cátedra”.

“**Artículo 7°.** Los campos de acción de la educación superior son: el de la técnica, el de la ciencia, el de la tecnología, el de las humanidades, el del arte y el de la filosofía”.

“**Artículo 16.** Son instituciones de educación superior:

- a) Instituciones técnicas profesionales;
- b) Instituciones universitarias o escuelas tecnológicas;
- c) Universidades”.

### **PRINCIPALES ASPECTOS CONTENIDOS EN LA LEY 115 DE 1994**

“**Artículo 213.** Las actuales instituciones tecnológicas y las que se reconozcan con arreglo a la ley son instituciones de educación superior”.

En reiterados pronunciamientos la Corte Constitucional ha declarado que la autonomía universitaria es una condición que se les reconoce a todas las instituciones de educación superior.

(Sentencias C-195 de 1994, C-475 de 1999 y C-506 de 1999, entre otras):

“... la existencia teórica o fáctica de instituciones de educación superior que no sean autónomas, a más de constituir una flagrante violación a la autonomía universitaria que proclama el artículo 69 de la Carta Política, comportaría abierto desconocimiento de categórica jurisprudencia de esta Corte, acerca de su significado y alcance.

*“De este modo, el principio constitucional que aboga por la autonomía universitaria actúa como límite en la actuación de los poderes públicos, a fin de evitar cualquier forma de ingerencia indebida en la libertad de acción y autodeterminación de estos institutos de educación superior en la consecución de sus fines, la cual debe de todas formas darse dentro de los parámetros constitucionalmente establecidos”.*

*“Cabe reiterar la importancia de la vigencia y respeto a esa autonomía universitaria en el desarrollo de la cultura de las sociedades actuales y por los fines que a continuación se destacan:*

*“... el artículo 69 de la Constitución garantiza la autonomía universitaria, la cual encuentra fundamento en la necesidad de que el acceso a la formación académica de las personas tenga lugar dentro de un clima libre de interferencias del poder público tanto en el campo netamente académico como en la orientación ideológica, o en el manejo administrativo o financiero del ente educativo”.*

*“En síntesis, el concepto de autonomía universitaria implica la consagración de una regla general que consiste en la libertad de acción de los centros educativos superiores, de tal modo que las restricciones son excepcionales y deben estar previstas en la ley, según lo establece con claridad el artículo citado”.* (C-506 de 1999)”.

*“La autonomía universitaria encuentra fundamento en la necesidad de que el acceso a la formación académica de las personas tengan lugar dentro de un clima de libre interferencia del poder público, tanto en el campo netamente académico como en la orientación ideológica o en el manejo administrativo o financiero del ente educativo.*

*El concepto de autonomía universitaria implica la consagración de una regla general, que consiste en la libertad de acción de los centros educativos superiores de tal modo que las restricciones, son excepcionales y deben estar previstas en la ley”.*

**ALCANCES DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA**

La autonomía universitaria es una característica de la esencia de las instituciones de educación superior, no restringida a un solo tipo de ellas. Es el Legislador a través de la ley quien regula y gradúa dicha autonomía, así lo hizo en la Ley 30 de 1992, dándole la condición de entes autónomos a las universidades (el mayor grado de autonomía en manejo administrativo y presupuestal) y de establecimientos públicos a las demás (menor grado de autonomía en manejo administrativo y presupuestal).

“En síntesis, el concepto de autonomía universitaria implica la consagración de una regla general que consiste en la libertad de acción de los centros educativos superiores, de tal modo que las restricciones son excepcionales y deben estar previstas en la ley, según lo establece con claridad el artículo citado” (C-506 de 1999).

“Ley 30 de 1992. Artículo 57. Las universidades estatales u oficiales deben organizarse como entes universitarios autónomos, con régimen especial y vinculados al Ministerio de Educación Nacional en lo que se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo.

**Parágrafo.** Las instituciones estatales u oficiales de educación superior que no tengan el carácter de universidad según lo previsto en la presente ley, deberán organizarse como establecimientos públicos del orden nacional, departamental, distrital o municipal”.

**DE LA NATURALEZA JURÍDICA**

Hace referencia al tipo de entidad o ente que se conforma para ejercer la actividad educativa, pudiendo ser:

- a) Entidades privadas sin ánimo de lucro, asociaciones, corporaciones o instituciones de economía solidaria (C. N. artículo 68. Ley 30 de 1992, artículos 96, 97 y 98);
- b) Instituciones públicas clasificadas en la Ley 30 de 1992, artículo 57, como entes universitarios autónomos y establecimientos públicos (instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, colegios mayores, instituciones universitarias y escuelas tecnológicas).

La Ley 749 de 2002 en el artículo 18 expresa que el cambio de carácter académico de las instituciones técnicas profesionales e instituciones tecnológicas (establecimientos públicos) a instituciones universitarias o escuelas tecnológicas, no conlleva el cambio de su naturaleza jurídica. Por ende, el carácter académico entre estos tipos de instituciones no se liga a su naturaleza jurídica. La modificación

de naturaleza jurídica se produce, en el caso de las instituciones privadas cuando de fundación se transforma en corporación o institución de economía solidaria; y las instituciones estatales, cuando un establecimiento público de educación superior pasa a constituirse en ente autónomo.

“Artículo 18. Las instituciones técnicas profesionales y tecnológicas de educación superior estatales u oficiales, son establecimientos públicos de conformidad con el artículo 57 de la Ley 30 de 1992 y el cambio de su carácter académico o redefinición del mismo, se efectuará mediante el trámite y cumplimiento de los requisitos establecidos en el Capítulo III de la presente ley, y demás normas que la modifiquen, adicionen o reglamenten sin que esto implique cambio en su naturaleza jurídica”.

**LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA ES REGULADA POR EL LEGISLADOR**

Ha precisado la Corte Constitucional que la gradualidad de la autonomía es una prerrogativa del Congreso de la República al expedir las leyes que regulan la educación o las entidades que prestan dicho servicio.

La Constitución Nacional en su artículo 69 señala que:

“... Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.

La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado”.

De los honorables Congresistas,

De los Honorables Congresistas,

AQUILEO MEDINA ARTEAGA  
Representante a la Cámara

LEON FERNÁNDEZ NUÑO

Gustavo H. Páez B.

Camilo Arango

Saúl Valencia G.

Jose Mesa

JAIRO CRISTO

Keen Ordoñez



**CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL**

El día 23 de octubre de 2018 ha sido presentado en este despacho el **Proyecto de ley número 219** con su correspondiente exposición de motivos. Por honorable Representante *Aquileo Medina*, honorable Representante *José Luis Pinedo*, honorable Representante *Atilano Giraldo* y otros.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 220 DE 2018  
CÁMARA**

*por el cual se establece el porcentaje mínimo de destinación de recursos al desarrollo y fomento de actividades deportivas en el territorio nacional, y se garantizan beneficios a escuelas de formación deportiva.*

Bogotá, D. C., 16 de octubre de 2018

Honorable Representante

**ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO**

Presidente Cámara de Representantes

Ciudad

**Asunto: Radicación Proyecto de ley número 220 de 2018 Cámara, por el cual se establece el porcentaje mínimo de destinación de recursos al desarrollo y fomento de actividades deportivas en el territorio nacional, y se garantizan beneficios a escuelas de formación deportiva.**

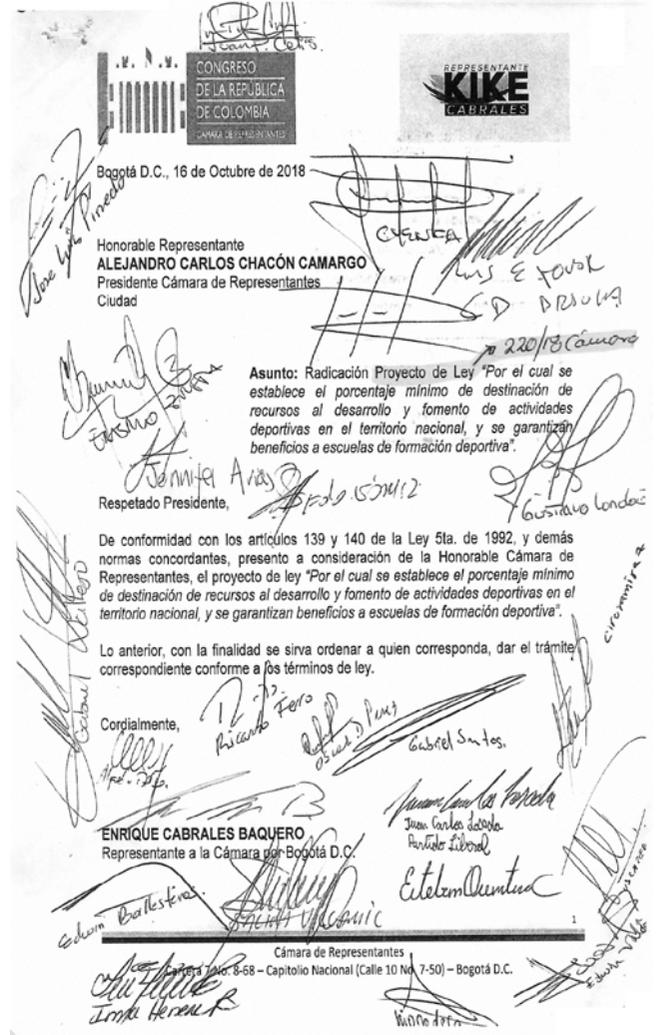
Respetado Presidente,

De conformidad con los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª. de 1992, y demás normas concordantes, presento a consideración de la Honorable Cámara de Representantes, el **Proyecto de ley número 220 de 2018 Cámara, por el cual se establece el porcentaje mínimo de destinación de recursos al**

*desarrollo y fomento de actividades deportivas en el territorio nacional, y se garantizan beneficios a escuelas de formación deportiva.*

Lo anterior, con la finalidad se sirva ordenar a quien corresponda, dar el trámite correspondiente conforme a los términos de ley.

Cordialmente,



CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA  
 CÁMARA DE REPRESENTANTES  
 Bogotá D.C., 16 de Octubre de 2018  
 Honorable Representante **ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO**  
 Presidente Cámara de Representantes  
 Ciudad  
 Asunto: Radicación Proyecto de Ley "Por el cual se establece el porcentaje mínimo de destinación de recursos al desarrollo y fomento de actividades deportivas en el territorio nacional, y se garantizan beneficios a escuelas de formación deportiva".  
 Respetado Presidente,  
 De conformidad con los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª. de 1992, y demás normas concordantes, presento a consideración de la Honorable Cámara de Representantes, el proyecto de ley "Por el cual se establece el porcentaje mínimo de destinación de recursos al desarrollo y fomento de actividades deportivas en el territorio nacional, y se garantizan beneficios a escuelas de formación deportiva".  
 Lo anterior, con la finalidad se sirva ordenar a quien corresponda, dar el trámite correspondiente conforme a los términos de ley.  
 Cordialmente,  
**ENRIQUE CABRALES BAQUERO**  
 Representante a la Cámara por Bogotá D.C.  
 Cámara de Representantes  
 Calle 8-68 - Capitolio Nacional (Calle 10 No. 7-50) - Bogotá D.C.

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 220 DE 2018  
CÁMARA**

*por el cual se establece el porcentaje mínimo de destinación de recursos al desarrollo y fomento de actividades deportivas en el territorio nacional, y se garantizan beneficios a escuelas de formación deportiva.*

El Congreso de la República

DECRETA:

**Artículo 1º.** De los recursos recaudados con destino al deporte en ocasión al artículo 512-2 del Estatuto Tributario, después de efectuarse los lineamientos para la distribución de la inversión de los recursos del IVA a la telefonía móvil por parte del Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes), se garantizará un porcentaje mínimo equivalente al 20% del total de dichos recursos, con destino a programas de fomento y desarrollo deportivo en el territorio nacional.

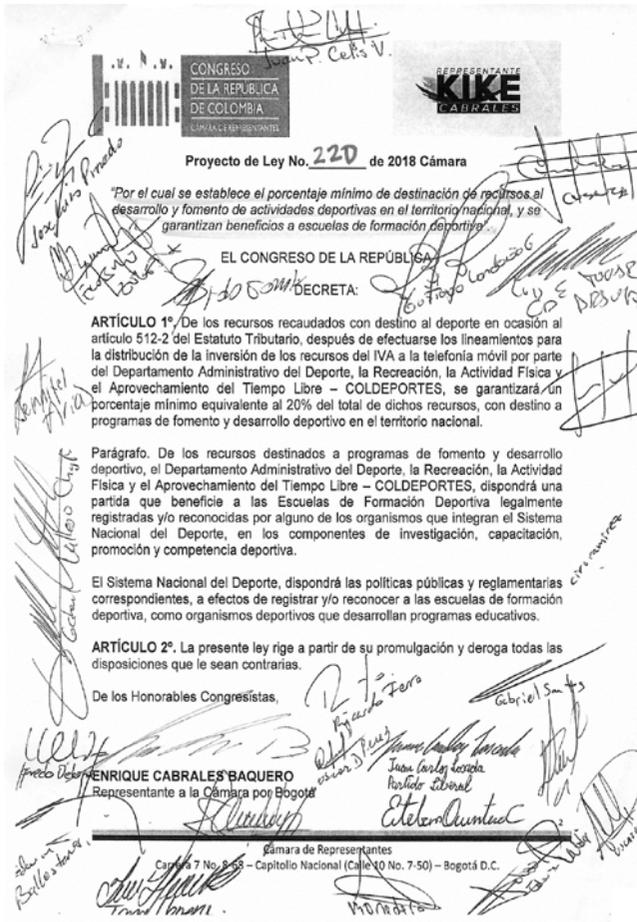
**Parágrafo.** De los recursos destinados a programas de fomento y desarrollo deportivo, el Departamento Administrativo del Deporte,

la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes), dispondrá una partida que beneficie a las Escuelas de Formación Deportiva legalmente registradas y/o reconocidas por alguno de los organismos que integran el Sistema Nacional del Deporte, en los componentes de investigación, capacitación, promoción y competencia deportiva.

El Sistema Nacional del Deporte, dispondrá las políticas públicas y reglamentarias correspondientes, a efectos de registrar y/o reconocer a las escuelas de formación deportiva, como organismos deportivos que desarrollan programas educativos.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,



**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**1. Objeto del proyecto de ley**

El proyecto de ley tiene como finalidad garantizar un porcentaje mínimo de recursos con destino a programas de fomento y desarrollo del deporte en el territorio nacional. El porcentaje mínimo al cual se hace referencia, surge de los recursos recaudados en ocasión al artículo 512-2 del Estatuto Tributario, con el objeto de estimular la práctica deportiva, y que entre otros, beneficie a los semilleros de formación (escuelas deportivas de las distintas disciplinas), en módulos o componentes de investigación, orientación, capacitación, promoción y acceso a la competitividad deportiva.

