



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIV - Nº 723

Bogotá, D. C., viernes, 18 de septiembre de 2015

EDICIÓN DE 36 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.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 112 DE 2015 CÁMARA

por la cual la Nación declara patrimonio histórico y cultural al municipio de Trinidad del departamento de Casanare, exaltando su condición de cuartel general de la Campaña Libertadora.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Declárese al municipio de Trinidad del departamento de Casanare “Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación”, en su condición de cuartel general de la Campaña Libertadora en el Siglo XIX.

Artículo 2°. Autorícese al Gobierno nacional, para que dentro de los lineamientos del marco fiscal de mediano plazo, incorpore las partidas presupuestales para la construcción y terminación de las siguientes obras de utilidad pública y de interés social e histórico del municipio de Trinidad del Departamento de Casanare:

- Construcción de la Catedral San Ezequiel Moreno;
- Terminación del Museo Ramón Nonato Pérez;
- Construcción del Palacio de la Cultura.

Artículo 3°. Autorícese al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Cultura, para asesorar y apoyar a la Gobernación de Casanare y al municipio de Trinidad en la elaboración, tramitación, ejecución y financiación de los proyectos de patrimonio material, e inmaterial; de remodelación, recuperación y construcción de los monumentos e infraestructura cultural e histórica del Municipio de Trinidad de conformidad con las normas vigentes.

Artículo 4°. El Gobierno nacional, la Gobernación de Casanare y el municipio de Trinidad quedan autorizados para impulsar y apoyar ante otras entidades

públicas o privadas, nacionales o internacionales, la obtención de recursos económicos adicionales o complementarios a las que se autorizaren apropiar en el Presupuesto General de la Nación de cada vigencia fiscal, destinadas al objeto que se refiere la presente ley.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación.

JORGE CAMILO ABRIL TARACHE
Representante a la Cámara
Departamento de Casanare.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Introducción

El proyecto de ley, “por la cual la Nación declara patrimonio histórico y cultural al municipio de Trinidad del departamento de Casanare, exaltando su condición de Cuartel General de la Campaña Libertadora”, y como fuente de inspiración y conocimiento de grandes escritores de Latinoamérica, como José Eustasio Rivera y Eduardo Caballero Calderón.

En la Asamblea del XI Simposio de los Llanos Colombo-Venezolanos, que se adelantó en Támara (Casanare) del 17 al 20 de julio de 2010, el historiador Delfín Rivera pide reivindicar al municipio de Trinidad como teatro de la ruta libertadora, al explicar que esta población fue el “Cuartel General” en donde Francisco de Paula Santander conformó el “Ejército de Vanguardia”, para posteriormente enviar 1.300 infantes y 600 jinetes al Libertador Simón Bolívar en el municipio de Tame (Arauca).

El “Ejército de los Llanos”

En la ponencia para el XI Simposio, Rivera explica inicialmente que el municipio de Trinidad “...con grandes fundaciones ganaderas, y un sinnúmero de personalidades en la región, hizo su aporte invaluable a la gesta libertadora...”, y anota que el coronel trinitaño Ramón Nonato Pérez y Francisco Olmedilla conformaron en 1811 el “Ejército de los Llanos”, que se consolidaría posteriormente como el “Ejército Libertador”.

Una vez el “Ejército de los Llanos” libera a Casanare del yugo español, el General Simón Bolívar envía a Santander al territorio casanareño para conformar el ejército de vanguardia o “Ejército Libertador”, que se encargaría de liberar el interior de la Nueva Granada. Entonces, Santander arriba el 27 de noviembre de 1818 al Puerto de Guanapalo en Jurisdicción de Trinidad, y “a partir del 10 de diciembre de 1818, Santander establece en la Trinidad” el cuartel general del Ejército Libertador, “desde donde se instruye mediante oficios militares a sus lugartenientes”.

Trinidad, cuna de “La Vorágine”

En el Hato Mata de Palma de la Vereda Santa Irene del municipio de Trinidad (en donde conforma una de las partes de un pleito herencial), el célebre abogado y escritor José Eustasio Rivera concibe una de las obras cumbres de la literatura latinoamericana: La Vorágine, con base en una historia de amor de la vida real de un capitán de la marina y una joven de la alta sociedad, quien al quedar en cinta huyen de Bogotá a los bravíos Llanos de Casanare, para evitar el escarnio público y el rechazo de la familia.

Los amantes llegan a Orocué a iniciar una nueva vida, pero el temperamento bohemio y enamorado del Capitán propicia que la joven se establezca sola para el Hato Mata de Pantano, en donde en alguna ocasión le cuenta su vida al escritor José Eustasio Rivera, quien impresionado por ese contraste de la vida ciudadina con lo inhóspito de los Llanos (contando además con la versión del Capitán), construye la épica aventura de Arturo Cova y Alicia en los Llanos Orientales y en la selva colombo-brasilera, y que sirvió de escenario para denunciar el abuso a los trabajadores en la explotación de caucho en la selva amazónica.

Por las anteriores consideraciones, se presenta a consideración del Congreso de la República esta iniciativa legislativa, con el fin de reivindicar el aporte de esta población casanareña a la Independencia, en su condición de Cuartel General del Ejército Libertador; y como fuente de inspiración de grandes exponentes de la literatura latinoamericana.



JORGE CÁMILLO ABRIL TARACHE
Representante a la Cámara
Departamento de Casanare.

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 16 de septiembre de 2015 ha sido presentado en este Despacho el **Proyecto de ley número 112** con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Jorge Camilo Abril Tarache*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 113 DE 2015
CÁMARA**

por medio de la cual se prohíbe el cobro por retiros en cajeros electrónicos del sistema bancario colombiano de cuentas con movimientos inferiores a tres salarios mínimos mensuales vigentes.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Cuentas exentas de pago por retiros de cajeros electrónicos.* Los retiros de las cuentas de ahorro con movimientos inferiores a tres salarios mínimos legales mensuales vigentes realizados a través de cajeros electrónicos del sistema bancario colombiano en el lugar donde está domiciliada la cuenta, no tendrá costo alguno, el titular de la cuenta deberá indicar ante la respectiva entidad bancaria, que dicha cuenta será la única beneficiada. En todo caso solo se permitirá una cuenta exenta del pago por retiros de los cajeros electrónicos del sistema bancario por persona.

Artículo 2°. *Retiros de cajeros electrónicos de distintas entidades.* Cuando los retiros se realicen en cajeros distintos a los pertenecientes a la entidad bancaria en la cual el titular tiene su cuenta de ahorro, siempre y cuando se trate de la cuenta indicada por el titular como exenta del pago por retiros en cajeros electrónicos y la misma tenga movimientos no mayores a tres salarios mínimos legales mensuales vigentes, la transacción no tendrá ningún costo para el titular de la cuenta.

Artículo 3°. *Número mínimo de cajeros por cada 1.000 cuentas de ahorro.* La Superintendencia Financiera deberá determinar el número mínimo de cajeros electrónicos que debe tener cada entidad bancaria por cada mil cuentas de ahorro, con el fin de garantizar un número suficiente de cajeros electrónicos y el aumento proporcional y preciso de los mismos de acuerdo con el aumento de las cuentas de ahorro de cada entidad bancaria.

Artículo 4°. *Vigencia.* Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



Samuel Hoyos Mejía
Representante a la Cámara

Alvaro Henao Rada

Albein

Varegas



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Objeto

Mediante el presente proyecto de ley, se pretende que los titulares de cuentas de ahorros con movimientos mensuales inferiores a (3) tres salarios mínimos legales mensuales, no tengan límite en los retiros de efectivo, ni se genere cobro alguno relativo al retiro de los fondos consignados en dichas cuentas en cualquier cajero del sistema bancario colombiano.

II. Consideraciones generales

Con base en las cifras entregadas por la Superintendencia Financiera de Colombia y Asobancaria, el sistema financiero colombiano reporta un número de 21.622.624 millones de cuentas de ahorros, de las cuales 13.898.111¹ están marcadas como exentas de pago del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF), cuentas que corresponden al 29% de la población nacional. Al respecto, debe señalarse que la mayoría de estas cuentas exentas de pago al GMF² corresponden o coinciden con las cuentas de ahorros, en las que el empleador o contratante consigna el di-

nero correspondiente al salario u honorarios de sus empleados o contratistas, por lo que es natural que la elección de esta cuenta por parte de los mismos como exenta de pago al GMF, obedece a la necesidad que estos tienen de optimizar los ingresos que perciben con ocasión de su trabajo.

Aunado a lo anterior, y con base en las cifras aportadas por la Superintendencia Financiera de Colombia³, en el primer semestre de 2014 los consumidores financieros realizaron 332.660.931 operaciones a través de cajeros electrónicos en el país, operaciones que alcanzaron un valor de 81.9 billones de pesos. De lo anterior, se concluye que en Colombia el promedio de transacciones diarias realizadas a través de cajeros automáticos es de 1.848.116, transacciones que representan 455.553 millones de pesos diarios.

Teniendo en cuenta el creciente panorama de bancarización, en el que tres cuartas partes de la población adulta del país hace parte del sistema financiero⁴, siete millones de colombianos poseen una tarjeta de crédito y las utilidades percibidas por los bancos en 2014 alcanzaron la cifra de 7,9 billones de pesos y el número de transacciones diarias realizadas a través de cajeros electrónicos es cercana a los dos millones diarios, es evidente que las operaciones bancarias realizadas a través de los mismos hacen parte de la cotidianidad del consumidor financiero en Colombia, y los costos asociados a las mismas en consecuencia también.