**2. Generalidades – Contexto, Marco Jurídico y Contenido del Proyecto**

La Corte Constitucional en Sentencia T-410 de 1999 (M. P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa), sostuvo que:

*“[...] El deporte, al igual que la recreación, ha sido considerado por la Corte como una actividad propia del ser humano que resulta indispensable para su evolución y desarrollo, tanto a escala personal como social. La actividad deportiva cumple entonces un papel protagónico en la adaptación del individuo al medio en que vive, a la vez que actúa como mecanismo facilitador en su proceso de crecimiento, impulsando las bases de la comunicación y las relaciones interpersonales.*

*En el nuevo orden constitucional, la práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre, se reconoce como un derecho de todas las personas (C.P. art. 52) que, no obstante estar ubicado en el marco de los derechos sociales, económicos y culturales, adquiere el carácter de fundamental por su estrecha conexidad con otros derechos que ostentan ese rango.*

*En efecto, en un marco participativo-recreativo, la inclinación por una determinada práctica deportiva a escala aficionada o profesional y la importancia que ello comporta en el proceso de formación integral del individuo, vincula el deporte con los derechos al libre desarrollo de la personalidad, a la educación e incluso al trabajo cuando su práctica habitual se asume como una actividad profesional de la cual se deriva el sustento diario.*

*La importancia que tiene la actividad recreativa y deportiva en el desarrollo integral del ser humano y en la promoción social de la comunidad, la destaca en mayor medida el propio ordenamiento Superior al reconocer expresamente que dicha actividad reviste el carácter de derecho fundamental y prevalente en el caso de los niños (art. 44).*

*La práctica deportiva, entendida como derecho constitucional fundamental, constituye entonces una actividad de interés público y social, cuyo ejercicio, tanto a escala aficionada como profesional, debe desarrollarse de acuerdo con normas preestablecidas que, orientadas a fomentar valores morales, cívicos y sociales, faciliten la participación ordenada en la competición y promoción del juego y, a su vez, permitan establecer las responsabilidades de quienes participan directa e indirectamente en tales eventos. Estas reglas, que son necesarias para conformar y desarrollar una relación o práctica deportiva organizada, se constituyen en fuentes de conducta obligatorias en tanto no*

*comprometan el núcleo esencial de los derechos fundamentales consagrados y garantizados por la Constitución Política*". (Subraya fuera de texto).

Lo anterior, hace colegir entonces, que al deporte, la educación física, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre, se le dio un estatus social significativo y lo convirtió en parte de los derechos sociales de la Nación. Siendo interpretado por conexidad como derecho fundamental.

El artículo 52 de la Constitución Política de Colombia, modificado por el artículo 1° del Acto Legislativo 002 del 2000, consideró que:

*"El ejercicio del deporte, sus manifestaciones recreativas, competitivas y autóctonas tienen como función la formación integral de las personas, preservar y desarrollar una mejor salud en el ser humano.*

*El deporte y la recreación, forman parte de la educación y constituyen gasto público social.*

*Se reconoce el derecho de todas las personas a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre.*

*El Estado fomentará estas actividades e inspeccionará, vigilará y controlará las organizaciones deportivas y recreativas cuya estructura y propiedad deberán ser democráticas*".

Con ello, se consideró al sector en comento, como parte del gasto público social, ubicándolo como función del desarrollo integral del individuo, del mejoramiento de la calidad de vida, de la salud y como parte del sistema educativo.

En ese sentido, el deporte tomó un nuevo rumbo a través de las múltiples intervenciones que se originaron desde el aspecto legal, tales como los contemplados en la Ley 181 de 1995 (por el cual se dictan disposiciones para el fomento del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la Educación Física y se crea el Sistema Nacional del Deporte)<sup>1</sup>, donde la

<sup>1</sup> Sobre el particular, y encaminada a establecer jurisprudencia sobre la Ley 181 de 1995 que dictó las disposiciones para el fomento del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la Educación Física y creó el Sistema Nacional del Deporte, la Corte Constitucional en Sentencia C-221 de 2011, decantó el criterio para la distribución del gasto público social destinado a la promoción del deporte y lo hizo refiriéndose en primer lugar a que el artículo 52 de la C. P., que ya se ha mencionado, constituye no solo la cláusula que da origen constitucional al derecho y deber del estado de fomentar el deporte, la recreación y la cultura como elemento fundamental del desarrollo social e individual de los ciudadanos del Estado colombiano sino que también es una cláusula que establece una regla relativa a la responsabilidad institucional y a la asignación presupuestal del fomento del

deporte. Argumentó la Corte, que ello se evidencia cuando dice que *"el deporte y la recreación, forman parte de la educación y constituyen gasto público social"*. Con ello, la intención del Constituyente fue otorgar una particular relevancia al gasto fiscal en materia deportiva, pues lo asignó al rubro de gasto público social, decisión que, como se explicará más adelante, otorga prerrogativas frente a otras especies de gasto público y, a su vez, impone determinadas reglas de distribución de recursos.

Por último, el artículo también determina el marco de ejercicio de las competencias del Estado frente a la actividad deportiva e indica que el mismo debe fomentar, inspeccionar, vigilar y controlar las organizaciones deportivas y recreativas; también prevé un mandato constitucional específico, esta vez derivado del carácter expansivo del principio democrático, según el cual la estructura y propiedad de esas organizaciones deberán conformarse de acuerdo a dicho principio.

Respecto al tema fiscal que es lo que importa para los efectos de la presente, la misma sentencia citada menciona que la caracterización del gasto fiscal al deporte como gasto público social conlleva, como se dijo, al menos a dos consecuencias definidas:

- a) La adscripción de un lugar central y preferente en lo que respecta a la prelación en la asignación y gasto público;
- b) La determinación de parámetros constitucionales para la distribución de tales recursos, basados en la aplicación concurrente y ponderada del principio de universalidad de los derechos sociales y el mandato de promoción de la igualdad de oportunidades.

Para la Corte, el gasto público social es comprendido como *"[...] aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión, y dado que la educación ha sido señalada como objetivo fundamental del estado social de derecho"*. (Sentencia C-375/10).

Como lo ha descrito la jurisprudencia de la Corte, a pesar de la dificultad para otorgar una definición sobre el tópico suficientemente comprensiva, el gasto público social es comprendido como *"[...] aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión, y dado que la educación ha sido señalada como objetivo fundamental del estado social de derecho"* (Sentencia C-375/10 - M. P. Mauricio González Cuervo).

Entonces, en ese orden de ideas, el gasto público social es una designación presupuestal forzosa, de rai-gambre constitucional, que busca garantizar la financiación de los mínimos materiales mencionados. Esta naturaleza se hace evidente al analizar el contenido del artículo 350 C. P., que ordena que dentro de la ley de apropiaciones se prevea un componente denominado gasto público social, el cual:

a) Tiene prioridad sobre cualquier otra asignación, salvo en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional;

b) Debe distribuirse de manera territorial y a partir del análisis sobre el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población y la eficiencia fiscal y administrativa, conforme la ley. Esta misma condición es reafirmada por el artículo 366 C. P., en tanto prevé que el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades esenciales del Estado. Por ende, el objetivo fundamental de la actividad estatal, en cuanto a su finalidad social, es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Con el fin de cumplir esa misión, la norma constitucional reitera que en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

En conclusión, es evidente la existencia de un mandato constitucional hacia el Estado, consistente en satisfacer las necesidades básicas insatisfechas antes mencionadas, para lo cual le otorga una asignación presupuestal obligatoria y preferente, denominada gasto público social.

La Corte Constitucional ha identificado dos criterios definidos para la distribución de los recursos que integran el gasto público social. El goce de los derechos sociales, según han sido definidos por este Tribunal, está fundado en el principio de universalidad y progresividad, lo que implica que deben ser garantizados en condiciones equitativas para toda la población y, además, la acción estatal debe estar dirigida a su ampliación progresiva. En tratándose del deporte, estas consideraciones son aplicables *mutatis mutandis* a la generalidad de los derechos sociales. En tal sentido, respecto cada uno de estos derechos, entre ellos el de la recreación y el deporte, el Estado tiene la obligación de:

a) Garantizar su contenido mínimo esencial, al margen cualquier consideración sobre nivel de desarrollo económico o definición de una política concreta;

b) Propender por su ampliación progresiva, lo que impide que una vez alcanzado determinado grado de goce efectivo del derecho, pueda retrocederse en el mismo de manera injustificada, concepto que la doctrina constitucional define como prohibición de regresividad.

El segundo criterio de distribución del gasto público social está basado en el cumplimiento, por parte del Estado, del mandato de promoción de la igualdad de oportunidades. Este deber significa que en la asignación y ejecución de aquellos rubros fiscales que pertenecen al gasto público social, deberá preferirse a aquellas personas o grupos que están en situación de marginalidad o debilidad manifiesta, que han sido históricamente discriminados de manera sistemática o que pertenecen a aquellas categorías que conforman “criterios sospechosos” de discriminación, según lo explicado en el fundamento jurídico de la Sentencia C – 221 de 2011.

**Estos argumentos, a juicio de la Sala resultan plenamente aplicables para la identificación de los criterios de distribución del gasto público social**

obligatoriedad de todas las instituciones públicas y privadas de carácter social, debían patrocinar, promover, ejecutar, dirigir y controlar actividades de recreación.

Pese a lo anterior, se considera que la citada normatividad, resulta en algunas ocasiones, imprecisa y ambigua, por lo que es fácil caer en confusiones de tipo conceptual. De tal manera, que ello ha coadyuvado a que algunos pocos lleguen a satisfacer intereses particulares, sobre todo respecto al deporte asociado competitivo<sup>2</sup>, lo cual ha ido en detrimento del interés público y social de conformidad con los preceptos establecidos en la Constitución Política y la ley (quienes no pertenecen a ellas, quedan marginados). Lo que en consecuencia, nos lleva a la necesidad de replantear el asunto y reajustar normativamente el ordenamiento jurídico en algunos aspectos, atendiendo las nuevas corrientes de la globalización.

Observemos qué nos traen las distintas legislaciones, efectuando un derecho comparado relacionado con la eficiencia y eficacia en el sector deporte:

**destinado al fomento del deporte. Así, en primer término, estos recursos deben garantizar el goce efectivo del derecho social a la práctica del deporte y la recreación, bajo condiciones de universalidad y progresividad. Luego, en segundo lugar, los desarrollos que realice el legislador respecto de ese derecho deben estar enfocados a satisfacer el mandato constitucional de promoción de la igualdad de oportunidades, lo que obliga a otorgar un tratamiento de asignación de recursos que prefiera a las personas o grupos en circunstancias de exclusión o debilidad manifiesta, o tradicionalmente discriminados o marginados.**

Lo anterior, por supuesto, no es óbice para que el Estado esté investido de la facultad de destinar gasto público social en materia deportiva con base en otros criterios distintos al de focalización. Empero, ello estará subordinado a que se dé cumplimiento prioritario al deber constitucional de preferencia antes explicado, fundado en la vigencia de la igualdad de oportunidades. Esto implica que resultarán contrarias a la Constitución aquellas decisiones legislativas que distribuyan los recursos que integran el gasto público social en detrimento de la financiación de las necesidades básicas insatisfechas de los grupos discriminados o marginados.

<sup>2</sup> Se ha evidenciado, que quienes pertenecen a las élites son quienes llegan a competir en justas internacionales, dependiendo de la disciplina deportiva (su rentabilidad económica), y de la construcción y mantenimiento de los escenarios deportivos (responsabilidad en su mayoría, del Estado, lo cual en este contexto, no observa una adecuada planeación administrativa que debe observarse en el ejercicio de la función pública (en ocasiones, la administración pública es cómplice de ello). Pues, a pesar de que existen recursos con destino al sector deporte, no se evidencia gestión eficiente ni eficaz de los mismos por parte de los organismos encargados (artículos 46, 47 y 48 de la Ley 181 de 1995), pues marginan a quien no se encuentran en dichas élites.

DATO/ PAÍS					
ÓRGANO FOMENTADOR	COLDEPORTES	el Consejo del Presidente sobre Fitness, Deportes y Nutrición	El Consejo en su formación de Educación, Juventud, Cultura y Deporte	Ministerio del deporte	CONADE
FINANCIACIÓN					
DERECHO FUNDAMENTAL	artículo 52 CN			artículo 217 CN	artículo 4° CN
EFICIENCIA Y EFICACIA	BAJA	ALTA		ALTA	MEDIA
NORMATIVIDAD	BÁSICA	BÁSICA		BÁSICA	BÁSICA VIGILADA
ONG		ASPEN INSTITUT 1983 (DICK CLARK)			ASPEN INSTITUT
FOMENTOS					PREMIOS □ LEY DE PREMIOS, ESTÍMULOS Y RECOMPENSAS CIVILES.

**Fuente Investigativa: UTL honorable Representante Enrique Cabrales Baquero<sup>3</sup>**

<sup>3</sup> Las distintas legislaciones establecen lo siguiente: **- Brasil:**

**Artículo 217.** Es deber del Estado fomentar las prácticas deportivas formales y no formales, como derecho de cada uno, observando:

1. La autonomía de las entidades deportivas dirigentes y de las asociaciones, en lo referente a su organización y funcionamiento;
2. El destino de los recursos públicos a la promoción prioritaria del deporte escolar y, en casos específicos, para el deporte de alta competición;
3. El tratamiento diferenciado para el deporte profesional y no profesional;
4. La protección y el incentivo a las manifestaciones deportivas de creación nacional.
5. 1°. El Poder Judicial sólo admitirá acciones relativas a la disciplina y a las competiciones deportivas una vez agotadas las instancias de la justicia deportiva, regulada en la ley.
6. 2°. La justicia deportiva tendrá el plazo máximo de sesenta días, contados desde la instrucción del proceso, para dictar la resolución final.
7. 3°. El Poder Público incentivará el ocio, como forma de promoción social.

**- Colombia:**

**Artículo 52.** El ejercicio del deporte, sus manifestaciones recreativas, competitivas y autóctonas tienen como función la formación integral de las personas, preservar y desarrollar una mejor salud en el ser humano.

El deporte y la recreación, forman parte de la educación y constituyen gasto público social.

Ley 181 de 1995

Ley 1029 de 2006

Se reconoce el derecho de todas las personas a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre. El Estado fomentará estas actividades e inspeccionará, vigilará y controlará las organizaciones deportivas y recreativas cuya estructura y propiedad deberán ser democráticas.

La generalidad de países, no utiliza normatividad específica, respecto a la financiación y administración del sector deportivo público, ni de sus porcentajes de fomento e infraestructura.

Como se evidencia, Colombia posee poca eficiencia y eficacia para el sector en cuestión, pues resulta catalogada como una de las más bajas en el continente, respecto a otros países que se proyectan de manera organizada en el patrocinio mancomunado entre el sector público y privado, con la finalidad de fomentar y desarrollar el deporte en cualquier disciplina, incluso, con miras a la consecución de logros importantes en competencias a nivel internacional.

Es por ello, que resulta relevante regular aspectos necesarios que observen la conformación y desarrollo de la práctica deportiva organizada, con miras a atender los desarrollos jurisprudenciales, tales como los contenidos en la Sentencia T-410 de 1999 de la Corte Constitucional.

Ahora bien, el Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes), tiene como objetivo, dentro del marco de sus competencias y de la ley, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes,

**- México**

**Artículo 4°.**

[...]

Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural.

Toda persona tiene derecho a la cultura física y a la práctica del deporte. Corresponde al Estado su promoción, fomento y estímulo conforme a las leyes en la materia.

[...]

**Ley de premios, estímulos y recompensas civiles.**

**Artículo 1°.** Esta ley tiene por objeto determinar las normas que regulan el reconocimiento público que haga el Estado, de aquellas personas que por su conducta, actos u obras, merezcan los premios, estímulos o recompensas que la misma establece.

programas y proyectos en materia del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la actividad física, para promover el bienestar, la calidad de vida, así como contribuir a la salud pública, a la educación, a la cultura, a la cohesión social, a la nacional y a las relaciones internacionales, a través de la participación de los actores públicos y privados. Sus funciones se encuentran contenidas en el Decreto 4183 de 2011.

En ese sentido, lo primero que ha de tenerse en cuenta es que, actualmente existe un sistema de financiación para el sector deporte, que en su mayoría es atendido por el Estado (otras, en ocasiones, son atendidas por parte del sector privado, pero

focalizado al deporte de grandes masas)<sup>4</sup>. Y cierto es que los recursos provenientes de la Nación, son determinados en gran medida por los ingresos con los que cuenta el Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes), para la ejecución de su presupuesto.

Con ello, resulta importante traer a colación, que al Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes), a través del Presupuesto General de la Nación, ha tenido las siguientes asignaciones en los últimos años:

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Funcionamiento	24.652.914.916	25.257.295.687	28.691.663.300	63.544.100.396	56.405.723.673	38.382.000.000
Inversión	364.064.000.000	327.703.656.000	407.679.743.203	345.243.514.580	534.058.554.407	537.985.000.000
Total Asignado	388.716.914.916	352.960.951.687	436.371.406.503	408.787.614.976	590.464.278.080	576.367.000.000

Fuente: SIIF Nación.

Para la conformación del presupuesto de Coldeportes, se tienen, entre otros, los recursos recaudados en ocasión al artículo 512-2 del Estatuto Tributario (modificado por la Ley 1819 de 2016). Esto es, el que estableció en un 4% el impuesto sobre las ventas del IVA al servicio de telefonía móvil. Allí se preceptuó:

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

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

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

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

1. El setenta por ciento (70%) para Deporte. Estos recursos serán presupuestados en el Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes).
2. El treinta por ciento (30%) para Cultura. Estos recursos serán presupuestados en el Ministerio de Cultura.

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

financieros generados, a más tardar el 30 de junio siguiente.

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

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



<sup>4</sup> Pese a que tanto el sector público como el privado tienen la corresponsabilidad en el fomento y desarrollo del deporte, la recreación la actividad física y el aprovechamiento de tiempo libre, no existe claridad frente al fomento, desarrollo e incentivos para que la empresa privada participe más activamente en el patrocinio del deporte nacional de conformidad con el artículo 52 de la Constitución Política.

De conformidad con lo anterior, el gravamen -gráficamente- se distribuye de la siguiente manera:

- 30% Cultura (Ministerio de Cultura).
- 70% Deporte (Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del tiempo libre - Coldeportes).

En el desarrollo del mismo, el Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes), expidió entre otras, la Circular Externa No. 0001 del 15 de junio de 2018, donde estableció lineamientos de los recursos del impuesto nacional al consumo a la telefonía móvil, en materia deportiva. En la misma se consideró, entre otra, que:

“[...]”

**IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO A LA TELEFONÍA MÓVIL, INTERNET, NAVEGACIÓN MÓVIL Y SERVICIO DE DATOS**

*Destinación del impuesto nacional al consumo a la prestación de los servicios de telefonía móvil, internet y navegación móvil, y servicio de datos para Deporte.*

*El 70% de los recursos generados por el Impuesto Nacional al Consumo aplicable al servicio de la telefonía, datos y navegación móvil, y servicios de datos, de que trata el artículo 512-2 del Estatuto Tributario destinados para Deporte, se presupuestarán en el “Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes), y se destinarán a los siguientes conceptos:*

- *Para el plan sectorial de fomento, promoción y desarrollo del deporte, y la recreación, escenarios deportivos incluidos los accesos en las zonas de influencia de los mismos, así como para la atención de los juegos deportivos nacionales y los juegos paralímpicos nacionales, los compromisos del ciclo olímpico y paralímpico que adquiera la Nación y la preparación y participación de los deportistas en todos los juegos mencionados y los del calendario único nacional. Estos recursos serán presupuestados en el Departamento*

*Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes).*

- *Para destinarlo a programas de fomento y desarrollo deportivo e infraestructura, en el Distrito Capital y los Departamentos. Del total de estos recursos se deberán destinar mínimo un tres por ciento (3%) para el fomento, promoción, desarrollo del deporte y la recreación de deportistas con discapacidad.*
- *ara la ejecución de proyectos de inversión a cargo del Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes)”.*

Como se observa, los programas de fomento y desarrollo de actividades deportivas no cuentan con una garantía mínima en el porcentaje de su financiamiento (se diluye respecto a los demás programas y/o componentes)<sup>5</sup>, y es por ello que el presente proyecto de ley pretende regular el mismo, así:

Sobre el citano setenta por ciento (70%), constitutivo de un ciento por ciento (100%) con destino al Deporte, se tiene la necesidad de establecer el porcentaje mínimo de la destinación de recursos en el desarrollo y fomento de actividades deportivas en el territorio nacional, después de efectuarse los lineamientos para la distribución de la inversión de los recursos del IVA a la telefonía móvil por parte del Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes), conforme a la normatividad vigente, toda vez que de no regularse, el citado desarrollo y fomento de actividades deportivas en el territorio nacional se encontraría diezmado frente a otros, como por ejemplo, los correspondientes a proyectos de infraestructura deportiva y recreativa. De tal manera, que el mínimo que se propone corresponde al veinte por ciento (20%) de dichos recursos.

Lo anterior, tiene sustento en lo siguiente:

Los dineros recaudados en ocasión al artículo 512-2 del Estatuto Tributario en las vigencias 2017 y 2018, se observan de manera desagregada por conceptos de inversión y funcionamiento, de la siguiente manera:

<sup>5</sup>Cifras en Millones de Pesos

Tipo	2017		2018		No considerado 2018
	APR	IVA Tel. Móvil	PRG	IVA Tel. Móvil	
Funcionamiento	55.688	27.194 <sup>1/</sup>	38.382	-	17.306
Inversión	529.661	169.667 <sup>2/</sup>	513.085	161.808 <sup>3/</sup>	16.576
Infraestructura +JJ Bolivarianos 2017	207.999	-	309.300	-	101.301
Resto Inversión	321.662	-	203.785	-	117.877
Total Coldeportes	585.349	196.861	551.467	161.808	33.882

1/ Recursos transferidos a los entes territoriales equivalentes al 12.5% del 90% del IVA a la telefonía móvil.

2/Corresponde al 75% del 90% del IVA de la telefonía móvil.

3/ Corresponde al 70% del IVA a la telefonía móvil de acuerdo a la Ley 1819 de 2016 (Reforma Tributaria).

**Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.**

<sup>5</sup> Todo se encuentra en una misma bolsa, y se distribuye de conformidad con las directrices que considere Coldeportes.

Ahora, frente a la modificación del Estatuto Tributario, las cifras son las siguientes<sup>6</sup>:

### RENTAS DE DESTINACIÓN ESPECÍFICA IMPUESTO AL CONSUMO TELEFONÍA MÓVIL

Miles de Millones de Pesos (\$)

Concepto de gasto	Base legal	Concepto de renta	Distribución (%)		
				2017	2018
Coldeportes: Liquidación Plan Sectorial Recreación y Deporte	Ley 788 de 2002; Ley 1607 de 2012 (art. 72); y Ley 1753 de 2015 (art. 85)	75% para el plan sectorial de fomento, promoción, desarrollo del deporte, la recreación, escenarios deportivos, la atención de los juegos deportivos, la atención de los juegos deportivos nacionales y paraolímpicos nacionales, entre otros.	90%	75,0%	169,7
Coldeportes Y Mincultura: Programa Desarrollo Deportivo, Deptos. y Distrito Capital	Ley 788 de 2002; Ley 1607 de 2012 (art. 72); y Ley 1753 de 2015 (art. 85)	El 25% restante debe ser girado a los Departamentos y al Distrito Capital para apoyar los programas de fomento y desarrollo deportivo, atendiendo los criterios del SGP y también, al fomento, promoción y desarrollo de la cultura y la actividad artística colombiana.		25,0%	54,4
MINCULTURA	Ley 1607 de 2012; y Ley 1753 de 2015 (art. 85)	Departamentos y Distrito Capital		12,5%	27,2
DEPORTE	Ley 1607 de 2012; y Ley 1753 de 2015 (art. 85)	Departamento y Distrito Capital		12,5%	27,2
Red Nacional de Bibliotecas Públicas	Ley 1379 de 2010; Ley 1753 de 2015 (art. 85)	En desarrollo de lo previsto en el artículo 24 de la Ley 397 de 1997, no menos del 10% del total del incremento de IVA a que se refiere el artículo 470 del Estatuto Tributario, adicionado por la Ley 1111 de 2006, se destinaron a los efectos previstos en dicho artículo.		10,0%	27,7
REFORMA TRIBUTARIA 2016					
COLDEPORTES	Ley 1819 de 2016 (Art. 201)	Por reglamentar		70,0%	161,8
MINCULTURA	Ley 1819 de 2016 (Art. 201)	Por reglamentar		30,0%	69,3
<b>TOTAL RECURSOS DISTRIBUIDOS</b>				<b>100%</b>	<b>231,2</b>

Fuente: SIIF-MHCP

Nota: para 2017, Coldeportes recibió el 78,75% del IVA total a la telefonía móvil; mientras, para 2018 se le asignará el 70%.

El comportamiento del presupuesto de inversión en el Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes), obedece a tres grandes líneas:

- Fomento a la Recreación, la Actividad Física y el Deporte.
- Formación y Preparación de Deportistas.
- Fortalecimiento de la Gestión y Dirección del Sector Deporte y Recreación.

Estas líneas programáticas permiten establecer los recursos de una manera más clara dejando determinar las inversiones en fomento y desarrollo deportivo, donde entre otros, se encuentran los siguientes proyectos de inversión:

- Apoyo a la universalización de la práctica regular de la actividad física y de hábitos y estilos de vida saludable en Colombia.
- Apoyo al desarrollo del programa convivencia y paz en Colombia.

- Apoyo y fomento para el desarrollo del deporte social comunitario en Colombia.
- Apoyo y fomento para el desarrollo de la recreación en Colombia.
- Apoyo y fomento al desarrollo de la educación física extraescolar y el deporte formativo de la infancia, adolescencia y juventud en Colombia.
- Apoyo al programa que orienten un desarrollo neuromotriz, formación técnica y física en la educación física extraescolar nacional.

El porcentaje de la asignación al fomento en los últimos cinco años frente al presupuesto asignado fue el siguiente<sup>7</sup>:

<sup>7</sup> Es importante se tenga en cuenta, que la asignación se realiza a través de proyectos de cofinanciación los cuales deben ser presentados solamente a través de las Federaciones Deportivas, Institutos Departamentales, Regionales o Locales, entidades del Sistema Nacional del Deporte Las pautas y lineamientos están enfocados a desarrollar la cultura física a través del deporte, la recreación, la actividad física y la educación física, para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población colombiana.

Para acceder a los recursos, Coldeportes realiza convocatorias públicas a nivel nacional como política de cofinanciación para presentar proyectos, las fechas están

<sup>6</sup> La manera como Coldeportes ha invertido los recursos en los últimos 10 años, se soporta en las siguientes normas: Artículo 35 de la Ley 788 de 2002; artículo 37 de la Ley 1111 de 2006 (Decreto 4934 de 2009); artículos 71 y 72 de la Ley 1607 de 2012; artículo 85 de la Ley 1753 de 2015; artículo 201 de la Ley 1819 de 2016.

Proyectos por líneas programáticas	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Fomento a la Recreación, la actividad física y el deporte	26,05%	21,34%	15,83%	19,57%	15,47%	11,30%

Fuente: Coldeportes.

Como se observa, es más que claro que el porcentaje de inversión para el fomento y desarrollo del deporte ha decrecido a lo largo de los últimos años. Por ello, la necesidad de garantizar un porcentaje mínimo de estos recursos, que como se expuso, ya se encuentran apropiados por disposición del Estatuto Tributario (art. 512-2).

En ese sentido, la finalidad del artículo 1º del proyecto de ley, es pretender fijar mínimo en un 20% los recursos que se recauden en ocasión al artículo 201 de la Ley 1819 de 2006 (modificativa del Estatuto Tributario) y con destino al deporte, en programas de fomento y desarrollo deportivo.

El párrafo del mismo artículo, dispone que respecto a los mismos recursos, se garantice una partida que beneficie a las Escuelas de Formación Deportiva legalmente registradas y/o reconocidas por alguno de los organismos que integran el Sistema Nacional del Deporte (Ley 181 de 1995), en los componentes de investigación, capacitación (orientación), promoción y competencia deportiva.

Y es que ello resulta necesario, toda vez que los mismos se constituyen como los principales semilleros y eslabón primario en la formación de deportistas<sup>8</sup>; por lo que es imperioso, se alleguen las herramientas necesarias para el desarrollo íntegro deportivo, como lo es, el estimular al sector<sup>9</sup> que se encarga de gestar deportistas con miras a la recreación, o más importante aún, al alto rendimiento. Por ello, resulta perentorio que las escuelas de formación deportivas no solo sean consideradas como programas educativos sino, como organismos deportivos, sujetos de derechos y obligaciones, alcanzando un status social importante en el fomento y desarrollo deportivo dentro del territorio nacional. De esta manera, las

relacionadas con la disponibilidad de los recursos, las necesidades de desarrollo y compromiso deportivo.

Dichos proyectos deben ser presentados según las convocatorias, las cuales son publicadas en la página web de Coldeportes, donde se establecen claramente las líneas de acción, requisitos y la normatividad vigente para la presentación de proyectos del Departamento Nacional de Planeación (Metodología General Ajustada).

<sup>8</sup> Hasta hoy, de conformidad con las Resoluciones 000058 del 25 de abril de 1991 y 0001909 del 05 de agosto de 1991 de Coldeportes (véase igualmente, Resolución No. 299 de 2009 del Instituto Distrital de Recreación y Deporte (IDRD) de Bogotá, D. C.), las escuelas de formación deportivas son consideradas programas educativos y no organismos deportivos, de tal manera que no tienen reconocimiento deportivo, ni hacen parte del Sistema Nacional del Deporte. De tal manera, que la presente ley pretende se les dé el reconocimiento correspondiente, para ser beneficiarios de la capacitación, promoción y competencia deportiva.

<sup>9</sup> El estímulo consiste en entregarles las herramientas conceptuales básicas y necesarias, que se encuentren a la vanguardia de un mundo globalizado (investigación, orientación, promoción y competencia deportiva).

Escuelas de formación deportiva podrán acceder a los beneficios que se disponen en el citado proyecto de ley.

Aunado a ello, basta solo mencionar que las mismas disposiciones coadyuvan en el desarrollo de la política criminal dentro del Estado colombiano, en lo que respecta a crear espacios que propugnan la prevención del delito<sup>10</sup> y la desviación social de la conducta<sup>11</sup>.

**3. Impacto Fiscal**

De conformidad con la sustentación previamente desarrollada, el proyecto de ley en cuestión no tiene impacto fiscal alguno, toda vez que lo único que propende, como se dijo, es garantizar la destinación de un porcentaje mínimo de las apropiaciones causadas en virtud del Estatuto Tributario, que respalden programas consistentes en el fomento y desarrollo de actividades deportivas, entre otras.

**4. Consideración Final**

Por tal razón, se considera oportuna la presentación del presente proyecto de ley, pues resulta conveniente a efectos de garantizar el derecho al deporte y la recreación de la población residente en el territorio nacional.

Cordialmente,



<sup>10</sup> Ministerio de Justicia y del Derecho. Comisión Asesora de Política Criminal. Informe Final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano. Junio de 2012.