Con respecto a lo anterior y tomando en consideración que los medios de pago electrónico en Colombia aún se encuentran en proceso de consolidación; dicha circunstancia exige a la mayoría de los colombianos llevar consigo efectivo, para poder cumplir con el pago de las múltiples obligaciones que debe satisfacer durante el día y cuyos pagos no pueden realizarse a través de medios electrónicos, de manera que los usuarios se ven en la necesidad de realizar constantes retiros a través de los cajeros electrónicos de la red de cajeros de su banco⁵ o acudir a retiros a través de cajeros de otras redes de cajeros con el costo correspondiente que ello supone.

Ahora bien, este segundo supuesto, por cuenta del cual el usuario se ve en la necesidad de acudir a un cajero de una red distinta a la de su banco, se presenta con frecuencia cuando la ubicación de los cajeros de la red de su banco, no se encuentran en las zonas en las que el usuario vive o trabaja, lo que supone que, debido en gran parte a las limitaciones de tiempo y complejidad de los desplazamientos, el usuario se ve en la necesidad de acudir al uso de cajeros de otras

³ Respuesta a un derecho de petición radicado el 28 de enero de 2015 ante la Superintendencia Financiera de Colombia.

⁴ El nivel de bancarización e inclusión financiera presentado por Asobancaria, evidenció que para el tercer trimestre del año 2014, 23,2 millones de personas mayores de edad cuentan con al menos un producto financiero, lo que representa el 72,6% de la población adulta en Colombia y que uno de los productos que más aporta al objetivo de la bancarización es la cuenta de ahorros, a la cual hasta la fecha, han accedido alrededor de 21.622.624 millones de personas adultas.

⁵ Retiros que en la mayoría de los eventos están limitados por los bancos y al momento de exceder los mismos se genera un cobro adicional.

¹ Cifras de la Central de Información Financiera de la Asociación Bancaria y entidades financieras de Colombia (CIFIN), en respuesta a un derecho de petición radicado ante la Superintendencia Financiera de Colombia.

² Los movimientos financieros exentos de pago al GMF no debe superar las 350 Unidades de Valor Tributario.

redes, aun cuando se genera una comisión por tal concepto que será descontada del saldo de su cuenta, circunstancia esta que termina por generar una notable disminución en sus ingresos, lo que deriva en que el dinero fruto del salario u honorarios del que puede disponer realmente el empleado o contratista sea menor al consignado por su contratante o empleador.

La anterior circunstancia, tratándose en la mayoría de los casos de instrumentos financieros utilizados para la disposición de los recursos laborales y por servicios obtenidos como contraprestación por las actividades personales realizadas por los usuarios, consistentes en tal sentido en su principal sustento, y con el agravante de que en buena parte de los casos la apertura de tal instrumento no proviene de un acto voluntario del usuario, aconseja adoptar por parte del legislador los correctivos necesarios para evitar una disminución de los ingresos de los ciudadanos por cuenta del cobro de comisiones bancarias.

Ahora bien, la disminución anotada obedece inexorablemente a los pagos que deben ser asumidos por el consumidor financiero con ocasión de:

- Exceder los retiros mensuales en la red de cajeros de su banco o el cobro desde el primer retiro que hacen algunos bancos.
- El pago de comisiones por retirar en otras redes.
- El monto mínimo de dinero que debe permanecer en la cuenta de ahorros.
- La rentabilidad negativa en algunos casos de las cuentas de ahorros.
- Las cuotas de administración de las cuentas.

| Banco | Costo transacción adicional cajeros del Banco | Transacciones cajeros otras redes nacionales |
|-----------------------------|---|--|
| Davienda. | 1.100 | 4.250 |
| Banco de Bogotá. | 1.250 | 4.300 |
| BBVA | 1.300 | 4.290 |
| Banco Agrario. (Servibanca) | 1.500 | 4.150 |
| Corpbanca. | 1.950 | 4.150 |
| Bancolombia. | 2.400 | 4.255 |
| GNB Colombia | 3.500 | 4.100 |

Nota: La mayoría de los bancos permite un número mensual de transacciones sin costo, este número varía según la entidad bancaria y el tipo de producto financiero adquirido por el consumidor financiero.

Conscientes de la importancia de delimitar el alcance de estas disposiciones a cuentahabientes de un sector determinado de la población, sobre los cuales los costos de estos servicios financieros resultan excesivamente onerosos e influyen de manera significativa su capacidad adquisitiva, resultó procedente no tomar el mismo valor que trae la Ley 1739 de 2014 para la exención al gravamen a los movimientos financieros, que ascienden a 350 UVT lo que representa alrededor de diez millones de pesos. En ese sentido, con el fin de circunscribir el objeto del proyecto a quienes realmente lo necesitan, se determinó adoptar el criterio de las cuentas de ahorro de trámite simplificado donde el monto máximo de retiros mes calendario asciende a 3 smmlv, valor que ajustados para el año 2015 asciende a 1.933.650 pesos.

Así las cosas, el presente proyecto de ley pretende que los empleados e independientes no tengan ningún límite en los retiros de cajeros electrónicos, ni costo alguno respecto de los mismos en todos los cajeros del sistema bancario colombiano, cualquiera fuera la modalidad utilizada siempre que los movimientos de dichas cuentas no superen tres (3) salarios mínimos mensuales vigentes y de este modo garantizar la maximización de los ingresos percibidos fruto de su trabajo, con la limitación lógica que este beneficio solo se aplicará a una cuenta por cada persona, cuenta que debe ser seleccionada por el titular y notificado a la entidad bancaria.

Igualmente, se pueden presentar desequilibrios con ocasión de las zonas geográficas donde estén ubicados los cajeros, en el entendido que, a modo de ejemplo, el banco propietario de un único cajero ubicado en un municipio con difíciles condiciones de acceso, que dificultan la instalación y mantenimiento del mismo, quedaría obligado a asumir esos costos de forma exclusiva y permitir a la vez que los usuarios de las demás entidades financieras hagan uso del mismo, por tal motivo, el beneficio se circunscribe a las cuentas domiciliadas en el lugar donde se realiza el retiro.

Las condiciones del segmento poblacional que se busca proteger son de altísima importancia para el país, ya que garantizan la movilidad social y permiten tener un grupo poblacional representado por quienes perciben ingresos medios, que no pierdan la capacidad adquisitiva, se mantengan bancarizados o incluso vean en estas medidas una motivación para hacerlo. Garantizar el acceso a la banca, haciéndola menos costosa para los ahorradores, no solo disminuye el flujo circulante de efectivo, sino que permite el acceso al crédito, motor fundamental para el desarrollo.

III. El caso Argentino

En la República de Argentina desde 1997 se han venido trabajando en una política bancaria integral que permita al ciudadano disfrutar plenamente de los ingresos que percibe con ocasión de su trabajo. Esta política se construyó a través de una serie de actuaciones administrativas y modificaciones legislativas⁶ realizadas a las normas del régimen laboral relacionados con el contrato de trabajo.

Régimen laboral Argentino.

- Ley de Régimen Laboral (N° 25.877).
- **Ley de Contrato de Trabajo (N° 20.744).**
- Ley de Protección del Trabajo (N° 24.013).
- Ley de Riesgos de Trabajo (N° 24.557).
- Ley de Reforma Laboral (N° 25.013).

Antecedentes y evolución del pago de remuneraciones en la Argentina

El pago de las remuneraciones en Argentina, inició su regulación a través del Decreto número 847 de 1997, mediante este decreto se fomentó el pago de las remuneraciones **mediante acreditación en cuen-**

⁶ Con posterioridad a las modificaciones legislativas, su reglamentación fue hecha por resoluciones del "Ministerio de Trabajo, empleo y formación de recursos humanos" y Comunicaciones del Banco Central de la República de Argentina.

ta abierta a nombre del trabajador en una entidad bancaria, con posterioridad a través de la Resolución número 644 de 1997⁷ estableció la obligatoriedad de las empresas, de abonar las remuneraciones de su personal permanente y contratado bajo cualquiera de las modalidades previstas en la legislación vigente, en entidades bancarias que tuviesen cajeros automáticos en el radio de influencia allí previsto⁸, del mismo modo, se señaló que las condiciones de funcionamiento de tales cuentas y su operatividad serían las fijadas por el Banco Central de la República Argentina⁹, debiendo este asegurar el beneficio de la gratuidad del servicio para el trabajador y la no imposición de límites en los montos de las extracciones.

Una vez asegurado el beneficio de estas cuentas, en las que el trabajador no debía incurrir en gastos de mantenimiento y no tenía límites en los montos de los retiros, mediante la Ley 26.590 de 2010, se modificó el artículo 124 de la Ley de Contrato de Trabajo (N° 20.744), que se refiere a los medios de pago utilizados en la relación empleador-empleado, señalando lo siguiente:

“Las remuneraciones en dinero debidas al trabajador deberán pagarse, bajo pena de nulidad, en efectivo, cheque a la orden del trabajador para ser cobrado personalmente por este o quien él indique o mediante la acreditación en cuenta abierta a su nombre en entidad bancaria o en institución de ahorro oficial.

Dicha cuenta especial, tendrá el nombre de cuenta sueldo y bajo ningún concepto podrá tener límites de extracciones, ni costo alguno para el trabajador, en cuanto a su constitución, mantenimiento o extracción de fondos en Todo el Sistema Bancario, cualquiera fuera la modalidad extractiva empleada.