<sup>11</sup> Taylor I., Walton P., y J. Young. La Nueva Criminología. Contribución a una teoría social de la conducta desviada. Amorrortu Editores. 1ª Ed. Buenos Aires. 1977.

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 23 de octubre del año 2018 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 220 de 2018 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Enrique Cabrarles Baquero* y otras firmas.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 222 DE 2018**  
**CÁMARA**

*por medio del cual se prohíbe el cobro de los medidores o contadores para la prestación de Servicios Públicos Domiciliarios en el territorio nacional a los suscriptores o usuarios (Instrumentos de Medición de Consumo) y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objetivo.* Las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios no podrán cobrar por el suministro, revisión, mantenimiento, reparación y cambio del medidor o contador a los usuarios o suscriptores de los servicios públicos domiciliarios de agua potable, energía eléctrica y gas natural domiciliario en todo el territorio nacional, toda vez que el medidor o contador (instrumento de Medición de Consumo) forma parte de los costos requeridos para la operación del servicio, es utilizado por la empresa prestataria para cobrar el precio justo por el consumo de su servicio en un mercado regulado y es una herramienta fundamental para garantizar que el usuario pueda disponer del servicio con continuidad y con eficiencia.

Los medidores o contadores que sean suministrados por la empresa prestataria serán de su propiedad y no de los usuarios o suscriptores.

Parágrafo 1°. De llegar a ser requerido y cuando el desarrollo tecnológico ponga a su disposición instrumentos de medida más precisos, estos deberán ser asumidos por la empresa prestadora del servicio si esta o el Estado colombiano lo considera como instrumento fundamental para la adecuada operativización del servicio.

Parágrafo 2°. Si el usuario o suscriptor desea cambiar de medidor o contador después de haber recibido y aceptado el suministrado por la empresa prestataria del servicio, no podrá hacerlo hasta transcurrido mínimo tres años calendario. Transcurrido este tiempo, podrá cambiarlo, siempre y cuando el nuevo medidor cumpla con las mínimas exigencias técnicas requeridas por la empresa (las cuales no podrán ser desbordadas), y el costo deberá ser asumido por el usuario o suscriptor. El mantenimiento o reparación de

estos medidores serán asumidos por la empresa prestadora del servicio.

Parágrafo 3°. Para las unidades de residencia que previo a la expedición de la presente ley ya contaban con un medidor asumido a sus costas, y requiera cambiarlo por cuestiones técnicas, y no desee recibir el medidor suministrado por la empresa prestataria del servicio, podrá comprarlo en el mercado siempre y cuando cumpla con las exigencias mínimas establecidas por la empresa. El mantenimiento y su reparación correrán por cuenta de la empresa prestataria.

Parágrafo 4°. La empresa prestadora de servicio tendrá la obligación de realizar mantenimientos y/o reparaciones periódicas a los medidores, que permita a los usuarios o suscriptores contar con un medidor que cuantifique adecuadamente su consumo, independientemente que este sea otorgado por la empresa o sea adquirido por el usuario en el mercado nacional. Sin perjuicio de lo anterior, el usuario o suscriptor podrá solicitar revisión técnica a la empresa prestataria cuando aprecie con justa causa que el medidor no funciona adecuadamente o está registrando consumos que no obedecen a la realidad.

Artículo 2°. *Ampliación del concepto de Medición que forma parte de los Costos cobrados en el Cargo Fijo a los usuarios o suscriptores de los servicios públicos.* Se amplía y se desarrollará el concepto de MEDICIÓN reseñado en el artículo 90, numeral 90.2 Cargo Fijo, párrafo segundo, de la Ley 142 de 1994 en los siguientes términos:

Contemplará la toma del reporte por parte del operario de la empresa prestataria del servicio al Medidor de cada domicilio. Este proceso que realiza el operario con el medidor determinará el cálculo de consumo y el costo económico que debe cobrar la empresa al usuario por la prestación eficiente del servicio público. En otras palabras, la medición se contemplará como un costo propio del servicio para garantizar la disponibilidad permanente e incluirá, además, el mantenimiento, la reparación y el cambio del medidor cuando técnicamente sea necesario.

Artículo 3°. *Modificación de los Contratos para la Prestación del servicio.* En un plazo no mayor a seis meses, posterior a la expedición de la ley, las empresas prestatarias de servicios públicos domiciliarios, deberán modificar y/o cambiar los contratos existentes con los usuarios o suscriptores de acuerdo a lo aquí preceptuado.

Artículo 4°. *Reglamentación.* La Superintendencia de Servicios Públicos y las Comisiones de Regulación reglamentarán la presente ley en un plazo no mayor a dos meses calendario posterior a su expedición.

Artículo 5°. *Sanciones por incumplimiento a lo establecido por la Ley a las Empresas Prestadoras de Servicios Públicos Domiciliarios.* La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y las Comisiones de Regulación

vigilarán el cumplimiento oportuno de lo reseñado en la presente ley ante las empresas prestatarias y las organizaciones de la sociedad civil. Establecerán en un plazo no mayor a tres meses, posterior a la expedición de la ley, el régimen de sanciones en que incurrirían las empresas prestadoras por el incumplimiento de lo pactado en la presente ley.

El Estado colombiano, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y las Comisiones de Regulación, vigilarán de igual forma y establecerán las medidas necesarias para que los medidores o contadores que sean suministrados a los usuarios o suscriptores no estén alterados bajo ninguna circunstancia.

Artículo 6°. *Transición.* Los medidores o contadores que por necesidades técnicas fueron cambiados o suministrados por la empresa prestataria del servicio previo a la expedición de la presente ley y estén siendo cobrados en la factura de consumo, deberán ser pagados en su totalidad por los usuarios o suscriptores con el objetivo de no afectar el equilibrio económico de las empresas.

Artículo 7°. *Promulgación y derogatoria.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y modifica en lo preceptuado a la Ley 142 de 1994 - Ley de Servicios Públicos Domiciliarios, demás normas en la materia y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO  
Representante a la Cámara  
Congresista

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### Servicios públicos en un Estado Social de Derecho

La Constitución Política de Colombia establece en su articulado que “Colombia es un Estado Social de derecho,... fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general...” (Artículo 1°). Los principales fines del Estado están orientados “a servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución”... (Artículo 2°).

Los servicios públicos domiciliarios forman parte de la vida de todos los ciudadanos sin distinción de ninguna clase y se consolidan como una obligación del Estado. De allí que la Constitución Política de 1991 establece que la prestación de los servicios públicos domiciliarios son inherentes a los fines del Estado Social, toda vez que el Estado debe asegurar la prestación eficiente para todos sus habitantes en el territorio nacional, manteniendo y garantizando la regulación, el control y la vigilancia en su

prestación, ya que estos servicios públicos pueden ser suministrados de forma directa o indirecta por el Estado o a través de comunidades organizadas o por particulares con la capacidad para hacerlo (artículo 365)<sup>1</sup>.

El artículo 78 de la Carta Política constituye de igual forma, que la ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización. Lo anterior permite resaltar que el Estado es el garante frente a la prestación de servicios públicos y encomienda a la ley su estructuración para determinar las formas precisas de control de cada uno de ellos<sup>2</sup>. (Arias, 2008: 77).

### Servicios Públicos Domiciliarios de acuerdo a la Ley 142 de 1994

Conceptualmente, la jurisprudencia y algunos autores que han escrito sobre los servicios públicos domiciliarios los han definido como; “aquellas actividades a través de las cuales se satisfacen las necesidades a terceros, por consiguiente, deben someterse a un régimen jurídico especial, no solo para garantizar la protección de los usuarios, sino además para garantizar que estos servicios sean prestados en condiciones de eficiencia y calidad”<sup>3</sup>.

La Ley 142 de 1994 conocida como la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios, instituye la organización normativa para la prestación de los servicios públicos, unificando criterios a través de la normalización de las empresas prestatarias de los servicios, los contratos de servicios, el régimen tarifario, y la vigilancia y el control en su prestación. (Arias, 2008). Los servicios públicos abordados dentro de la citada ley son acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía fija pública básica conmutada y la telefonía local móvil. (Artículo 1°)<sup>4</sup>.

De igual forma, en cumplimiento de los preceptos establecidos en la Carta Política del 91, esta ley pretendió establecer criterios técnicos adecuados para que las empresas que asumieran la prestación de los servicios públicos domiciliarios operen en ambientes de eficiencia y solidaridad.

Así mismo, dentro de la Ley 142 de 1994, se clarificó los conceptos de suscriptor y usuario. El **Suscriptor** es “la persona natural o jurídica con la cual se ha celebrado un contrato de condiciones

<sup>1</sup> Constitución Política de Colombia de 1991.

<sup>2</sup> Arias García, Fernando (2009). “La consideración de los Servicios Públicos Domiciliarios como actividad económica bajo el clausulado del Estado Social de Derecho” en *Revista de Derecho –PRINCIPIA IURIS–* N°. 10, Editorial Universidad Santo Tomás, seccional Tunja. Boyacá, Colombia.

<sup>3</sup> Palacios Sanabria, María Teresa (2005). “El derecho al servicio público domiciliario de acueducto”, en *Opinión Jurídica* V. 4 No. 7 citando a Atehortúa Ríos, Carlos (2003; 36) en “Servicios Públicos Domiciliarios”.

<sup>4</sup> Ley 142 de 1994, Ley de Servicios Públicos Domiciliarios.

uniformes de servicios públicos”<sup>5</sup>. El **Usuario** es aquella “persona natural o jurídica que se beneficia con la prestación de un servicio público, bien como propietario del inmueble en donde este se preste, o como receptor directo del servicio. A este último usuario se denomina también consumidor.

Dentro del presente proyecto de ley solo se abordarán los servicios públicos de Acueducto, Energía Eléctrica y el Gas domiciliario por conexión.

### Diagnóstico general de la cantidad de usuarios o suscriptores de los Servicios Públicos Domiciliarios en el país

Se advierte que la revisión de datos que se presenta a continuación se realizó solo con usuarios residenciales (de estratos socioeconómicos 1 al 6).

De acuerdo con la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios tomando como referencia la información reportada por los prestadores al Sistema Único de Información (SUI), el total de usuarios del país con acceso a servicios públicos con corte a mayo de 2018 son los que se desagregan a continuación:

#### Usuarios por Energía Eléctrica<sup>6</sup>

Clasificación	Cantidad de Usuarios
Estrato 1 (Bajo - Bajo) <sup>7</sup>	3.927.443
Estrato 2 (Bajo)	4.611.750
Estrato 3 (Medio - Bajo)	2.804.254
Estrato 4 (Medio)	967.307
Estrato 5 (Medio - Alto)	375.916
Estrato 6 (Alto)	223.516
Industrial	101.743
Comercial	1.031.109
Oficial	60.097
Provisional	11.266
Alumbrado Público	5.862
Especial Asistencial	8.643
Especial Educativo	16.241
Áreas Comunes	7.368
Industrial Bombeo	2.948
Distrito Riego	616

(Fuente: Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios; 2018 citando al Sistema Único de Información).

Total Usuarios con acceso Energía Eléctrica: 14.156.079

Total Usuarios residenciales con acceso a Energía Eléctrica: 12.910.186

Se puede observar que de los 12.910.186 usuarios residenciales con acceso a energía eléctrica, 11.343.447 usuarios pertenecen a los **estratos socioeconómicos 1, 2 y 3**, equivalente al **87,86%** pertenecen a los estratos considerados

<sup>5</sup> Ley 142 de 1994, artículo 14, numeral 31.

<sup>6</sup> La información fue suministrada por Usuarios por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

<sup>7</sup> La clasificación de los estratos socioeconómicos es tomada del DNP de su documento ¿Cuántos y cuáles son los estratos en los que se pueden clasificar las viviendas y predios rurales?

medio-bajo, bajo y bajo-bajo. Y, 8.539.193 usuarios pertenecen a los **estratos socioeconómicos 1 y 2**, es decir el **66,14%**.

#### Usuarios Gas Natural<sup>8</sup>

Gas Natural No residencial: 157.321

Total Gas Natural Residencial total: 8.403.758

Clasificación	Cantidad de Usuarios
Estrato 1 (Bajo - Bajo) <sup>9</sup>	1.850.751
Estrato 2 (Bajo)	3.086.292
Estrato 3 (Medio - Bajo)	2.218.774
Estrato 4 (Medio)	773.582
Estrato 5 (Medio - Alto)	296.531
Estrato 6 (Alto)	177.828

(Fuente: Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios; 2018 citando al Sistema Único de Información).

Se evidencia que de los 8.403.758 usuarios de Gas Natural Residencial que hay en el país, 7.155.817 de los usuarios pertenecen a los estratos socioeconómicos 1, 2 y 3 equivalente al 85,15% del total de los usuarios. 4.937.043 pertenecen a los **estratos socioeconómicos 1 y 2**. Es decir, el **58,75%** del total de usuarios.

#### Suscriptores de Acueducto<sup>10</sup>

La información es obtenida por la Superintendencia de Servicios Públicos consultando el Sistema Único de Información de los suscriptores del servicio público de acueducto, discriminados por estrato socioeconómico con corte al 24 de mayo de 2018:

Clasificación	Cantidad Suscriptores Acueducto
Estrato 1 (Bajo - Bajo) <sup>11</sup>	1.956.380
Estrato 2 (Bajo)	3.134.533
Estrato 3 (Medio - Bajo)	2.544.025
Estrato 4 (Medio)	951.823
Estrato 5 (Medio - Alto)	402.952
Estrato 6 (Alto)	210.736
Industrial	28.646
Comercial	605.994
Oficial	39.070
Especial	9.507
Temporal	4.505
Multiusuario Mixto	49.365

(Fuente: Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios; 2018 citando al Sistema Único de Información).

Total Suscriptores de Acueducto uso residencial: 14.291.362.

<sup>8</sup> La Información suministrada por la Superintendencia de Servicios Públicos fue provista por número de Usuarios.

<sup>9</sup> La clasificación de los estratos socioeconómicos es tomada del DNP de su documento ¿Cuántos y cuáles son los estratos en los que se pueden clasificar las viviendas y predios rurales?

<sup>10</sup> La información suministrada por la Superintendencia de Servicios Públicos fue provista por cantidad de Suscriptores.

<sup>11</sup> La clasificación de los estratos socioeconómicos es tomada del DNP de su documento ¿Cuántos y cuáles son los estratos en los que se pueden clasificar las viviendas y predios rurales?

Al revisar la información de los 14.291.362 suscriptores de acueducto de uso residencial, 7.634.938 pertenecen a los **estratos socioeconómicos 1, 2 y 3**. Es decir, el **53,42%** de los suscriptores pertenecen a los estratos medio-bajo (3), bajo (2) y bajo-bajo (1). 5.090.913 de los suscriptores de acueducto pertenecen a los **estratos socioeconómicos 1 y 2**, siendo el **35,62%** de los suscriptores.

#### **Pretensión de la iniciativa legislativa**

Tomando como punto de referencia lo anterior, resalta a la vista que entre el **53%** y el **87%** de los **usuarios o suscriptores** que acceden a los servicios públicos domiciliarios de **acueducto, energía eléctrica y gas natural por red pertenecen al estrato socioeconómico 1, 2 y 3**. Y entre el **66%** y el **36%** al estrato **1 y 2**. Lo que permite concluir que la gran mayoría de los individuos que acceden a los servicios públicos domiciliarios son personas cuyos ingresos corresponden a los usuarios con menores posibilidades económicas y por ello, sus recursos deben estar destinados a suplir necesidades básicas humanas o al mejoramiento de su calidad de vida.

No se desconoce que el ordenamiento jurídico colombiano ha realizado esfuerzos por garantizar que el acceso a los servicios públicos domiciliarios no esté determinado solo por la capacidad de pago de los consumidores. Los estratos 1, 2 y 3 son beneficiarios de subsidios en los servicios públicos domiciliarios orientados al “consumo básico o de subsistencia”<sup>12</sup>, salvo lo dispuesto en la Ley 142 de 1994, en el Capítulo III - **De los Subsidios**, en el artículo 99.6 que dispone:

99.6. La parte de la tarifa que refleje los costos de administración, **operación y mantenimiento a que dé lugar el suministro será cubierta siempre por el usuario**; la que tenga el propósito de recuperar el valor de las inversiones hechas para prestar el servicio podrá ser cubierta por los subsidios, y siempre que no lo sean, **la empresa de servicios públicos podrá tomar todas las medidas necesarias para que los usuarios las cubran**. En ningún caso el subsidio será superior al 15% del costo medio del suministro para el estrato 3, al 40% del costo medio del suministro para el estrato 2, ni superior al 50% de este para el estrato 1.

Los estratos 5 y 6 corresponden a estratos altos que albergan a los usuarios con mayores recursos económicos, los cuales deben pagar

<sup>12</sup> De acuerdo con la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) en su Respuesta al Derecho de Petición de Información del honorable Representante Alejandro Carlos Chacón, el consumo básico o de subsistencia es entendido como la cantidad mínima utilizada por el servicio público correspondiente por un usuario típico, para satisfacer sus necesidades básicas y por este valor de consumo, es que aplican los Subsidios. De acuerdo a la Ley 142 de 1994, artículo 99.5 “Los subsidios no excederán, en ningún caso, del valor de los consumos básicos o de subsistencia (...)”.

sobrecostos, reconocido como una contribución sobre el valor de los servicios públicos domiciliarios que consumen. El estrato 4 no es beneficiario de subsidios, ni debe pagar sobrecostos, paga exactamente el valor que la empresa defina como costo de prestación del servicio. (DNP, s. f.).

No obstante, pese a ello, los usuarios o suscriptores deben incurrir en gastos que no deberían ser cobrados por las empresas prestatarias de servicios públicos. De este panorama nace la presente iniciativa legislativa. Garantizar que los consumidores de los servicios públicos domiciliarios no asuman costos que son propios para la prestación del servicio como por ejemplo, **el pago por cambios, suministro, mantenimiento o reparaciones de medidores<sup>13</sup> o contadores** en sus unidades domiciliarias, los cuales deben ser responsabilidad de las empresas prestatarias de servicios públicos. Sin embargo, actualmente en el país, la Ley 142 de 1994 (Ley de Servicios Públicos), los decretos y demás normas reglamentarias de las Comisiones de Regulación lo permite y se han venido cobrando desde su promulgación.

Este punto es lo que pretende cambiar el presente proyecto de ley, como lo establece su objetivo:

#### **Objeto del Proyecto de Ley**

Las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios no podrán cobrar por el suministro, revisión, mantenimiento, reparación y cambio del medidor o contador a los usuarios o suscriptores de los servicios públicos domiciliarios de agua potable, energía eléctrica y gas natural domiciliario en todo el territorio nacional, toda vez que el medidor o contador (instrumento de Medición de Consumo) forma parte de los costos requeridos para la operación del servicio, es utilizado por la empresa prestataria para cobrar el precio justo por el consumo de su servicio en un mercado regulado y es una herramienta fundamental para garantizar que el usuario pueda disponer del servicio con continuidad y con eficiencia.

<sup>13</sup> De acuerdo con la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) en la Resolución 156 de 2011, el medidor es “*el dispositivo destinado a la medición o registro del consumo o de las transferencias de energías*”, definición que fue tomada de la Resolución de la CREG 108 de 1997 en la cual define al medidor como “*el conjunto de dispositivos destinados a la medición o registro del consumo*”.

De igual forma, de acuerdo al Decreto 1077 de 2015 en el numeral 31 del artículo 2.3.1.1.1 define medidor como: “*Dispositivo encargado de medir y acumular el consumo de agua*”. Así mismo, en el numeral 32 del citado artículo definen el medidor individual como: “*Dispositivo que mide y acumula el consumo de agua de un usuario el sistema de acueducto*”.

### Información sobre cambios y costos que asumen usuarios o suscriptores por los Medidores

La presente iniciativa legislativa en su afán de querer presentar un análisis profundo sobre los cambios de medidores o contadores, especialmente a saber, el dato oficial de la cantidad de cambios de medidores o contadores por cada servicio público y por estrato socioeconómico, identificando las principales causas técnicas que motivaron a efectuar estos cambios o remplazos y cuáles son los costos promedios en que incurren los usuarios o suscriptores por reparación, mantenimiento o cambio de los medidores cuando son suministrados por las empresas prestatarias. Sin embargo, la Superintendencia de Servicios Públicos ante estos interrogantes respondió que “... no es competencia llevar el dato oficial de la cantidad de cambios de medidores, los motivos que suscitaron estos cambios y tampoco cuántos fueron solicitados por los usuarios y cuántos por la empresa”<sup>14</sup>. (Cursiva y subrayado fuera del texto original).

### Plazos solicitados por los usuarios para pagar el medidor por estrato socioeconómico y el cobro de intereses

Con relación al interrogante de plazos solicitados y el cobro de intereses por parte de las empresas prestatarias de servicios públicos, la Superintendencia de Servicios Públicos y la Comisión de Regulación de **Energía y Gas**, para los servicios públicos de **Energía y Gas**, se limitaron a remitirse a la Ley 142 de 1994 y a los artículos 26 y 27 de la Resolución 108 de 1997 de la CREG en los siguientes términos<sup>15</sup>:

**Artículo 26.** Control sobre el funcionamiento de los medidores:

El control sobre el funcionamiento de los medidores se sujetará a las siguientes normas:

*“b. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 144 de la Ley 142 de 1994, no será obligación del usuario o suscriptor cerciorarse de que los medidores funcionen en forma adecuada, pero sí será obligación suya hacerlos reparar o reemplazarlos, a satisfacción de la empresa, cuando se establezca que el funcionamiento no permite determinar de forma adecuada los consumos, o cuando el desarrollo tecnológico ponga a su disposición instrumentos de medida más precisos. Cuando el usuario o suscriptor, pasado un periodo de facturación, no tome acciones necesarias para reparar o reemplazar los medidores, la empresa podrá hacerlo por cuenta del usuario o suscriptor”*. (Subrayado y negrita fuera del texto original).

Para la Comisión de Regulación de Energía y Gas, “... la ley da la posibilidad de que las

empresas exijan a los usuarios la adquisición de los instrumentos de medición y la obligación de repararlos o reemplazarlos”<sup>16</sup>. (Cursiva y subrayado fuera del texto original).

Ahora bien, con relación a los plazos y el cobro de intereses por servicios complementarios en los servicios públicos de Energía y Gas, el artículo 27 de la citada Resolución de la CREG, permite que las empresas prestatarias, dentro de las condiciones uniformes del contrato, puedan establecer otro tipo de cobros por conceptos de revisión de instalaciones o transformadores, calibración de medidores, y en general, cualquier otro servicio que el suscriptor o usuario pueda contratar con la empresa o tercero. En otras palabras, “(...) es obligación de las empresas a través del contrato de condiciones uniformes establecer los plazos y la financiación de los medidores”<sup>17</sup>. (Cursiva, subrayado, y negrita fuera del texto original). Es decir, sí se permite el cobro de intereses por el pago de los medidores.

Con relación al servicio público de Acueducto, la Superintendencia de Servicios Públicos menciona que la normatividad vigente, en especial el Decreto 1077 de 2015 en su artículo 2.3.1.3.2.3.12, permite la financiación y plazos hasta en un máximo de 36 meses para cubrir los costos del medidor, su instalación, obra civil o remplazo del mismo en caso de daño para las unidades residenciales de los estratos 1, 2 y 3. En otras palabras, el cobro de intereses de financiación por la venta de los medidores no está prohibido por la normatividad y por lo tanto, los prestadores de acueducto los pueden cobrar.

Al revisar con detenimiento la normatividad en la materia, se obliga al usuario o suscriptor a asumir estos costos más los respectivos intereses, por la imposibilidad de la gran mayoría de los usuarios o suscriptores de poder pagar de contado el medidor. En este orden de ideas, mientras la disposición de la Ley brinde esta posibilidad, se permitirá el seguir cobrando a los usuarios o suscriptores por estos conceptos.

Estos cobros generalmente son efectuados en las Facturas de los Servicios Públicos. Para la Superintendencia de Servicios Públicos, tomando como referencia el artículo 14.9 de la Ley 142 de 1994 les permite inferir que “(...) por estar el cambio de los medidores directamente relacionado con la prestación del servicio, este costo y su financiación puede ser cobrado en la factura, siempre y cuando el suscriptor convenga con el prestador su costo y forma de pago”. (Negrita, cursiva y subrayado fuera del texto).

Lo más relevante del anterior párrafo es que la Superintendencia reconoce que los medidores

<sup>14</sup> Respuesta al Derecho de Petición formulado por el honorable Representante Alejandro Carlos Chacón Camargo a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> Respuesta remitida por la Comisión de Regulación de Energía y Gas al Derecho de Petición formulado por el honorable Representante Alejandro Carlos Chacón Camargo.

<sup>17</sup> *Op. cit.*

están directamente relacionados para garantizar la prestación del servicio y permite inferir que son fundamentales. De allí que su mantenimiento, reparación o cambio deben formar parte de los costos establecidos dentro del Cargo Fijo que asumen los usuarios de los servicios públicos.

Los servicios de Acueducto y de Gas domiciliario por red, contemplan dentro de su estructura tarifaria el cargo fijo y bajo este concepto se involucran actividades orientadas a la facturación periódica, gastos de administración, MEDICIÓN, facturación y recaudo de conformidad a lo reglamentado en la Ley 142 de 1994 en el artículo 90.2. No obstante, se reconoce, de acuerdo a lo manifestado por la CREG, que los usuarios o suscriptores de los estratos socioeconómicos 1 y 2 para el servicio público de gas domiciliario por red, no pagan el costo fijo de acuerdo a su Resolución 186 de 2010. Sin embargo, los costos relacionados con reparación o mantenimiento de su medidor serán asumidos por el usuario final.

Es importante mencionar que el régimen tarifario previsto para el servicio de Energía Eléctrica no cuenta con un cargo fijo. Su régimen tarifario establece el Costo Unitario por prestación del servicio (CU)<sup>18</sup>, el cual incluye la suma de los componentes de Generación (G), Trasmisión (T), Distribución (D), Comercialización (C), Pérdidas (P) y Restricciones (R)<sup>19</sup>. No obstante, dentro del componente de comercialización se instituye el “costo base de comercialización” y remunera las actividades que no dependen de la cantidad de energía consumida sino de la cantidad de usuarios, a saber, MEDICIÓN o LECTURA DE MEDIDORES, impresión y entrega de facturas, etc.

De acuerdo con lo anterior, los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica, gas natural por conexión y acueducto, cobran al usuario o suscriptor de manera directa o indirecta por el proceso de Medición y todo lo que involucra este proceso en los domicilios.

No puede ser un argumento el presentado por la Comisión de Regulación de Energía y Gas, al aludir que “(...) la medición además de ser un derecho para las empresas prestatarias, también lo es para los usuarios, ya que este es el elemento que define el precio que se le cobra”<sup>20</sup>. (Negrita y subrayado fuera del texto original). Este argumento no puede concebirse en un Estado Social de Derecho. Los servicios públicos no pueden entenderse únicamente como un producto de consumo dentro de la variedad que ofrece el mercado. Los servicios públicos son elemento fundamental para brindar mínimos vitales de calidad de vida a los seres humanos.

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> Respuesta remitida por la Comisión de Regulación de Energía y Gas al Derecho de Petición formulado por el honorable Representante Alejandro Carlos Chacón Camargo, página 7.

Los precios de los servicios públicos en el país están regulados por el Estado. Se supone que las empresas deben ser honestas, éticas y responsables en el proceso de cobro por el servicio prestado. Además, es importante reconocer que la empresa prestataria es quien más se usufructúa de los medidores individuales, porque permite, además de determinar el costo por el servicio prestado, la posibilidad de identificar si un usuario o suscriptor ha realizado acciones ilegales para perjudicar los intereses de la prestadora del servicio.

Por tal motivo, este argumento basado en la posibilidad que brinda la Ley 142 de 1994, demás normas concordantes y reglamentaciones expedidas por las comisiones de regulación debe ser modificado con suma urgencia. La presente iniciativa legislativa pretende modificar esta posibilidad, **ampliando la conceptualización del Cargo Fijo** y del significado de lo que involucra la **Medición** en Colombia como un Estado Social de Derecho.

#### **Ampliación conceptual que propone el Proyecto de Ley a la Ley de Servicios Públicos**

Actualmente, el artículo 90 de la Ley 142 de 1994 se presenta así:

**Artículo 90. Elementos de las fórmulas de tarifas.** Sin perjuicio de otras alternativas que puedan definir las comisiones de regulación, podrán incluirse los siguientes cargos:

(...) 90.2. **Un cargo fijo**, que refleje los costos económicos involucrados **en garantizar la disponibilidad permanente del servicio para el usuario, independientemente del nivel de uso.**

Se considerarán como costos necesarios para garantizar **la disponibilidad permanente del suministro** aquellos denominados **costos fijos de clientela**, entre los cuales se incluyen los gastos adecuados de administración, facturación, **MEDICIÓN** y los demás servicios permanentes que, de acuerdo a definiciones que realicen las respectivas comisiones de regulación, son necesarios para garantizar que el usuario pueda disponer del servicio sin solución de continuidad y con eficiencia. (Negrita, mayúscula y subrayado fuera del texto).

Por ello, el presente proyecto de ley propone ampliar el concepto de **Cargo Fijo y medición** presentado en la Ley 142 de 1994. En especial lo denominado en el artículo 90 –*Elementos de las Fórmulas de Tarifa*– numeral 90.2 –*Cargo Fijo*–, párrafo segundo, con relación a la “**medición**” así:

**Ampliación del concepto de Medición que forma parte de los Costos cobrados en el Cargo Fijo a los usuarios o suscriptores de los servicios públicos**

Se amplía y se desarrollará el concepto de MEDICIÓN reseñado en el artículo 90, numeral 90.2 Cargo Fijo, párrafo segundo, de la Ley 142 de 1994 en los siguientes términos:

Contemplará la toma del reporte por parte del operario de la empresa prestataria del servicio al Medidor de cada domicilio. Este proceso que realiza el operario con el medidor determinará el cálculo de consumo y el costo económico que debe cobrar la empresa al usuario por la prestación eficiente del servicio público. En otras palabras, la medición se contemplará como un costo propio del servicio para garantizar la disponibilidad permanente e incluirá además, el mantenimiento, la reparación y el cambio del medidor cuando técnicamente sea necesario.