La autoridad de aplicación podrá disponer que en determinadas actividades, empresas, explotaciones o establecimientos o en determinadas zonas o épocas, el pago de las remuneraciones en dinero debidas al trabajador se haga exclusivamente mediante alguna o algunas de las formas previstas y con el control y supervisión de funcionarios o agentes dependientes de dicha autoridad. El pago que se formalizare sin dicha supervisión podrá ser declarado nulo.

En todos los casos el trabajador podrá exigir que su remuneración le sea abonada en efectivo”¹⁰.

Con ocasión de las modificaciones realizadas por el legislador, las consecuencias derivadas de dichos actos fueron los siguientes:

1. El uso de dicha cuenta (cuenta sueldo) no tiene costo alguno ni límite de extracciones realizadas a través de cualquier cajero automático del sistema

financiero argentino siempre que dichas extracciones no excedan el importe correspondiente a las retribuciones en dinero que se acrediten a favor del trabajador por cualquier concepto de naturaleza laboral que se abone a través de la mencionada cuenta.

2. El trabajador podrá designar a su cónyuge o conviviente o a un familiar directo como cotitular de la cuenta sueldo, a fin de realizar los movimientos de fondos admitidos y demás operaciones que autorice el titular.

3. Que la cuenta sueldo podrá utilizarse, sin costo alguno para el trabajador, para operar a través de tarjeta de débito, realizar consulta de saldos y efectuar el pago de impuestos y servicios por cajero automático o mediante el sistema de débito automático u otros canales electrónicos. En las mismas condiciones podrá utilizarse dicha cuenta para la acreditación de los montos correspondientes a reintegros fiscales, promocionales o comerciales y por prestaciones de salud.

4. Que se mantendrán las cuentas en las cuales el trabajador perciba su remuneración, abiertas hasta la entrada en vigencia de la Ley 26590, las que serán convertidas en cuentas sueldo y ajustadas a las exigencias de la normativa en análisis.

Finalmente, dentro de la tarea encomendada al Banco Central de la República de Argentina, en lo atinente al funcionamiento y operatividad de la cuenta sueldo, en la Comunicación A 5659 reguló las cuentas en elementos como: Apertura, Titulares, Movimiento de Fondos (Los movimientos –cualquiera sea su naturaleza– en estas cuentas no podrán generar saldo deudor).

1. En relación con las extracciones de fondos en el país, a opción del trabajador, beneficiario, apoderado y/o representante legal, se efectuarán según cualquiera de las siguientes alternativas:

a) Mediante todos los cajeros automáticos habilitados en el país por cualquier entidad financiera, sin límites de importe (salvo los que expresamente se convengan por razones de seguridad y/o resulten de restricciones operativas del equipo) ni de cantidad de extracciones, ni distinción alguna entre clientes y no clientes;

b) A los efectos de permitir la extracción total del saldo de la cuenta por esta vía, las entidades financieras pagadoras podrán prever, sin costo alguno para el trabajador o beneficiario, el redondeo hacia arriba de la suma a pagar, anticipando los fondos por hasta \$49,99 de acuerdo con la disponibilidad de numerario en los cajeros automáticos, descontando del próximo haber acreditado el importe efectivamente adelantado.

En este sentido, se evidencia la importancia del proceso desarrollado desde hace más de dieciocho años por la República de Argentina, en el que el Estado a través de modificaciones legislativas y regulaciones administrativas ha buscado afanosamente el beneficio de los trabajadores, permitiendo que estos gocen a plenitud y sin ninguna limitante de los ingresos percibidos con ocasión de su trabajo, garantizando que las cuentas sueldo no tengan costo alguno por su apertura ni por su mantenimiento, al mismo tiempo, prohíbe cualquier límite y cobro en las extracciones realizadas a través de cualquier cajero automático del sistema financiero argentino, garantizando con ello

⁷ Resolución proferida por el ex “Ministerio de Trabajo y Seguridad Social”.

⁸ A través de las Resoluciones números 790 de 1999 y 360 de 2001 proferidas por el ex “Ministerio de Trabajo y Seguridad Social”, se reguló la obligación de los empleadores de abonar las remuneraciones de sus trabajadores en las cuentas.

⁹ A través de la Comunicación A 5659 el Banco Central de la República Argentina reglamentó la denominada cuenta sueldo, parametrizando los siguientes elementos como: Apertura, Titulares y Movimiento de fondos. (Los movimientos –cualquiera sea su naturaleza– en estas cuentas no podrán generar saldo deudor).

¹⁰ Artículo 124, Ley de Contrato de Trabajo - N° 20.744.

que el ingreso de los trabajadores no se vea afectado por los costos que son propios del sector financiero.

IV. Conclusión

La importancia del impacto patrimonial que genera las comisiones bancarias a los usuarios del sistema financiero ha sido reconocida y tratada de diferentes formas a nivel mundial. Es por esta razón que países como Argentina optaron por regular el tema desde un enfoque propio del derecho laboral, dándole una connotación especial y una consecuente regulación propia a las denominadas cuentas sueldo, al entenderlas como un producto cuyo objetivo primordial es el recaudo y manejo de los depósitos provenientes de la prestación de un servicio.

En Colombia dicho producto financiero se conoce como cuenta de nómina, pero a diferencia del caso Argentino, no cuenta con una regulación legal especial y unas condiciones diferenciadas, razón por la cual el articulado propuesto pretende que tanto trabajadores independientes como empleados, tengan acceso a los beneficios expuestos, protegiendo a un segmento de la población con ingresos reducidos que ve afectado su capacidad adquisitiva por el cobro de comisiones bancarias elevadas.

En ese orden de ideas, a través de este proyecto se busca proteger de unos costos que resultan desproporcionados frente a su capacidad adquisitiva, a un número muy importante de colombianos que en algunos casos se encuentran atados al sistema financiero a través de las cuentas de nómina y en otros, conociendo las bondades de la bancarización, hacen un fuerte sacrificio para mantener su dinero en las cuentas de ahorro. En esa medida, con el fin de aminorar esas cargas para este segmento de la población, reiteramos la importancia de buscar medidas que propendan por salvaguardar la capacidad adquisitiva de la población con ingresos bajos y medios en pro de su bancarización en condiciones de equidad que faciliten la inclusión financiera y su masificación.

Cordialmente,

Samuel Hoyos Mejía
 Representante a la Cámara
 Alvaro Henao Prada
 Pedro Pablo Kuczynski
 Federico Hoyos
 Esperanza P. de Pinero
 Alberto Varegas
 Juan Diego Gómez
 Hugo H. González
 Santiago Ustareza G.
 Margarita María Restrepo
 Fernando Sierza TC
 J. Duez
 Fredy González

Alfredo Ramos Maya
 ALFREDO RAMOS MAYA
 Jaime Lora
 Daniel Coronilla
 Rafael Ángel Tabares
 A. Ochoa

**CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL**

El día 16 de septiembre de 2015 ha sido presentado en este Despacho el **Proyecto de ley número 113** con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Samuel Hoyos*; honorable Senador *Alfredo Ramos*; honorable Representante *Álvaro Prada*; honorable Senador *Juan Diego Gómez* y otros honorables Representantes y honorables Senadores.

El Secretario General,
Jorge Humberto Mantilla Serrano.

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 114 DE 2015
CÁMARA**

por medio de la cual se establecen cuotas mínimas para el acceso a la educación superior a miembros de grupos étnicos en Instituciones de Educación Superior estatales u oficiales y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer cuotas mínimas de acceso a la educación

superior a personas que se reconozcan como indígenas, rom, afrocolombianos, raizales y palenqueros.

Artículo 2°. *Definiciones.* Para la interpretación y aplicación de esta ley se tendrán en cuenta las definiciones establecidas en los artículos 1° y 16 de la Ley 30 de 1992:

1. Educación Superior: 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.

2. Instituciones de Educación Superior: Son instituciones de Educación Superior:

- a) Instituciones Técnicas Profesionales;
- b) Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas;
- c) Universidades.

Artículo 3°. *Cuotas mínimas de acceso a Instituciones de Educación Superior a miembros de grupos étnicos.* En cada Institución de Educación Superior Estatal u Oficial, los cupos para población reconocida como indígena, rom, afrocolombiana, raizales y palenqueros en los programas de pregrado, programas técnicos y tecnológicos, serán equivalentes al porcentaje que representan estos grupos en la entidad territorial donde se ubica la institución de educación superior, de acuerdo con el último censo nacional reportado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE).

Parágrafo 1°. Las cuotas porcentuales de que trata este artículo serán asignadas toda vez que los potenciales beneficiarios demuestren poseer las capacidades requeridas y cumplan con las condiciones académicas exigidas por cada Institución de Educación Superior con base en sus reglamentos y autonomía universitaria.

Parágrafo 2°. La selección de los estudiantes la hará directamente la Institución de Educación Superior con base en sus reglamentos y autonomía universitaria.

Parágrafo 3°. En caso de falta de provisión de vacantes de acuerdo con los criterios establecidos en este artículo, los que quedan deben ser completados por los alumnos que han cursado la totalidad de la educación media en instituciones oficiales del país.

Artículo 4°. *De la certificación de pertenencia a los grupos étnicos.* A los cupos de acceso a las Instituciones de Educación Superior sólo podrán acceder aquellas personas que sean reconocidas como pertenecientes a estas comunidades y avaladas por sus respectivas autoridades u organizaciones debidamente reconocidas.

La Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior, o la dependencia que haga sus veces, será la encargada de comprobar la certificación que acredite al aspirante de pertenecer a la Comunidad Negra, Afrocolombiana, Raizal o Palenquera.

Para el caso de los miembros de las comunidades indígenas y Rom, la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior, o la dependencia que haga sus veces, será la encargada de entregar la certificación que acredite al aspirante de pertenecer a las comunidades indígenas o Rom.

Artículo 5°. *De la necesidad de establecer los porcentajes de representación de los grupos étnicos en cada entidad territorial.* El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) deberá, en un periodo máximo de dos meses después de la publicación de esta ley, publicar la composición étnica porcentual en cada uno de los departamentos y en el Distrito Capital, de acuerdo con el último censo nacional. Estas cifras serán las empleadas por cada una de las instituciones de educación superior para cumplir las cuotas porcentuales de que trata esta ley.

Artículo 6°. *Sanciones.* El incumplimiento de las disposiciones consagradas en la presente ley por parte de las instituciones de Educación Superior dará lugar a la iniciación de las acciones administrativas correspondientes y previa observancia del debido proceso, a la imposición de las sanciones que a continuación se indican:

- a) Amonestación privada;
- b) Amonestación pública;
- c) Multas sucesivas hasta de cien (100) veces el salario mínimo legal mensual vigente en el país;
- d) Suspensión de programas académicos y de admisiones por el término hasta de un (1) año;
- e) Cancelación de programas académicos;
- f) Suspensión de la personería jurídica de la institución;
- g) Cancelación de la personaría jurídica de la institución.

Artículo 7°. *De la observancia y evaluación de la ley.* El Ministerio de Educación, el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) y el Ministerio del Interior serán responsables por la observancia y la evaluación de esta ley. El proceso permanente de observancia y evaluación de esta ley debe tomar en consideración la opinión de las autoridades y organizaciones debidamente reconocidas en el censo nacional como indígenas, rom, afrocolombianos, raizales y palenqueros

Artículo 8°. *Del Sistema de Información de Grupos Étnicos en la Educación Superior (SIGEES).* Créase el Sistema de Información de Grupos Étnicos en la Educación Superior (SIGEES), a cargo del Ministerio de Educación Nacional, que tiene como finalidad la identificación, registro y caracterización de la población estudiantil que accede a las instituciones de educación superior oficial y particular en cada una de las entidades territoriales del país.

Este sistema de información estará en concordancia con el Sistema Educativo Indígena Propio (SEIP) una vez este entre en funcionamiento.

Artículo 9°. *De la revisión de la ley.* El Gobierno nacional promoverá, junto con la Mesa Permanente de Concertación establecido en el Decreto número 1937 de 1996, dentro de los diez (10) años a partir

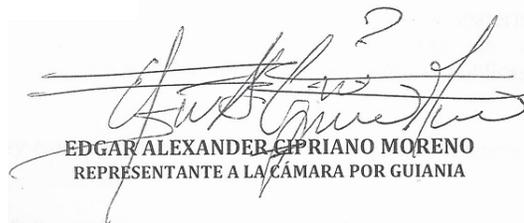
de la fecha de publicación de la presente ley, la revisión de esta ley de acuerdo con la evaluación sobre los índices de ingreso, permanencia y calidad de las minorías étnicas a la educación superior.

Artículo 10. *Del régimen de transición en la asignación de cuotas porcentuales.* Las instituciones de educación superior estatales u oficiales referidas en esta ley, deberán aplicar anualmente al menos el 25% (veinticinco por ciento) de los cupos previstos en esta ley y tendrán un plazo máximo de cinco (4) años a partir de la fecha de su publicación para el pleno cumplimiento de las disposiciones de esta ley.

Artículo 11. *Salvaguarda de derechos.* Los derechos colectivos y fundamentales de los pueblos indígenas, en especial los contenidos en materia educativa y en el Sistema Educativo Indígena Propio (SEIP), no podrán ser afectados por la aplicación de esta norma.

Artículo 12. *Vigencia.* La presente ley entrará en vigor en la fecha de su publicación y deroga las disposiciones contrarias.

De los honorables Congresistas,



EDGAR ALEXANDER CIPRIANO MORENO
REPRESENTANTE A LA CÁMARA POR GUIANIA



MARCO ANIBAL AVIRAMA
SENADOR

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Objeto y contenido de la iniciativa

La educación superior en Colombia no puede estar impregnada en el colectivo de la sociedad como un privilegio al cual muy pocos colombianos y colombianas pueden acceder. Mediante la inclusión de indígenas, afrocolombianos y poblaciones Rom se dará un paso gigantesco en la democratización de estos espacios de formación científica y social. Por lo tanto, con esta iniciativa se establecen cuotas para el acceso a la educación superior a miembros de las comunidades que se reconocen como afrocolombianos, indígenas y pueblos rom en Instituciones de Educación Superior estatales u oficiales.

El sustento constitucional de la presente iniciativa está en el artículo 13 de nuestra Carta Política, en el cual se establece que “El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados”. En ese sentido es necesario establecer que el ideal inmerso en el presente proyecto es que el principio de igualdad consiste en tratar igualmente a los iguales y de manera desigual a los desiguales en la proporción de la desigualdad existente.

El avance en materia de reconocimiento de la desigualdad entre los colombianos sin pertenencia étnica y aquellos que se reconocen como indígenas o afro-

colombianos es bastante importante. En la actualidad, distintas universidades del país existen desde la década de los ochenta acciones afirmativas que buscan la inclusión de miembros de comunidades indígenas y afrocolombianas a las instituciones de educación superior. No obstante, es menester que las acciones afirmativas en materia de educación superior trasciendan de ser estrategias particulares de algunos pocos administradores educativos y deben convertirse en políticas públicas con carácter y protección legal.

El proyecto de ley consta de doce (12) artículos, incluida la vigencia y derogatorias. Esbozados así:

- Artículo 1°. Se establece como objeto central de la iniciativa establecer cuotas porcentuales de acceso a la educación superior a personas que se autorreconozcan como indígenas, rom, y afrocolombianos.

- Artículo 2°. Este artículo recoge definiciones contenidas en la Ley 30 de 1992 en aras de aportar mayor claridad y precisión en los alcances de la presente iniciativa.

- Artículo 3°. Establece que cada Institución de Educación Superior estatal u oficial debe asignar unos cupos de acceso para grupos indígenas, rom y afrocolombianos en sus programas de pregrado, programas técnicos o tecnológicos, por lo menos igual al porcentaje que estos grupos étnicos representen en la entidad territorial en la que se encuentre ubicada la institución.

De manera ilustrativa, según los datos del Censo General de 2005, la población perteneciente a las tres categorizaciones étnicas que abarca este proyecto en cada uno de los treinta y dos departamentos y en el Distrito Capital de Bogotá son:

| Entidad Territorial | Indígenas | (%) Cuotas | Afrocolombianos, Raizales y Palenqueros | (%) Cuotas | Rom | (%) Cuota |
|---------------------|-----------|------------|---|------------|-------|-----------|
| Amazonas | 19.000 | 40,47 | 868 | 1,84 | 0 | 0,00 |
| Antioquia | 28.914 | 0,52 | 593.726 | 10,60 | 75 | 0,00 |
| Atlántico | 27.972 | 1,32 | 227.251 | 10,76 | 1.975 | 0,09 |
| Arauca | 3.279 | 2,14 | 5.925 | 3,87 | 0 | 0,00 |
| Bogotá, D. C. | 15.032 | 0,22 | 97.885 | 1,44 | 523 | 0,01 |
| Bolívar | 2.066 | 0,11 | 497.667 | 27,09 | 911 | 0,05 |
| Boyacá | 5.859 | 0,48 | 16.646 | 1,37 | 14 | 0,00 |
| Caldas | 38.271 | 4,26 | 22.659 | 2,52 | 0 | 0,00 |
| Caquetá | 5.026 | 1,49 | 11.670 | 3,45 | 3 | 0,00 |
| Casanare | 4.102 | 1,46 | 4.004 | 1,42 | 18 | 0,01 |
| Cauca | 248.532 | 21,03 | 256.022 | 21,66 | 1 | 0,00 |
| Cesar | 44.835 | 5,10 | 105.412 | 11,99 | 15 | 0,00 |
| Chocó | 44.127 | 11,36 | 286.011 | 73,62 | 1 | 0,00 |
| Córdoba | 151.064 | 10,33 | 192.051 | 13,13 | 29 | 0,00 |
| Cundinamarca | 7.401 | 0,33 | 73.681 | 3,31 | 30 | 0,00 |
| Guainía | 11.595 | 61,69 | 185 | 0,99 | 0 | 0,00 |
| Guaviare | 2.117 | 3,73 | 2.883 | 5,08 | 0 | 0,00 |
| Huila | 10.335 | 1,03 | 11.544 | 1,15 | 2 | 0,00 |
| La Guajira | 287.812 | 42,41 | 91.774 | 14,00 | 1 | 0,00 |
| Magdalena | 9.045 | 0,80 | 110.349 | 9,70 | 1 | 0,00 |
| Meta | 8.988 | 1,26 | 17.983 | 2,52 | 3 | 0,00 |
| Nariño | 155.199 | 10,36 | 270.530 | 18,06 | 89 | 0,01 |
| Norte de Santander | 7.247 | 0,60 | 22.123 | 1,83 | 187 | 0,02 |
| Putumayo | 44.515 | 18,77 | 11.630 | 4,90 | 10 | 0,00 |
| Quindío | 2.145 | 0,41 | 12.744 | 2,46 | 37 | 0,01 |
| Risaralda | 24.810 | 2,89 | 43.562 | 5,07 | 1 | 0,00 |
| San Andrés | 62 | 0,10 | 33.861 | 56,83 | 0 | 0,00 |

| Entidad Territorial | Indígenas | (%) Cuotas | Afrocolombianos, Raizales y Palenqueros | (%) Cuotas | Rom | (%) Cuota |
|---------------------|-----------|------------|---|------------|-----|-----------|
| Santander | 2.389 | 0,12 | 60.008 | 3,14 | 139 | 0,01 |
| Sucre | 82.934 | 10,88 | 121.738 | 15,97 | 59 | 0,01 |
| Tolima | 55.987 | 4,27 | 15.831 | 1,20 | 25 | 0,00 |
| Valle del Cauca | 22.313 | 0,55 | 1'092.169 | 26,95 | 717 | 0,02 |
| Vaupés | 11.587 | 58,10 | 270 | 1,35 | 1 | 0,01 |
| Vichada | 17.663 | 39,61 | 1.126 | 2,53 | 0 | 0,00 |

A manera de ejemplo, en el programa de medicina de una Universidad estatal u oficial de Antioquia, los cupos que deben reservarse para población indígena son de 0.52%, para población afro 10.60% y para población rom 0%, según reportes del DANE.

En este sentido, si en dicho programa hay 100 cupos, 10,6 de estos cupos deben estar reservados para afrocolombianos. Por su parte 0,52 cupos serían para indígenas. Vale la pena precisar que, siguiendo la regla de aproximación decimal, los afrocolombianos serían receptores de 11 cupos y los indígenas de un cupo.

Como segundo ejemplo, si en una institución técnica profesional del departamento de Cauca se asignan 50 cupos para un programa técnico en Contabilidad, los cupos para los grupos étnicos serían: 10,51% para indígenas y 10,83% para afrocolombianos. En conclusión, de los 50 cupos, 11 serían para indígenas y 11 para afrocolombianos.

• Artículo 4°. Establece que a los cupos de acceso a las Instituciones de Educación Superior sólo podrán acceder aquellas personas que sean reconocidas como pertenecientes a estas comunidades por parte de las certificaciones otorgadas por la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior, para el caso de los afrocolombianos y la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior, para el caso de los aspirantes de pertenecientes a las comunidades indígenas o Rom.

• Artículo 5°. En el cual se le otorga al DANE un periodo máximo de dos meses después de la publicación de esta ley, para publicar la composición étnica porcentual en cada uno de los departamentos y en el Distrito Capital, de acuerdo con el último censo nacional. Estas cifras serán las empleadas por cada una de las instituciones de educación superior para realizar y cumplir las cuotas porcentuales de que trata esta ley.

• Artículo 6°. El cual establece el régimen sancionatorio a las instituciones de educación superior que no cumplan con las disposiciones de la presente ley.

• Artículo 7°. Hace referencia a la observancia y evaluación de la ley y a la imperiosa obligación de tomar en consideración la opinión de la población autorreconocida en el censo nacional como indígenas, rom, y afrocolombianos.

• Artículo 8°. *Crea el Sistema de Información de Grupos Étnicos en la Educación Superior (SIGEES), a cargo del Ministerio de Educación Nacional.* El cual tiene como finalidad la identificación, registro y caracterización de la población estudiantil que accede a las instituciones de educación superior oficial y particular en cada una de las entidades territoriales del país.

• Artículo 9°. Dispone que dentro de los diez (10) años a partir de la fecha de publicación de la ley, el gobierno debe impulsar la revisión de la misma, de acuerdo con la evaluación sobre los índices de ingreso y permanencia de las minorías étnicas a la educación superior.

• Artículo 10. *Establece un régimen de transición en la asignación de cuotas porcentuales.* En ese sentido, las instituciones de educación superior estatales u oficiales referidas en esta ley, deberán aplicar anualmente al menos el 20% (veinticinco por ciento) de los cupos previstos en esta ley y tendrán un plazo máximo de cinco (5) años a partir de la fecha de su publicación para el pleno cumplimiento de las disposiciones de esta ley.

• Artículo 11. *Vigencia de la iniciativa y derogación de medidas contrarias.*

El debate existente sobre las cuotas en la educación superior

El debate sobre la existencia de cuotas “raciales” en la educación ha sido abordado en un importante número de países del continente dada la diversidad en la composición étnica de las poblaciones americanas. En la totalidad de estos países se ha presentado un álgido debate entre diversos sectores de la población que defienden y se oponen a estos mecanismos de representación. En síntesis, el debate es entre dos grandes criterios: el mérito académico personal y la justicia social.

Por un lado, los que se oponen a las cuotas en la educación superior alegan que estos mecanismos pueden restringir los derechos a la educación de personas que, de no existir un porcentaje destinado para personas específicas, accederían a la educación superior por sus competencias y aptitudes.

Por otro lado, los defensores de las cuotas de representación en la educación superior centran su defensa en cuatro grandes argumentos. El primero es que la medida es un mecanismo de resarcir una deuda social histórica con grupos poblacionales tradicionalmente marginalizados en la mayoría de ámbitos de la vida en sociedad. En ese sentido, la poca representatividad de los grupos étnicos en contextos como la política y en posiciones dominantes en el sector económico, sólo podrá ser corregida mediante políticas públicas que ocasionen discriminaciones positivas a favor de los grupos étnicos. Consecuentemente, las cuotas propuestas por el presente proyecto de ley son una política pública con carácter legal que mediante al acceso a los beneficios presentados por la educación superior, buscan visibilizar a poblaciones subrepresentadas.

El aporte jurisprudencial que defiende medidas de acción afirmativa frente a minorías étnicas y, particularmente, a grupos indígenas lo encontramos en la Sentencia T-704 de 2006 de la Corte Constitucional, en la cual se reconoce la marginalización secular que han sufrido las comunidades indígenas frente a la realización de sus derechos fundamentales:

“Aquí es preciso recordar que la situación de abandono y de pobreza en que se encuentran por lo general los pueblos indígenas –durante siglos objeto de la imposición o de la indiferencia estatal– y la falta de realización en la práctica de sus derechos constitucionales

les fundamentales puede llegar a diezmar de manera considerable el derecho que tienen las comunidades indígenas a participar de manera activa y consciente en el manejo de los asuntos que los afectan y termina por desconocer de facto el derecho constitucional fundamental al reconocimiento y debida protección de la diversidad étnica y cultural de los pueblos indígenas. Puede, incluso, conducir a la extinción misma de los pueblos indígenas". Sentencia T-704 de 2006, (M. P. Humberto Sierra Porto).

Otra razón de peso que hace apremiante revestir de carácter legal a las cuotas de acceso a la educación superior para minorías étnicas como mecanismo de resarcimiento por siglos de injusticia social se encuentra en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. En la Sentencia T-1340 de 2001, dicha corporación manifestó que las acciones afirmativas contribuían a remediar "el abandono, la humillación y la discriminación a los que han sido expuestos los indígenas durante siglos"¹.

El segundo argumento de defensa de las cuotas es el efecto positivo causado cuando las instituciones de educación superior son cada vez más multiculturales. En Estados Unidos y en Brasil hay evidencia empírica que los alumnos que asisten a sus cursos universitarios con compañeros que provienen de realidades y sistemas de valores diversos, salen de la educación superior con una conciencia social y perspectivas más robustas. Las universidades donde se han implementado las cuotas tienen como resultado alumnos más aptos para dirimir los conflictos teóricos y prácticos que se plantea permanentemente en la cotidianidad de su ejercicio profesional.

El tercer argumento a favor de las cuotas hace referencia a la utilidad social de la inclusión de poblaciones subrepresentadas en la educación superior. De manera ilustrativa, cuando un aspirante a un cupo en la universidad no accede al mismo debido a la aceptación de un miembro de una minoría étnica, el interés particular está restringido por el interés general puesto que con la inclusión de alumnos de grupos étnicos, aparecerán nuevos líderes sociales que defenderán los derechos de estas poblaciones y el Estado se va a beneficiar de una mayor estabilidad social².

El cuarto y último argumento contradice directamente la concepción del mérito defendida por los opositores a las cuotas. Particularmente, cuando se implementan cuotas para el acceso a la educación superior, el objetivo no es que alumnos pertenecientes a un grupo poblacional específico ingresen a la universidad solamente por reconocerse como parte del grupo poblacional. Además de pertenecer al grupo étnico el alumno debe demostrar que cuenta con las competencias y habilidades que se le exige a cualquier otra persona para acceder al mismo curso. En ese sentido es necesario establecer que las acciones afirmativas están perfectamente relacionadas con el ideal de mérito y que su existencia permite que se cumpla el ideal de la *igualdad de oportunidades* de Amartya Sen

como mecanismo para reducir la desigualdad social que en Colombia es una de las más altas del mundo³.

El sustento a este cuarto argumento se encuentra en la jurisprudencia nacional y, en particular, en la Sentencia T-1340 de 2001 en la cual se establece que:

"La Corte ha previsto que el mérito académico no es un criterio exclusivo en la selección de los estudiantes y que el establecimiento de condiciones especiales de ingreso, para personas pertenecientes a grupos poblacionales tradicionalmente marginados o discriminados, resulta constitucionalmente aceptable"⁴.