Es menester mencionar, que de acuerdo al concepto de Cargo Fijo evidenciado en la Ley 142 del 94, ya se demostraba que estos costos eran necesarios para garantizar la disponibilidad y el suministro permanente del servicio público, independientemente del nivel de uso. Al reconocer esto, el Legislador debe entender que desde este rubro cobrado a los usuarios o suscriptores independientemente de su consumo, ya se está contribuyendo al pago del medidor o contador que la empresa prestataria usa para poder realizar toda su actividad comercial del servicio.

La anterior ampliación conceptual obedece a la necesidad de exigir a las empresas prestatarias de los servicios de energía eléctrica, agua potable y gas domiciliario por red, de asumir la responsabilidad de garantizar oportunamente el funcionamiento y cambio de los medidores o contadores a las unidades domiciliarias de sus suscriptores o usuarios.

Además, los costos de instalación y/o de medición en los domicilios en los que históricamente han tenido que incurrir los usuarios para poder acceder a los servicios públicos domiciliarios en Colombia, no se compadecen con las realidades sociales del país ni de sus habitantes, en especial aquellos en condición de vulnerabilidad social. Los costos tarifarios por el acceso a los servicios públicos domiciliarios para los estratos 1, 2 y 3, pese a estar subsidiados, al incurrir en gastos como el pago de los medidores, así se pacte el pago en 36 cuotas, puede llegar a ser más alto que el mismo costo por el servicio prestado para los estratos 1 y 2.

En este punto, vale la pena recordar lo expresado por los **Magistrados Alfredo Beltrán Sierra y Clara Inés Vargas Hernández** en el salvamento parcial de voto a la Sentencia C-150/03 al expresar que:

(...)De manera que en un **Estado Social de Derecho**, como el que proclama el artículo 1° de la Constitución Política, **la prestación de los servicios públicos no queda supeditada a la rentabilidad que ofrezca esa actividad a quien a ella se dedique. No es, en manera alguna, un negocio.** Ni puede entenderse que la prestación de los servicios públicos ha de examinarse bajo ese criterio. (Negrita, cursiva y subrayado fuera del texto).

Por expreso mandato de la Constitución, **los servicios públicos deben asegurarse a todos los habitantes del territorio nacional**, no solo porque así lo dispone el artículo 365 de la Carta, como ya se dijo, sino porque en el ordenamiento constitucional vigente **el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de los asociados, “son finalidades sociales del Estado”**, conforme a lo dispuesto por el artículo 366 de la Constitución Política, norma que guarda estrecha relación con el artículo 2° del Estatuto Superior, en el cual se asigna, entre otros, como uno de los **finés esenciales del Estado el de garantizar a todos la efectividad de los derechos consagrados en la Constitución**, lo cual incluye, como es obvio la solución de necesidades básicas como la salud, la educación, el saneamiento ambiental y el agua potable, es decir, lo que resulta indispensable para que el **“bienestar general”** a que alude el artículo 366 de la Constitución, es decir, **“la prosperidad general”** a que se refiere el artículo 2° de la Carta, **no sean puramente ilusorios**, ni se tornen en el bienestar de algunos o la prosperidad del menor número, sino que, por el contrario, **se extienda cada vez a mayor cantidad de colombianos**, mediante la prestación eficiente de los servicios públicos para ese efecto, hasta que ellos se presten a todos los habitantes del territorio patrio. (Negrita y subrayado fuera del texto).

**De esta suerte, no es la eficiencia económica, ni la suficiencia financiera lo que ha de tener prioridad para definir el régimen tarifario de las empresas de servicios públicos**, sino **un criterio de carácter social, que propenda por la extensión del servicio, y por su prestación oportuna, aunque para ello sea necesario que el Estado intervenga directamente en esa actividad de interés público**, o que, llegado el caso, se asuma parcialmente el costo que demande esa prestación del servicio con cargo a los recursos públicos para que los sectores sociales de menores ingresos tengan derecho a tales servicios pagándolos en proporción a sus menguados recursos económicos. (Negrita y subrayado fuera del texto).

**Lo anteriormente dicho, no significa, en manera alguna, que a las empresas prestadoras de servicios públicos se les obligue a desarrollar su actividad con detrimento patrimonial. No. Lo que ello quiere decir es que el Estado, en desarrollo del principio de solidaridad ha de idearse mecanismos que le permitan cubrir en todo el territorio nacional y para todos sus habitantes la necesidad que estos tienen de que les sean atendidos los servicios públicos como requisito para acceder al bienestar general.** Por ello, si es del caso, por razones de interés social, podrá incluso el Estado, en ejercicio de lo dispuesto por el artículo 365 de la Constitución y mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra Cámara **“reservarse**

*determinadas actividades estratégicas o servicios públicos” (...).*

No obstante, el proyecto de ley no pretende de forma arbitraria afectar la eficiencia de la empresa prestataria del servicio público domiciliario. El proyecto contempla un **artículo transitorio** que permite a las mencionadas empresas no verse afectadas en sus proyecciones financieras ni en su equilibrio económico. Por esto, se contempló un artículo en los siguientes términos:

**Artículo de Transición:** Los medidores o contadores que por necesidades técnicas fueron cambiados o suministrados por la empresa prestataria del servicio previo a la expedición de la presente ley y estén siendo cobrados en la factura de consumo, deberán ser pagados en su totalidad por los usuarios o suscriptores con el objetivo de no afectar el equilibrio económico de las empresas.

### **Marco constitucional, legal y jurisprudencial en que se basa el Proyecto de Ley**

En la Sentencia C-353 de 2006 se encuentran algunos elementos jurisprudenciales que alimentan la presente iniciativa legislativa:

“En efecto, como lo ha considerado esta Corporación, “Pieza central del marco constitucional de la regulación de los servicios públicos es el artículo 334 de la Constitución, inciso primero, que atribuye al Estado la dirección general de la economía, para lo cual habrá de “intervenir, por mandato de la ley, [...] en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano”. Se trata aquí de una norma objetiva que impone un mandato constitucional a las autoridades públicas, incluido el Legislador, de intervenir para alcanzar los fines sociales del Estado allí enunciados. Como norma objetiva dirigida al Estado, la intervención en la economía no constituye una mera posibilidad de actuación, sino un mandato constitucional cuyo cumplimiento puede ser judicialmente controlado. Este mandato constitucional se refuerza aún más en materia de servicios públicos con el deber de asegurar su prestación eficiente, no a algunos sino a todos los habitantes del territorio nacional (art. 365 de la C. P.), el deber de dar solución a las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, de saneamiento ambiental y de agua potable (art. 366 de la C. P.), el deber de garantizar la universalidad en la cobertura y la calidad en la prestación de los servicios públicos domiciliarios (arts. 365 y 367 de la C. P.), y los criterios de costos, solidaridad y redistribución del ingreso que deben caracterizar el régimen tarifario de los servicios públicos (art. 367 de la C. P.). Adicionalmente, la Constitución autoriza a la Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas para conceder subsidios a las personas de menores

ingresos de forma que estas puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubren sus necesidades básicas (art. 368 de la C. P.). (Negrita, cursiva y subrayado fuera del texto original).

De igual forma, vale la pena traer a colación parte del texto del salvamento de voto a la anterior Sentencia C-353 de 2006 del Magistrado Jaime Araújo Rentería en donde expresa que:

(...)De acuerdo con estos criterios constitucionales, no existe Estado Social de Derecho sin prestación eficiente de servicios públicos para todas las personas, y no solo prestación de estos servicios restringida a aquellas personas que puedan pagarlos (arts. 365 a 370 C. N.).

(...)La Constitución también dispone que el régimen tarifario debe ser señalado por la ley y que además de los costos debe tenerse en cuenta la solidaridad y la redistribución de los ingresos, (...) En este sentido, me permito manifestar mi acuerdo con las observaciones expuestas en Sala por el magistrado Humberto Sierra, en cuanto a que si la finalidad del **cargo fijo** es la de mantener la sostenibilidad de la empresa, quiere decir que se trata de una utilidad para la empresa, pues si no lo fuera, deberían entregarse esos recursos a los sectores más pobres, a través de una cuenta especial. A mi juicio, las dificultades que plantea el cargo fijo no se solucionan con señalar que haya tarifas diferenciales, pues el problema reside en que no están definidos los criterios para determinar el cargo fijo. (Subrayado y negrita fuera del texto).

En este sentido, me permito igualmente reiterar mi criterio, según el cual, la solidaridad no puede ser entendida en favor de la empresa<sup>21</sup>. **Por esta razón, considero que no todos los costos deben ser asumidos por los usuarios sin que las empresas reduzcan alguna vez su tasa de ganancia, puesto que ello contradice claramente los principios constitucionales de un Estado Social de Derecho en que debe basarse el régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios.** (Negrita y subrayado fuera del texto original).

Finalmente, y de acuerdo a la nueva visión de **medición** que deberán contemplar las empresas prestatarias de servicios públicos en el país a través de la presente iniciativa legislativa, obliga de manera directa a realizar mantenimientos preventivos y/o reparaciones a los medidores y contadores de sus usuarios o suscriptores, para no tener que realizar cambios de estos instrumentos y alargar su vida útil.

De los señores Congresistas,

**ALEJANDRO CARLOS CHACÓN**

Representante a la Cámara

Congresista

<sup>21</sup> El Magistrado Jaime Araújo Rentería cita su aclaración de voto en la Sentencia C-075 de 2006 para argumentar su posición.



servirá de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo.

Los miembros del Consejo Nacional serán designados por el Presidente de la República de listas que le presenten las autoridades y las organizaciones de las entidades y sectores a que se refiere el inciso anterior, quienes deberán estar o haber estado vinculados a dichas actividades. Su período será de ocho años y cada cuatro se renovará parcialmente en la forma que establezca la ley.

En las entidades territoriales habrá también consejos de planeación según lo determine la ley.

El Consejo Nacional y los consejos territoriales de planeación constituyen el Sistema Nacional de Planeación.

**ARTÍCULO 341.** El Gobierno elaborará el Plan Nacional de Desarrollo con participación activa de las autoridades de planeación, de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura y someterá el proyecto correspondiente al concepto del Consejo Nacional de Planeación; oída la opinión del Consejo, procederá a efectuar las enmiendas que considere pertinentes y presentará el proyecto a consideración del Congreso, dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial respectivo.

Con fundamento en el informe que elaboren las comisiones conjuntas de asuntos económicos, cada corporación discutirá y evaluará el plan en sesión plenaria. Los desacuerdos con el contenido de la parte general, si los hubiere, no serán obstáculo para que el Gobierno ejecute las políticas propuestas en lo que sea de su competencia. No obstante, cuando el Gobierno decida modificar la parte general del plan, deberá seguir el procedimiento indicado en el artículo siguiente.

El Plan Nacional de Inversiones se expedirá mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes; en consecuencia, sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores, con todo, en las leyes anuales de presupuesto se podrán aumentar o disminuir las partidas y recursos aprobados en la ley del plan. Si el Congreso no aprueba el Plan Nacional de Inversiones Públicas en un término de tres meses después de presentado, el Gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley.

El Congreso podrá modificar el Plan de Inversiones Públicas siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero. Cualquier incremento en las autorizaciones de endeudamiento solicitadas en el proyecto gubernamental o inclusión de proyectos de inversión no contemplados en él requerirá el visto bueno del Gobierno nacional.

**ARTÍCULO 342.** La correspondiente ley orgánica reglamentará todo lo relacionado con

los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y dispondrá los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales. Determinará, igualmente, la organización y funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los consejos territoriales, así como los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo y las modificaciones correspondientes conforme a lo establecido en la Constitución.

**ARTÍCULO 343.** La entidad nacional de planeación que señale la ley tendrá a su cargo el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la Administración pública, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, en las condiciones que ella determine.

**ARTÍCULO 344.** Los organismos departamentales de planeación harán la evaluación de gestión y resultados sobre los planes y programas de desarrollo e inversión de los departamentos y municipios, y participarán en la preparación de los presupuestos de estos últimos en los términos que señale la ley.

En todo caso, el organismo nacional de planeación, de manera selectiva, podrá ejercer dicha evaluación sobre cualquier entidad territorial.

#### **Marco legal**

Ley 152 de 1994, por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

**Artículo 1°.** *Propósitos.* La presente Ley tiene como propósito establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, así como la regulación de los demás aspectos contemplados por el artículo 342 y en general por el capítulo 2° del título XII de la Constitución Política y demás normas constitucionales que se refieren al plan de desarrollo y la planificación.

**Artículo 2°.** *Ámbito de aplicación.* La Ley Orgánica del Plan de Desarrollo se aplicará a la Nación, las entidades territoriales y los organismos públicos de todo orden.

**Artículo 3°.** *Principios generales.* Los principios generales que rigen las actuaciones de las autoridades nacionales, regionales y territoriales en materia de planeación son:

- a) **Autonomía.** La Nación y las entidades territoriales ejercerán libremente sus funciones en materia de planificación con estricta sujeción a las atribuciones que a cada una de ellas se les haya específicamente asignado en la Constitución y la ley, así como a las disposiciones y principios contenidos en la presente ley orgánica.

- b) Ordenación de competencias. En el contenido de los planes de desarrollo se tendrán en cuenta, para efectos del ejercicio de las respectivas competencias, la observancia de los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad.
- c) Coordinación. Las autoridades de planeación del orden nacional, regional y de las entidades territoriales deberán garantizar que exista la debida armonía y coherencia entre las actividades que realicen a su interior y en relación con las demás instancias territoriales, para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus planes de desarrollo.
- d) Consistencia. Con el fin de asegurar la estabilidad macroeconómica y financiera, los planes de gasto derivados de los planes de desarrollo deberán ser consistentes con las proyecciones de ingresos y de financiación, de acuerdo con las restricciones del programa financiero del sector público y de la programación financiera para toda la economía que sea congruente con dicha estabilidad.
- e) Prioridad del gasto público social. Para asegurar la consolidación progresiva del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, en la elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo de la Nación y de las entidades territoriales se deberán tener como criterio especial en la distribución territorial del gasto público el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población y la eficiencia fiscal y administrativa, y que el gasto público social tenga prioridad sobre cualquier otra asignación.
- f) Continuidad. Con el fin de asegurar la real ejecución de los planes, programas y proyectos que se incluyan en los planes de desarrollo nacionales y de las entidades territoriales, las respectivas autoridades de planeación propenderán a que aquellos tengan cabal culminación.
- g) Participación. Durante el proceso de discusión de los planes de desarrollo, las autoridades de planeación velarán porque se hagan efectivos los procedimientos de participación ciudadana previstos en la presente Ley.
- h) Sustentabilidad ambiental. Para posibilitar un desarrollo socioeconómico en armonía con el medio natural, los planes de desarrollo deberán considerar en sus estrategias programas y proyectos, criterios que les permitan estimar los costos y beneficios ambientales para definir las acciones que garanticen a las actuales y futuras generaciones una adecuada oferta ambiental.
- i) Desarrollo armónico de las regiones. Los planes de desarrollo propenderán a la distribución equitativa de las oportunidades y beneficios como factores básicos de desarrollo de las regiones.
- j) Proceso de planeación. El plan de desarrollo establecerá los elementos básicos que comprendan la planificación como una actividad continua teniendo en cuenta la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación.
- k) Eficiencia. Para el desarrollo de los lineamientos del plan y en cumplimiento de los planes de acción, se deberá optimizar el uso de los recursos financieros, humanos y técnicos necesarios teniendo en cuenta que la relación entre los beneficios y costos que genere sea positiva.
- l) Viabilidad. Las estrategias programas y proyectos del plan de desarrollo deben ser factibles de realizar según las metas propuestas y el tiempo disponible para alcanzarlas, teniendo en cuenta la capacidad de administración, ejecución y los recursos financieros a los que es posible acceder.
- m) Coherencia. Los programas y proyectos del plan de desarrollo deben tener una relación efectiva con las estrategias y objetivos establecidos en este.
- n) Conformación de los planes de desarrollo. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 339 de la Constitución nacional, los planes de desarrollo de los niveles nacional y territorial estarán conformados por una parte general de carácter estratégico y por un plan de inversiones de carácter operativo. Para efectos de la elaboración de los planes de inversión y con el propósito de garantizar coherencia y complementariedad en su elaboración, la Nación y las entidades territoriales deberán mantener actualizados bancos de programas y de proyectos.
- Parágrafo. Para efectos de lo previsto en el literal d) de este artículo se entiende por
- Concurrencia. Cuando dos o más autoridades de planeación deban desarrollar actividades en conjunto hacia un propósito común, teniendo facultades de distintos niveles, su actuación deberá ser oportuna y procurando la mayor eficiencia y respetándose mutuamente los fueros de competencia de cada una de ellas.
- Subsidiariedad. Las autoridades de planeación del nivel más amplio deberán apoyar transitoriamente a aquellas que carezcan de capacidad técnica para la preparación oportuna del plan de desarrollo.