Grupos étnicos en Colombia

La poca visibilidad de los grupos étnicos en Colombia tiene un obstáculo inicial: la problemática de conocer a fondo cuántos, dónde y cuáles son las necesidades de estos. El principal mecanismo de aproximación a estas preguntas es el Censo General del año 2005. Los resultados de dicho censo establecen que la población total del país es de 41.468.384 personas residentes en el territorio colombiano, de las cuales 5.709.238 personas se reconocieron pertenecientes a un grupo étnico. El método utilizado en dicho censo clasifica a los grupos étnicos en tres grandes categorías: los indígenas, los pertenecientes al pueblo rom y los afrocolombianos⁵.

La población indígena, 1.392.623 personas, es el 3,43% de la población del país que dio información sobre su pertenencia étnica; los afrocolombianos son 4.311.757 personas, el 10,62% del total; el pueblo Rom o gitano son 4.857 personas que representan el 0,01% de la población total. Vale la pena resaltar que Colombia es el segundo país con mayor número de afrodescendientes en América Latina y el Caribe, únicamente superado por Brasil.

Del censo de 2005 también se puede establecer que el 72,65% de los afrocolombianos viven en zonas urbanas y el 27,35% lo hace en zonas rurales. Para la población indígena esta situación es diferente solamente el 21,42% de la población reside en zonas urbanas y el 78,58% en zonas rurales⁶. Paralelamente, el 55,2% de los indígenas y el 61,3% de los afrocolombianos tienen entre 15 y 64 años.

El indicador de alfabetismo es uno de los únicos disponibles en el componente de educación para los grupos étnicos. Los resultados demuestran que los afrocolombianos y los indígenas tienen un grado de alfabetismo menor al promedio nacional y a quienes no se reconocen como pertenecientes a algún grupo étnico⁷. Asimismo, el 30,2% de los indígenas y el 12,3% de los afrocolombianos no cuentan con ningún nivel educativo, indicadores preocupantes teniendo en cuenta que los colombianos que no alegan ninguna

¹ Sentencia T-1340 de 2001. (M. P. Álvaro Tafur Galvis).

² Crosby, Falle; Aarti, Ayer; Clayton, Susan y Downing, Roberta (2.003) "Affirmative Action", American Psychologist, pp. 98-100.

³ Sen, Amartya (1992) "Inequality Reexamined". Oxford: Clarendon Press.

⁴ Sentencia T-1340 de 2001.

⁵ El término "afrocolombiano(a)" incluye a la población que se reconoció como raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Palenquera de San Basilio de Palenque y negra, mulata, afrocolombiana o afrodescendiente.

⁶ DANE (2005) Censo General.

⁷ El promedio nacional de alfabetismo según el Censo General de 2005 es de 91,6%. Para los afrocolombianos es de 88,8% y para los indígenas es de 71,4%.

pertenencia étnica que no tienen ningún nivel educativo alcanzado es de 9,2%⁸.

En cuanto al nivel educativo por grupos étnicos, el Censo de 2005 estableció que el 16,2% de los afrocolombianos y el 8,1% de los indígenas tienen educación media finalizada, cifras por debajo del 17% del promedio nacional. No obstante, resulta más preocupante cuando se establece que la mitad de los afrocolombianos que terminan la educación media, no logran acceder a la universidad. La situación para los indígenas es que el 75% de los graduados de la educación media no acceden a la educación superior.

Por último, es necesario establecer que las acciones afirmativas y, en este caso las cuotas propuestas en este proyecto, tienen dos grandes objetivos: eliminar la discriminación y el desagravio de la injusticia. En un país como Colombia, los miembros de los grupos étnicos son afectados por prejuicios y barreras institucionales que no permiten que puedan acceder a la educación superior y explotar todas sus habilidades de la misma manera que el resto de la población.

Marco legal y normativo para grupos étnicos

El proyecto de ley se sustenta en un conjunto de normas constitucionales vigentes y en algunas normas del derecho internacional que se han integrado al bloque de constitucionalidad.

- Artículo 13 Constitucional el cual establece que “El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de los grupos discriminados o marginados”.

- Artículo 67 Constitucional, en el cual se establece que la educación “es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social”.

- Ley 22 de 1981, “por medio de la cual se aprueba “La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial”, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en Resolución número 2106 (XX) del 21 de diciembre de 1965, y abierta a la firma el 7 de marzo de 1966”.

- La Ley 21 de 1991, “por medio de la cual se aprueba el “Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76ª. Reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989”. En esta ley el Estado colombiano se compromete a adecuar la legislación nacional, y a desarrollar acciones necesarias de acuerdo con las disposiciones contenidas en el convenio. Entre las medidas que deben ser implementadas por los Estados signatarios del Convenio se encuentran aquellas que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones.

- Ley 70 de 1993, “por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política”, y sus decretos reglamentarios. Esta ley desarrolla los derechos constitucionales de la población Afrocolombiana en materia de territorio, identidad cultural, recur-

sos naturales, participación y desarrollo económico y social⁹.

- La Conferencia Mundial contra el Racismo y la Discriminación Racial de Durban (Sudáfrica-2001).

- El Documento Conpes 3310 de 2004, “Política de acción afirmativa para la población negra o afrocolombiana”, en el cual se desarrollan las políticas para focalizar e incrementar el acceso de la población negra o afrocolombiana a los programas sociales del Estado.

- El Documento Conpes 3660 de 2010, “Política para promover la igualdad de oportunidades para la población negra, afrocolombiana, palanquera y raizal”.

Marco Jurisprudencial

- En la Sentencia T-441 de 1997, se consideró legítima la creación por parte de la Universidad de Cartagena de cupos especiales para bachilleres provenientes del sur de Bolívar y reinsertados.

- En la T-787 de 1999 se avaló el otorgamiento por parte de la Universidad Nacional de Colombia de cupos especiales para los mejores bachilleres de municipios pobres.

- La Honorable Corte Constitucional ha establecido que no en todos los casos una distinción basada en la etnia o en la cultura de las personas está definitivamente prohibida por la Constitución. Más específicamente, un sistema de cupos especiales por el hecho de estar reservados para los miembros de una minoría étnica. Así lo dijo la Corte Constitucional en la Sentencia T-1340 de 2001.

“El principio de la diversidad étnica y cultural, sustenta la constitucionalidad del cupo a su favor, pues la cultura de las comunidades indígenas es diferente de la cultura del resto de los colombianos, particularmente en materia de lengua, religión y costumbres e igualmente considera que el tratamiento especial otorgado a los indígenas en la Universidad de Nariño es justificado, por cuanto recoge el singular tratamiento consagrado por parte del Estado a favor de la diversidad étnica cultural, el cual lejos de ser violatorio del artículo 13 de la Constitución Política, se ajusta a la misma, porque teleológicamente su búsqueda es la igualdad real –en favor de regiones marginadas y discriminadas de la Patria– y en pro del enriquecimiento cultural de la Nación colombiana”.

- La Sentencia T-703 de 2008 de la misma corporación señala que la disposición de cupos especiales a favor de minorías indígenas “contribuye a garantizar la igualdad real dentro de la sociedad”¹⁰.

- En esta misma dirección, la Corte señala en la Sentencia T-110 de 2010 que, a pesar del mandato constitucional de imposibilitar tratos discriminatorios por razones de raza, la misma Constitución conmina al Estado a proteger y a garantizar los derechos de po-

⁹ Los decretos reglamentarios de esta ley son: (Decreto 1332 de 1992, Decreto 2313 de 1993, Decreto 2374 de 1993, Decreto 1374 de 1994, Decreto 2314 de 1994, Decreto 1745 de 1995, Decreto 2248 de 1995, Decreto 2249 de 1995, Decreto 2344 de 1996, Decreto 1320 de 1998, Decreto 1627 de 1996, Decreto 1122 de 1998, Decreto 3050 de 2002, Decreto 1523 de 2003).

¹⁰ Sentencia T-703 de 2008.

⁸ *Ibíd.*

blaciones en estados de marginalización o sujetos de especial protección. Específicamente establece que:

“Una entidad de educación superior puede –bajo determinadas condiciones– establecer tratos diferenciados con fundamento en la raza de los sujetos, al momento de reglamentar los sistemas de acceso a los cupos ofertados. También puede, incluso, establecer cupos especiales para quienes pertenezcan a determinadas minorías étnicas, siempre y cuando respete ciertas limitaciones derivadas de los derechos de los demás y el orden constitucional”¹¹.

En conclusión, en la misma Sentencia T-110 de 2010 la Corte establece que “la Constitución no prohíbe cualquier sistema de cupos especiales para personas pertenecientes a una etnia diversa. Todo depende de si su configuración es proporcional o no”¹².

Cupos especiales para minorías étnicas en las instituciones de educación superior en Colombia

1. Universidad de Caldas

El Consejo Académico de la Universidad de Caldas promulgó en el 2007 el Acuerdo número 49 del mismo año el cual regula todo el proceso de admisión y selección de sus estudiantes. En este acto administrativo se establecen como categorías de aspirantes especiales a miembros de comunidades indígenas y miembros de comunidades afrodescendientes. Los aspirantes de las comunidades indígenas deben demostrar la pertenencia mediante certificación expedida por la gobernación indígena del resguardo correspondiente. Se otorgarán dos cupos por Programa presencial y uno por Programa a distancia, en cada convocatoria.

Para las Comunidades Afrodescendientes es necesario que los aspirantes demuestren su pertenencia a dichas comunidades mediante certificación expedida por el Ministerio del Interior y de Justicia o la entidad que haga sus veces. A este grupo se le otorgarán dos cupos por Programa presencial y uno por Programa a distancia, en cada convocatoria.

2. Universidad de Antioquia

La Universidad de Antioquia ha tenido desde la década de los ochenta un programa de admisión especial para comunidades étnicas minoritarias. En particular, desde el año 1983 las poblaciones indígenas contaban con un cupo en los diferentes programas para aspirantes de sus comunidades. En 2002, el Consejo Académico de la Universidad de Antioquia, por medio del Acuerdo número 236 del mismo año, reformó el programa de admisiones especiales asignando dos cupos adicionales por programa a aspirantes provenientes de las comunidades indígenas, negras y raizales del país.

3. Universidad Industrial de Santander

Hasta el año 2001 la Universidad Industrial de Santander contó con políticas de admisión especial que favorecían a ciertos sectores sociales. Entre los cuales se encontraban los miembros de comunidades indígenas, los hijos de servidores de la universidad, los bachilleres con la distinción Andrés Bello, los

bachilleres que hubiesen prestado el servicio militar obligatorio, entre otros. Según una publicación donde se analiza el programa, se estableció que este contó en total con 1.706 estudiantes beneficiados¹³.

4. Universidad Nacional

La Universidad Nacional de Colombia ha realizado amplios avances en lo referido a la inclusión de minorías indígenas en sus carreras de pregrado. Inicialmente, la Universidad mediante el Acuerdo número 022 de 1986 del Consejo Superior Universitario, dictó disposiciones acerca del ingreso a los programas de pregrado de la universidad de integrantes de comunidades indígenas, con el propósito de crear condiciones que facilitaran el acceso a la formación profesional. Esta medida consistía en el establecimiento de un cupo destinado a miembros de comunidades indígenas equivalente al dos por ciento (2%) de los cupos determinados para cada carrera ofrecida por la Universidad en sus diferentes sedes¹⁴.

Vale la pena resaltar que los miembros de comunidades indígenas admitidos a través de este acuerdo, se comprometían a ejercer su profesión en el territorio de las comunidades indígenas y en beneficio de estas, como apoyos mientras se encuentran cursando su programa curricular en la Universidad.

Posteriormente, mediante el Acuerdo número 018 de 1999 se modificó parcialmente el Acuerdo número 22 de 1986, en ese sentido, se establecieron como requisitos formales para presentarse al programa: a) Que la comunidad de origen del aspirante esté registrada ante la Oficina de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior; b) Que el aspirante miembro de la comunidad indígena se presente por primera y única vez por este procedimiento establecido, y c) Que quien se presente a este sistema de admisión especial sea el destinatario del formulario distribuido para tal efecto por la Dirección Nacional de Admisiones de la Universidad.

Finalmente, con el Acuerdo número 013 de 2009, por el cual se institucionaliza un programa de admisión especial para los mejores bachilleres de población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera. El Acuerdo prevé la destinación de “un 2% adicional de los cupos previstos para cada programa curricular, para los aspirantes inscritos por este programa de admisión especial que aprueben los exámenes programados para el ingreso, con un puntaje superior o igual al del último admitido en toda la universidad, en el periodo correspondiente”.

5. Universidad del Valle

La Universidad del Valle a través de la Resolución número 044 de abril 19 de 2007, actualizó el reglamento de Inscripción y Admisión a los Programas Académicos de Pregrado que se ofrecen en la Institución. En dicha resolución se estableció, para los miembros de comunidades indígenas, el 4% del cupo establecido para cada programa académico de pregra-

¹³ Magdalena León y Jimena Holguín, (2004) “Acciones afirmativas de reconocimiento en Colombia: el caso de la Universidad Industrial de Santander”, en UIS Humanidades.

¹⁴ Paralelamente, los aspirantes a estos cupos estaban exentos del pago de derechos de inscripción y debían obtener el puntaje mínimo de ingreso definido por la Universidad.

¹¹ Sentencia T-110 de 2010.

¹² *Ibíd.*

do.¹⁵ Desde el año 1993 y el año 2010 han ingresado a la sede Cali de la Universidad 1.161 miembros pertenecientes a comunidades indígenas.

Experiencias de cuotas de acceso a la educación superior en el mundo

• Brasil

Es el modelo en el acceso de minorías a la educación superior por excelencia. Vale la pena resaltar que mantiene una estructura de composición étnica bastante similar con la colombiana, es decir, una importante población afrodescendiente y una diezmada población indígena. Según el último censo nacional, el 0,4% se reconoce como indio y el 7,6% como negro, mulato o *preto*.

En el Estado de Río de Janeiro se inició el proceso de inclusión de personas afrodescendientes a las universidades mediante políticas específicas de universidades públicas. Para el año 2010, cuando fue sancionada la ley de cuotas, 29 universidades individualmente tenían programas especiales de acceso. Por lo tanto, el proceso es, una vez más, similar al colombiano puesto que inicialmente algunas instituciones crean los mecanismos de inclusión en el seno de su autonomía administrativa y, posteriormente, se reviste a este tipo de políticas de un carácter legal.

Cabe señalar que la ley existente en el Brasil es mucho más innovadora que la que esta iniciativa propone, debido a que, simultáneamente, en el país vecino se incluyen acciones afirmativas para estudiantes que completaron su educación básica y media en instituciones educativas oficiales. Paralelamente, la misma ley brasileña otorga cuotas para estudiantes que provengan de familias donde la renta *per cápita* sea menor a un salario mínimo y medio.

Como era de esperarse, varias voces se oponen a esta ley en Brasil alegando su inviabilidad frente a respetar el mérito académico. Inclusive sectores opositores al gobierno de la Presidente Rousseff dicen que con la inclusión de personas con *menos capacidades académicas* a las universidades, estas perderían competitividad. En ese sentido, es necesario acuñar las palabras del Ministro de Educación brasileño, Aloizio Mercadante, luego de la promulgación de la ley de cuotas raciales en la educación superior: “los alumnos con las mejores calificaciones en la educación básica y media de la red pública, y en particular, los pertenecientes a comunidades étnicas, tienen una mejor preparación y mejores notas que el promedio de alumnos que estudiaron en la red privada de educación”¹⁶.

• Estados Unidos

En diversos estados federados del país se han creado sistemas de acciones afirmativas para el ingreso de minorías a la educación superior. Entre estos se encuentra la Proposición número 209 de 1996 en California y la Iniciativa 200 de 1998 en Washington. Unilateralmente las universidades de Washington,

Texas, Maryland, Georgia y Michigan han adoptado políticas circunscritas en la dinámica de inclusión de minorías raciales.

En este país es donde más se ha producido referencias bibliográficas sobre el impacto de las acciones afirmativas en la educación superior¹⁷. Entre las ideas centrales que se pueden esbozar de dichos estudios se encuentra la que a mayor multiculturalidad en las clases universitarias, los estudiantes generan mayores condiciones de adaptarse a los cambios en las sociedades¹⁸.

Impacto Fiscal del Proyecto

La presente iniciativa no genera impacto fiscal puesto que únicamente implementa acciones afirmativas que permiten el ingreso de miembros de grupos étnicos a la educación superior. En el mismo sentido, ninguna de las disposiciones del proyecto va en contravía de la Regla Fiscal.

Conclusiones

La aprobación de esta iniciativa resultaría en un momento histórico para la deuda histórica que el Estado tiene con la población indígena y afrocolombiana en Colombia, quienes han sido marginalizados de la toma de decisiones en los ámbitos políticos, económico y sociales. Aunque la idea del proyecto no es ser un mecanismo de contraprestación de esta deuda histórica, mediante el ingreso de estudiantes afrocolombianos e indígenas a la educación superior el país podrá avanzar en la disminución de las brechas sociales que permean nuestra sociedad.

Vale la pena reiterar que el proyecto de ley reconoce el derecho constitucional de la autonomía universitaria de las instituciones de educación superior en materia de selección y admisión de sus alumnos. No obstante, dicha competencia está circunscrita al derecho constitucional y fundamental de los grupos étnicos a que el Estado promueva las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y que se adopten medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

La decisión de imponer acciones afirmativas a favor de ciertas poblaciones genera discusiones y debates en todas las sociedades. El caso de asignar porcentajes específicos para el ingreso a las Instituciones de Educación Superior puede llegar a generar incomodidades en sectores específicos de la población. No obstante, en la coyuntura actual de negociaciones de paz, en la cual nociones como la reconciliación y la construcción de tejidos sociales cobran importancias, es necesario pensar qué idea de país quiere el Congreso consolidar.

A quienes se oponen a las cuotas de acceso porque se estaría vulnerando el mérito personal, es menester recordarles que en un Estado Social de Derecho como el colombiano, el interés general prima sobre el particular, y que, como está diseñada este proyecto de ley en ningún momento se está vulnerando el ingreso de ningún colombiano o colombiana a la educación superior.

Finalmente, es necesario recordar las palabras de la Presidente de Brasil, Dilma Rousseff cuando fue

¹⁵ Pueden optar por estos cupos los bachilleres que pertenezcan a una comunidad indígena, que se encuentre registrada en el Ministerio del Interior y de Justicia - Dirección de Etnias.