Complementariedad. En el ejercicio de las competencias en materia de planeación, las autoridades actuarán colaborando con las otras autoridades dentro de su órbita funcional, con el fin de que el desarrollo de aquellas tenga plena eficacia.

Artículo 4°. Conformación del Plan Nacional de Desarrollo. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 339 de la Constitución Política, el Plan Nacional de Desarrollo estará conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional.

Artículo 8°. *Autoridades e instancias nacionales de planeación.* Son autoridades nacionales de planeación:

1. El Presidente de la República, quien es el máximo orientador de la planeación nacional.
2. El Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) y el Conpes Social.
3. El Departamento Nacional de Planeación, que ejercerá la secretaría del Conpes y así mismo desarrollará las orientaciones de planeación impartidas por el Presidente de la República y coordinará el trabajo de formulación del plan con los ministerios, departamentos administrativos, entidades territoriales, las regiones administrativas y de planificación.
4. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que velará por la consistencia de los aspectos presupuestales del plan con las leyes anuales de presupuesto.
5. Los demás ministerios y departamentos administrativos en su ámbito funcional, conforme a las orientaciones de las autoridades precedentes.

Son instancias nacionales de planeación:

1. El Congreso de la República.
2. El Consejo Nacional de Planeación.

Artículo 9°. *Consejo Nacional de Planeación.* El Consejo Nacional de Planeación será convocado por el Gobierno a conformarse una vez el Presidente haya tomado posesión de su cargo y estará integrado por aquellas personas designadas por el Presidente de la República de listas que le presenten las correspondientes autoridades y organizaciones, así:

1. En representación de las entidades territoriales, sus máximas autoridades administrativas así:

Cuatro (4) por los municipios y distritos, cuatro (4) por las provincias que llegaren a convertirse en entidades territoriales, cinco (5) por los departamentos, uno por las entidades territoriales indígenas y uno (1) por cada región que llegare a conformarse en desarrollo de lo previsto por el artículo 307 de la Constitución Política.

Parágrafo. La representación de los municipios y distritos, las provincias y departamentos será correspondiente con la jurisdicción territorial de cada uno de los actuales Corpes, según ternas que por cada una de dichas jurisdicciones presenten para el efecto.

Para estos propósitos, deberá tenerse en cuenta que los gobernadores que se designen provengan de departamentos distintos a los que pertenezcan los alcaldes que representen a los municipios y distritos.

Este criterio también se aplicará para el caso de las provincias.

2. Cuatro (4) en representación de los sectores económicos, escogidos de ternas que elaborarán y presentarán las organizaciones jurídicamente reconocidas que agremien y asocien a los industriales, los productores agrarios, el comercio, las entidades financieras y aseguradoras, microempresarios y las empresas y entidades de prestación de servicios.
3. Cuatro (4) en representación de los sectores sociales, escogidos de ternas que elaborarán y presentarán las organizaciones jurídicamente reconocidas que agremien o asocien a los profesionales, campesinos, empleados, obreros, trabajadores independientes e informales.
4. Dos (2) en representación del sector educativo y cultural, escogido de terna que presenten las agremiaciones nacionales jurídicamente reconocidas de las universidades, las organizaciones jurídicamente reconocidas que agrupen a nivel nacional instituciones de educación primaria y secundaria de carácter público o privado, las organizaciones nacionales legalmente constituidas cuyo objeto sea el desarrollo científico, técnico o cultural y las organizaciones que agrupen a nivel nacional los estudiantes universitarios.

Parágrafo. Habrá por lo menos un (1) representante del sector universitario.

5. Uno (1) en representación del sector ecológico, escogido de terna que presenten las organizaciones jurídicamente reconocidas cuyo objeto sea la protección y defensa de los recursos naturales y del medio ambiente.
6. Uno (1) en representación del sector comunitario escogido de terna que presenten las agremiaciones nacionales de asociaciones comunitarias con personería jurídica.
7. Cinco (5) en representación de los indígenas, de las minorías étnicas y de las mujeres, de los cuales uno (1) provendrá de los indígenas, uno (1) de las comunidades negras, otro de las comunidades isleñas

raizales del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, escogidos de ternas que presenten las organizaciones nacionales jurídicamente reconocidas que los agrupen, y dos (2) mujeres escogidas de las organizaciones no gubernamentales.

Parágrafo. El Gobierno establecerá el procedimiento para la presentación de las listas de las diversas organizaciones y entidades a que se refiere el presente artículo para la conformación del Consejo Nacional de Planeación, así como los criterios para su organización y los elementos básicos del reglamento para su funcionamiento.

Artículo 11. *Designación por parte del Presidente.* Una vez que las organizaciones de las autoridades y sectores a que se refiere el artículo anterior presenten las ternas correspondientes a consideración del Presidente de la República, este procederá a designar los miembros del Consejo Nacional de Planeación siguiendo como criterio principal de designación el previsto en el artículo 10 de la presente Ley. Si transcurrido un (1) mes desde la fecha en que hubiere sido convocado a conformarse el Consejo Nacional de Planeación el Presidente de la República no hubiere recibido la totalidad de las ternas de candidatos, designará los que falten sin más requisitos que la observancia de los criterios de designación previstos en la Constitución y la ley.

Artículo 12. *Funciones del Consejo Nacional de Planeación.* Son funciones del Consejo Nacional de Planeación:

1. Analizar y discutir el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo.
2. Organizar y coordinar una amplia discusión nacional sobre el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo mediante la organización de reuniones nacionales y regionales con los consejos territoriales de planeación en las cuales intervengan los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales con el fin de garantizar eficazmente la participación ciudadana de acuerdo con el artículo 342 de la Constitución Política.
3. Absolver las consultas que, sobre el Plan Nacional de Desarrollo, formule el Gobierno nacional o las demás autoridades de planeación durante la discusión del proyecto del plan.
4. Formular recomendaciones a las demás autoridades y organismos de planeación sobre el contenido y la forma del Plan.
5. Conceptuar sobre el proyecto del Plan de Desarrollo elaborado por el Gobierno.

Parágrafo. El Departamento Nacional de Planeación prestará al Consejo el apoyo administrativo y logístico que sea indispensable para su funcionamiento.

Artículo 33. *Autoridades e instancias de planeación en las entidades territoriales.* Son autoridades de planeación en las entidades territoriales:

1. El alcalde o gobernador, que será el máximo orientador de la planeación en la respectiva entidad territorial.
2. El consejo de gobierno municipal, departamental o distrital, o aquellas dependencias equivalentes dentro de la estructura administrativa de las entidades territoriales que llegaren a surgir en aplicación de las normas constitucionales que autoricen su creación.
3. La secretaría, departamento administrativo u oficina de planeación que desarrollará las orientaciones de planeación impartidas por el alcalde o gobernador, dirigirá y coordinará técnicamente el trabajo de formulación del Plan con las secretarías y departamentos administrativos, y las entidades descentralizadas departamentales o nacionales que operen en la jurisdicción.
4. Las demás secretarías, departamentos administrativos u oficinas especializados en su respectivo ámbito funcional de acuerdo con las orientaciones de las autoridades precedentes.

Son instancias de planeación en las entidades territoriales:

1. Las asambleas departamentales, los concejos municipales, distritales y las entidades territoriales indígenas, respectivamente.
2. Los consejos territoriales de planeación municipal, departamental, distrital o de las entidades territoriales indígenas y aquellas dependencias equivalentes dentro de la estructura administrativa de las entidades territoriales que llegaren a surgir en aplicación de las normas constitucionales que autorizan su creación.

Parágrafo. Si surgieren nuevas entidades territoriales, las dependencias que dentro de sus estructuras se creen y sean equivalentes a las citadas en el presente artículo tendrán el mismo carácter funcional respecto de aquellas.

Artículo 34. *Consejos territoriales de planeación.* Los consejos territoriales de planeación del orden departamental, distrital o municipal estarán integrados por las personas que designe el gobernador o el alcalde de las ternas que presenten las correspondientes autoridades y organizaciones de acuerdo con la composición que definan las asambleas o concejos según sea el caso.

Los consejos territoriales de las nuevas categorías de entidades territoriales que se creen en desarrollo de la Constitución vigente estarán integrados por las personas que designe su máxima autoridad administrativa de las ternas que presenten las correspondientes autoridades y organizaciones de acuerdo con la composición que definan los organismos que fueren equivalentes a las corporaciones administrativas existentes en los departamentos o municipios.

Dichos consejos, como mínimo, deberán estar integrados por representantes de su jurisdicción territorial de los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales y comunitarios.

El consejo consultivo de planificación de los territorios indígenas estará integrado por las autoridades indígenas tradicionales y por representantes de todos los sectores de las comunidades, designados estos por el Consejo Indígena Territorial de ternas que presente cada uno de los sectores de las comunidades o sus organizaciones.

Con el fin de articular la planeación departamental con la municipal, en el Consejo Departamental de Planeación participarán representantes de los municipios.

**Artículo 35. Funciones de los consejos territoriales de planeación.** Son funciones de los consejos territoriales de planeación las mismas definidas para el consejo nacional en cuanto sean compatibles sin detrimento de otras que les asignen las respectivas corporaciones administrativas.

**Parágrafo.** La dependencia de planeación de la correspondiente entidad territorial prestará al respectivo consejo el apoyo administrativo y logístico que sea indispensable para su funcionamiento.

**Artículo 36.** En materia de elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo de las entidades territoriales, se aplicarán, en cuanto sean compatibles, las mismas reglas previstas en esta Ley para el Plan Nacional de Desarrollo.

### Consideraciones

A continuación se presentan la definición del problema, la justificación de la iniciativa presentada en este texto de ley, la necesidad de priorizar acciones para mejorar las condiciones de vida de los jóvenes colombianos y algunas consideraciones finales sobre la composición y las funciones de los consejos de planeación.

#### A. Definición del problema

El problema que se busca impactar a través de la representación de los jóvenes en el Consejo Nacional de Planeación y los consejos territoriales de planeación en los departamentos, distritos y municipios es la escasa o nula representación de las expresiones organizativas de este grupo poblacional en el proceso de formulación, implementación y seguimiento de los planes de desarrollo.

De acuerdo con lo establecido en la Ley Estatutaria 1622 de 2013, modificada por la Ley Estatutaria 1808 de 2018, ‘Estatuto de Ciudadanía Juvenil’, joven es toda persona entre 14 y 28 años en proceso de consolidación de su autonomía intelectual, física, moral, económica, social y cultural que hace parte de una comunidad política y ejerce su ciudadanía en ese sentido.

#### B. Justificación

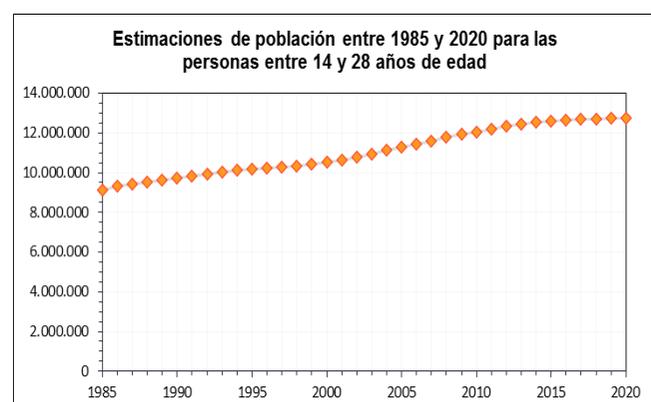
La iniciativa legislativa que se presenta a consideración del Congreso de la República encuentra su justificación en la necesidad de mejorar la calidad de vida de los jóvenes colombianos a través de la representación de este grupo poblacional en el Consejo Nacional de Planeación y los consejos territoriales de planeación de los departamentos, distritos y municipios como instancias de planeación con capacidad de incidir en la formulación de los planes, programas y proyectos dirigidos a fortalecer la inclusión social y productiva de este grupo poblacional.

Con esta medida se busca incidir en el contenido de los planes, programas y proyectos que requiere la población joven del país mediante el fortalecimiento de una instancia de planeación nacional y territorial. A través de esta medida se otorga a los jóvenes colombianos el reconocimiento como sujetos prioritarios para la planeación en sociedad, que se expresa a través de la participación en el Consejo Nacional de Planeación y los consejos territoriales de planeación en los departamentos, distritos y municipios.

#### C. Magnitud del problema

Los jóvenes representan cerca de la tercera parte de la población en Colombia, con una tendencia de crecimiento sostenido a través de las últimas décadas. Según información del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), se estima que para el año 2020 habrá 12.745.832 jóvenes entre 14 y 28 años en Colombia.

Gráfica 1



Elaboración propia a partir de estimaciones 1985-2020 de grupos quinquenales de edad.

Fuente: DANE.

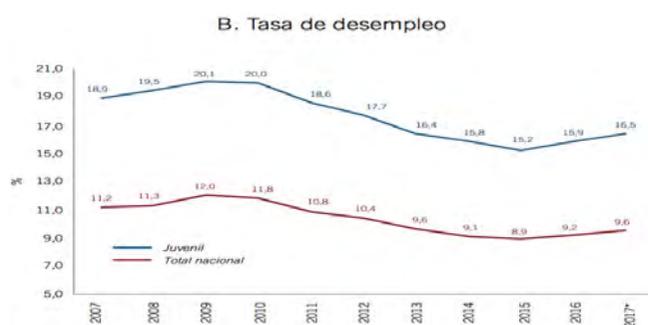
Se trata de un grupo poblacional de especial interés para el Estado colombiano, el cual concentra las principales problemáticas de desempleo, educación superior y participación en la toma de decisiones públicas.

**Desempleo**

Al comparar el número de personas desempleadas entre 18 y 28 años frente al total nacional, se encuentran 7 puntos porcentuales de diferencia. Esto evidencia que el desempleo prevalece en los jóvenes colombianos e indica que hay aproximadamente 2 millones en esta situación, según estimaciones del DANE.

**Gráfica 2**

**Tasa nacional de desempleo de la población joven (18 a 28 años)**



Fuente: DANE. Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). Noviembre-enero (2007-2017).

**Educación superior**

El sector de la educación superior presenta limitaciones de cobertura y calidad, aun cuando se ha alcanzado una oferta de 287 instituciones de educación superior (IES) en el país.

**Tabla 1**

**Instituciones de educación superior en Colombia**

Carácter	Oficial	No oficial	Régimen especial	Total
Universidad	31	50	1	82
Institución universitaria/escuela tecnológica	16	92	12	120
Institución tecnológica	6	39	6	51
Institución técnica profesional	9	25	0	34
<b>Total general</b>	<b>62</b>	<b>206</b>	<b>19</b>	<b>287</b>

Fuente: Estadísticas de educación superior. Subdirección de Desarrollo Sectorial. Ministerio de Educación Nacional. 2016.

Al Observar el tipo de formación que ofrecen estas IES, se encuentra que hay prevalencia de los programas universitarios (3.756) y de especialización (3.171) frente a los programas tecnológicos (1.519) y técnicos profesionales (1.066).

**Tabla 2**

**Programas académicos por nivel de formación 2015**

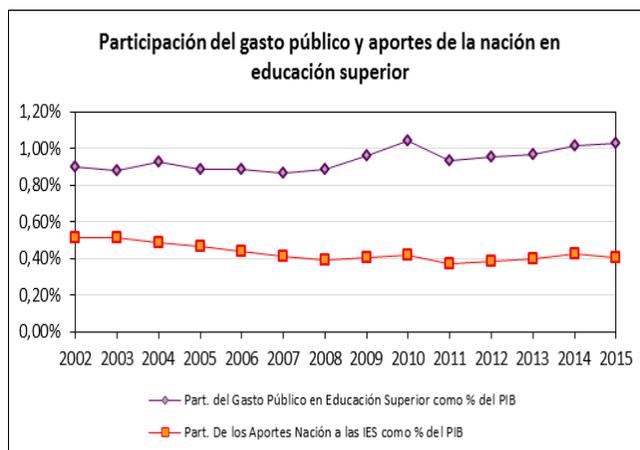
Nivel de formación	Con registro calificado (RC)	De alta calidad (AC)	Número de programas con AC por cada 100 con RC
Técnica profesional	1.066	18	1,7
Tecnológica	1.519	66	4,3

Nivel de formación	Con registro calificado (RC)	De alta calidad (AC)	Número de programas con AC por cada 100 con RC
Universitaria	3.756	772	20,6
Especialización	3.171	8	0,3
Maestría	1.465	73	5,0
Doctorado	236	19	8,1
<b>Total</b>	<b>11.213</b>	<b>956</b>	<b>8,5</b>

Fuente: Ministerio de Educación Nacional-Saces, CNA. 2016.

Sobresale la baja proporción de programas certificados en alta calidad al contrastar los 11.213 programas existentes con registro calificado (RC) contra los 956 que tienen certificación de alta calidad.

**Gráfica 3**



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Ministerio de Educación Nacional. Estadísticas de Educación Superior. Subdirección de Desarrollo Sectorial. 2016.

Al analizar el gasto público y los aportes en la materia, se encuentra que mientras los aportes a las IES han venido disminuyendo desde el año 2002 hasta alcanzar el 0,4% del PIB en el año 2015, el gasto en educación superior, incluyendo los recursos de formación del Sena, han tenido una ligera tendencia al alza, alcanzando 1,03% del PIB en el año 2015.

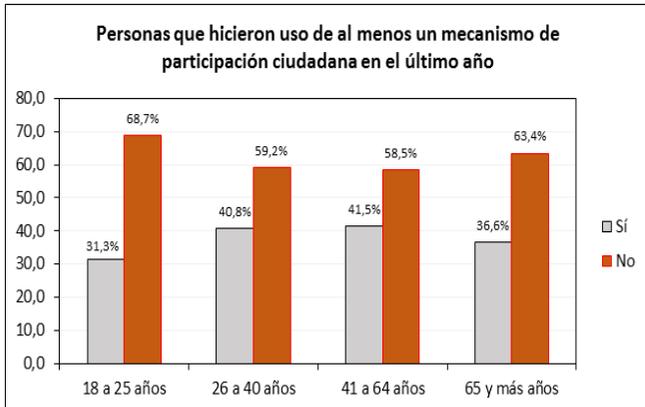
**Participación en la toma de decisiones públicas**

El DANE presentó los resultados de la Encuesta de Cultura Política del año 2017, en la cual se evidencia la magnitud de la problemática de representación y participación política en la toma de decisiones públicas, sumada al problema de desconfianza generalizada que perciben los ciudadanos en las instituciones públicas y sus funcionarios. Es necesario aclarar que si bien la encuesta arroja resultados preocupantes en todos los rangos de edad, se observa prevalencia de las problemáticas de cultura política entre el grupo más joven que respondió la encuesta.

Esta encuesta permite extrapolar el panorama observado en la muestra de 25.945 personas mayores de 18 años, en el cual se estima que solo el 40% de los ciudadanos han hecho uso

de alguno de los mecanismos de participación ciudadana en el último año y que la proporción más baja por grupos etarios es la comprendida entre 18 y 25 años.

**Gráfica 4**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la ‘Encuesta de Cultura Política’. DANE. 2017.

En términos generales, ninguno de los espacios de participación ciudadana existentes resultó ser de conocimiento de más de un 40% de la población. El mejor resultado se obtuvo al preguntar por las veedurías ciudadanas, con un 36,6% de los encuestados que declararon conocerlas.

En el caso de los jóvenes entre 18 y 25 años, se destaca el poco conocimiento que tiene este grupo poblacional sobre algunos espacios de participación ciudadana, como los consejos de juventud y las plataformas de juventud (un 79,9% no los conoce), así como también el poco conocimiento de los consejos de planeación a nivel nacional, departamental, distrital y municipal (el 83,4% manifestó no conocerlos).

**Tabla 3**

Espacios de participación ciudadana		Total	18 a 25	26 a 40	41 a 64	65 y más
		%	%	%	%	%
Total		100,0	17,4	32,6	38,3	11,7
Veedurías ciudadanas	Sí	36,6	29,5	38,8	40,5	28,0
	No	63,4	70,5	61,2	59,5	72,0
Consejos Nacionales, Departamentales, Distritales y Municipales de Juventud o Plataformas de Juventud	Sí	20,3	20,1	22,1	20,7	13,7
	No	79,7	79,9	77,9	79,3	86,3
Consejos o Comités Municipales para el Desarrollo Rural	Sí	18,5	15,6	19,4	20,4	13,9
	No	81,5	84,4	80,6	79,6	86,1
Consejos Municipales de Cultura o de Medio Ambiente	Sí	22,8	20,6	24,2	24,6	16,4
	No	77,2	79,4	75,8	75,4	83,6
Consejos de Planeación (nacional, departamental o municipal)	Sí	20,1	16,6	21,5	21,9	15,5
	No	79,9	83,4	78,5	78,1	84,5
Juntas de Educación (nacional, departamental o municipal)	Sí	19,0	17,7	20,2	20,1	13,4
	No	81,0	82,3	79,8	79,9	86,6
Consejos, comités o mesas de mujeres	Sí	15,1	12,4	16,0	16,5	11,7
	No	84,9	87,6	84,0	83,5	88,3

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la ‘Encuesta de Cultura Política’. DANE. 2017.

Al estudiar la información de la ‘Encuesta de Cultura Política’ relacionada con la abstención electoral, se encontró que el 38% de la población entre 18 y 25 años de edad nunca vota y que solo el 39% siempre lo hace.

**Tabla 4.**

**Proporción de personas que votan cuando hay elecciones**

	Total	18 a 25	26 a 40	41 a 64	65 y más
	%	%	%	%	%
Siempre vota	59,2	39,3	58,6	67,6	63,2
A veces vota	24,7	22,7	27,7	22,9	24,7
Nunca vota	16,1	38,0	13,6	9,5	12,1

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la ‘Encuesta de Cultura Política’. DANE. 2017.

**D. Consideraciones finales sobre la conformación y las funciones del Consejo Nacional de Planeación y los consejos territoriales de planeación**

Teniendo en cuenta las problemáticas de desempleo, acceso a la educación superior de calidad y participación política de los jóvenes en Colombia, se pretende fortalecer la instancia de planeación nacional y territorial que cuenta con la capacidad para incidir en la formulación de los planes de desarrollo.

Actualmente, el Consejo Nacional de Planeación se compone de representantes de autoridades territoriales y organizaciones de la siguiente manera:

- 4 por los municipios y distritos
- 4 por las provincias que se han convertido en entidades territoriales
- 5 por los departamentos
- 4 en representación de los sectores económicos
- 4 en representación de los sectores sociales
- 2 en representación del sector educativo y cultural, uno de los cuales debe ser del sector universitario
- 1 en representación del sector ecológico
- 1 en representación del sector comunitario
- 5 en representación de los indígenas, de las minorías étnicas y de las mujeres

Sin embargo, aun cuando existe un representante del sector universitario, no está especificado que este corresponda a la designación de una persona joven por parte del Gobierno nacional. Incluso, a pesar de que existe representación del sector educativo, esta composición establecida en la Ley Orgánica no garantiza la representación de los jóvenes en el Consejo Nacional de Planeación frente a las demandas de inclusión social y productiva.

Por su parte, la ley no establece el número por el cual se garantiza una representación mínima de las autoridades y organizaciones en los consejos territoriales de planeación en los departamentos, distritos y municipios. Se trata de una limitación que para el caso particular de los jóvenes queda a discrecionalidad del gobernador o el alcalde incluir o no a los representantes de este sector de la población.

**E. ¿Cómo incide garantizar la participación de los jóvenes en los planes de desarrollo en los objetivos de propender a su inclusión social y productiva en el país?**

La Corte Constitucional declaró mediante sentencia C-191 de 1996 que los procesos de elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo, tanto a nivel nacional como a nivel territorial, deben ser participativos puesto que uno de los fines esenciales del Estado es facilitar la participación de todos en las decisiones que afectan la vida económica, política y administrativa de la nación.

En complemento, la Corte Constitucional a través de sentencia C-524 de 2003 resaltó el papel que deben tener los consejos en relación con los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales y confirmó la función consultiva de los consejos de planeación, la cual no se agota en la fase de discusión del Plan, sino que se extiende a las etapas subsiguientes relacionadas con su modificación.

Estas instancias de planeación tienen la capacidad para incidir en el mejoramiento de la calidad de vida de la población, lo cual está estrechamente relacionado con la representación y la participación de los actores interesados. Teniendo en cuenta la proporción de los jóvenes frente al total de la población, el reconocimiento de sus procesos organizativos mediante la elaboración y postulación de las listas enviadas por los jóvenes para designación del Gobierno se convierte en una solución de política pública.

**CONCLUSIÓN**

El fortalecimiento de una instancia de planeación cuya vocación es política y representativa constituye una respuesta del Estado colombiano frente a las problemáticas que continúan prevaleciendo en los jóvenes. Garantizar la participación de este grupo poblacional permitirá mayor incidencia en los contenidos de los planes, programas y proyectos dirigidos a mejorar su inclusión social y productiva.

**Firma**



**PROYECTO DE LEY NÚMERO 223 DE 2018  
SENADO**

*por la cual se incluye la representación y participación de los jóvenes en el Sistema Nacional de Planeación y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Adiciónese el numeral 8 junto con su parágrafo al artículo 9° de la Ley Orgánica 152 de 1994, la cual quedará de la siguiente forma:*

8. Cuatro (4) en representación de los jóvenes, los cuales serán elegidos de ternas que presente el Consejo Nacional de Juventud, los Consejos Departamentales de Juventud, los Consejos Distritales, Municipales y Locales de Juventud y demás organizaciones de jóvenes determinadas a partir de un reconocimiento jurídico o social.

Parágrafo. El reconocimiento social de las organizaciones de jóvenes será verificado y certificado por el Ministerio del Interior, entidad que reglamentará los requisitos de certificación.

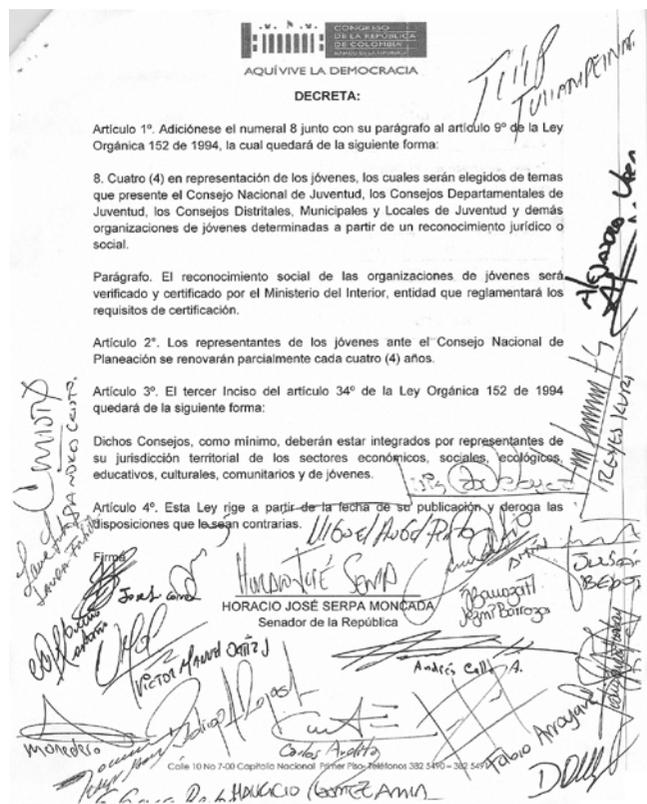
Artículo 2°. Los representantes de los jóvenes ante el Consejo Nacional de Planeación se renovarán parcialmente cada cuatro (4) años.

Artículo 3°. *El tercer inciso del artículo 34 de la Ley Orgánica 152 de 1994 quedará de la siguiente forma:*

Dichos Consejos, como mínimo, deberán estar integrados por representantes de su jurisdicción territorial de los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales, comunitarios y de jóvenes.

Artículo 4°. Esta ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

**Firma,**



CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 23 de octubre del año 2018 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 223 de 2018 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por los honorable Senador *Horacio Serpa*; honorable Representante *José Luis Correa*, honorable Senador *Miguel A. Pinto*, honorable Representante *Carlos Ardila* y otras firmas.

El Secretario General,

**CONTENIDO**

Gaceta número 904 - Viernes, 26 de octubre de 2018  
CÁMARA DE REPRESENTANTES  
PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 218 de 2018 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 336 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 1° de la Ley 1819 de 2016. .... 1

	<b>Págs.</b>
Proyecto de ley número 219 de 2018 Cámara, por medio de la cual se reglamenta la autonomía de las instituciones técnicas, profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas que no son universidades de conformidad con la Ley 30 de 1992.....	8
Proyecto de ley número 220 de 2018 Cámara, por el cual se establece el porcentaje mínimo de destinación de recursos al desarrollo y fomento de actividades deportivas en el territorio nacional, y se garantizan beneficios a escuelas de formación deportiva. ....	12
Proyecto de ley número 222 de 2018 Cámara, por medio del cual se prohíbe el cobro de los medidores o contadores para la prestación de Servicios Públicos Domiciliarios en el territorio nacional a los suscriptores o usuarios (Instrumentos de Medición de Consumo) y se dictan otras disposiciones. ....	21
Proyecto de ley número 223 de 2018 Cámara, por la cual se incluye la representación y participación de los jóvenes en el Sistema Nacional de Planeación y se dictan otras disposiciones. ....	29