¹⁶ Portal del Ministerio de Educación de Brasil. Consultado en: http://portal.mec.gov.br/index.php?id=18504&option=com_content&view=article

¹⁷ Long C, Mark (2004) “Race and College Admissions: An Alternative to Affirmative Action?”, Massachusetts Institute of Technology, Vol. 86 N° 4 páginas 1.020-1.033.

¹⁸ Crosby, Falle; Aarti, Ayer; Clayton, Susan y Downing, Roberta (2.003) “Op. Cit”.

lanzada la ley de las cuotas en el país vecino. Para ella, con la entrada en vigencia de las cuotas, la educación superior debía superar dos desafíos: democratizar la educación superior y mantener el alto nivel de calidad de las instituciones.

“De nada sirve mantener universidades de espaldas a la mayoría de la población. De nada sirve mantener brechas gigantes entre las universidades y la población por favorecer el mérito”¹⁹. Dilma Rouseff, agosto de 2012.



EDGAR ALEXANDER CIPRIANO MORENO
REPRESENTANTE A LA CÁMARA POR GUIANIA



MARCO ANÍBAL AVIRAMA
SENADOR

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 16 de septiembre de 2015 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 114 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante Edgar Alexander Cipriano Moreno y el honorable Senador Marco Aníbal Avirama.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 115 DE 2015
CÁMARA

por medio de la cual se establecen medidas de protección al adulto mayor en Colombia, se modifican las Leyes 1251 de 2008, 1315 de 2009 y 599 de 2000, se penaliza el maltrato intrafamiliar por abandono y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Créese un artículo nuevo de la Ley 1315 de 2009, del siguiente tenor:

Artículo 17A. Los centros de protección social y de día, así como las instituciones de atención deberán acoger a los adultos mayores afectados por casos de violencia intrafamiliar como medida de protección y prevención.

Artículo 2°. Adiciónense los siguientes numerales al artículo 28 de la Ley 1251 de 2008, sobre las funciones del Consejo Nacional del Adulto Mayor:

11. Asesorar la formulación y evaluar el funcionamiento de los planes y programas de protección y lucha contra la violencia que se ejerza a los adultos mayores.

12. Promover la creación de redes de apoyo con el fin de asegurar los vínculos, la compañía y el apoyo

del núcleo familiar del adulto y así evitar la institucionalización y la penalización. Ya que es necesario involucrar de manera directa a la familia quien es la encargada de suplir la satisfacción de necesidades biológicas y afectivas de los individuos; responder por el desarrollo integral de sus miembros y por la inserción de estos en la cultura, la transmisión de valores para que se comporten como la sociedad espera de ellos. De ahí que la pertenencia a una familia constituye la matriz de la identidad individual.

13. Promover la formulación de políticas para dar a conocer las obligaciones alimentarias de la familia para con las personas de la tercera edad, conformando grupos de enlace con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, las Secretarías de Desarrollo Social y las Comisarias de Familia.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 229 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

Artículo 229. Violencia intrafamiliar. El que maltrate física o psicológicamente a cualquier miembro de su núcleo familiar, incurrirá, siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena mayor, en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años.

La pena se aumentará de la mitad a las tres cuartas partes cuando la conducta recaiga sobre un menor, una mujer, una persona mayor de sesenta (60) años o que se encuentre en incapacidad o disminución física, sensorial y psicológica o quien se encuentre en estado de indefensión.

Parágrafo. A la misma pena quedará sometido quien, no siendo miembro del núcleo familiar, sea encargado del cuidado de uno o varios miembros de una familia y realice alguna de las conductas descritas en el presente artículo.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 230 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

Artículo 230. Maltrato mediante restricción a la libertad física. El que mediante fuerza restrinja la libertad de locomoción a otra persona mayor de edad perteneciente a su grupo familiar o puesta bajo su cuidado, o en menor de edad sobre el cual no se ejerza patria potestad, incurrirá en prisión de dieciséis (16) a treinta y seis (36) meses y en multa de uno punto treinta y tres (1.33) a veinticuatro (24) salarios mínimos legales mensuales vigentes, siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena mayor.

Parágrafo. Para efectos de lo establecido en el presente artículo se entenderá que el grupo familiar comprende los cónyuges o compañeros permanentes; el padre y la madre de familia, aunque no convivan en un mismo lugar; los ascendientes o descendientes de los anteriores y los hijos adoptivos; todas las demás personas que de manera permanente se hallaren integradas a la unidad doméstica, las personas que no siendo miembros del núcleo familiar, sean encargados del cuidado de uno o varios miembros de una familia. La afinidad será derivada de cualquier forma de matrimonio, unión libre.

Artículo 5°. Adiciónense el siguiente artículo a la Ley 599 de 2000:

229A. Maltrato por descuido, negligencia o abandono en persona mayor de 60 años. El que someta a condición de abandono y descuido a persona mayor, con

¹⁹ Portal del Ministerio de Educación, Op. Cit.

60 años de edad o más, genere afectación en sus necesidades de higiene, vestuario, alimentación y salud, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años y en multa de 1 a 5 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Parágrafo. El abandono de la persona mayor por parte de la institución a la que le corresponde su cuidado por haberlo asumido, será causal de la cancelación de los permisos o conceptos favorables de funcionamiento y multa de 20 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 6°. Atención inmediata. El Gobierno nacional a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar implementará una ruta de atención inmediata y determinará los medios de comunicación correspondientes frente a maltratos contra el adulto mayor, tanto en ambientes familiares como en los centros de protección especial y demás instituciones encargadas del cuidado y protección de los adultos mayores.

Artículo 7°. Adiciónase en el artículo 6°, numeral 1, dentro de los deberes del Estado definidos en la Ley 1251 de 2008, los siguientes literales:

p) Introducir el concepto de educación en la sociedad fomentando el autocuidado, la participación y la productividad en todas las edades para vivir, envejecer y tener una vejez digna;

q) Elaborar políticas y proyectos específicos orientados al empoderamiento del adulto mayor para la toma de decisiones relacionadas con su calidad de vida y su participación activa dentro del entorno económico y social donde vive;

r) Diseñar estrategias para promover o estimular condiciones y estilos de vida que contrarresten los efectos y la discriminación acerca del envejecimiento y la vejez;

s) Generar acciones para que los programas actuales de gerontología que se adelantan en las instituciones se den con un enfoque integral dirigido a todas las edades;

t) Promover la creación de redes familiares, municipales y departamentales buscando el fortalecimiento y la participación activa de los adultos mayores en su entorno. Con el fin de permitir a los Adultos Mayores y sus familias fortalecer vínculos afectivos, comunitarios y sociales;

u) Promover la Asociación para la defensa de los programas y derechos de la Tercera Edad;

v) Desarrollar actividades tendientes a mejorar las condiciones de vida y mitigar las condiciones de vulnerabilidad de los adultos mayores que están aislados o marginados.

Artículo 8°. Inclúyase en el artículo 7° de la ley 1251 de 2008 (Objetivos de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez) el siguiente numeral:

10. Incluir medidas con el fin de capacitar a los cuidadores informales que hay en los hogares para atender a sus familiares adultos mayores que se encuentren con enfermedades crónicas o enfermedad mental.

Artículo 9°. Adiciónase en la Ley 1251 de 2008, un nuevo artículo del siguiente tenor:

Artículo 34A. Requerimiento. Las Comisarías de Familia podrán requerir a los familiares del adulto mayor que deban alimentos por ley y que se encuentren en situación de vulnerabilidad, para que cumplan con dicha obligación, evento en el cual la comisaría de familia deberá establecer la cuota alimentaria provisional. Cumplido este procedimiento deberá el Comisario de Familia remitir el expediente a la Defensoría de Familia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, para que presente en nombre del adulto mayor la demanda de alimentos ante el Juez competente.

Artículo 10. Responsables del cubrimiento de la asistencia alimentaria de adultos mayores en condición de abandono, descuido o violencia intrafamiliar. El hecho de que el Estado, a través de los servicios públicos establecidos para la atención de los adultos mayores en condiciones de descuido, abandono o víctimas de violencia intrafamiliar, brinde asistencia alimentaria a estas personas, no exime de responsabilidad penal y civil a quienes según las leyes colombianas, están obligados a brindar la asistencia alimentaria que los adultos mayores requieren.

Artículo 11. Obligaciones económicas derivadas de la prestación de asistencia profesional y alimentaria. Cuando el Estado preste servicios públicos que impliquen una asistencia alimentaria a adultos mayores que han sido objeto de abandono, descuido y/o violencia intrafamiliar, y esto conlleve la generación de un gasto a cargo del presupuesto público en cualquiera de sus niveles nacional, o territorial, o de sus entidades descentralizadas, contra quienes tengan a su cargo según las normas civiles la obligación de brindar asistencia alimentaria, se impondrá a su titularidad la obligación de retribuir económicamente hasta en un 100%, los costos que se generen por concepto de asistencia alimentaria, y por las demás acciones que se hayan adelantado por el Estado en procura de brindar calidad de vida a los adultos mayores. Las entidades públicas liquidarán estas obligaciones mediante actuación administrativa que iniciará con la identificación y localización de los titulares de la obligación de brindar asistencia alimentaria, al igual que les comunicará adecuadamente la obligación que les asiste para garantizar el derecho de defensa, e igualmente terminará esta actuación, mediante celebración de contrato de transacción o acto administrativo que genere a favor de la entidad pública la obligación dineraria a cargo del responsable de la obligación o exonerar de la obligación al presunto responsable de la asistencia alimentaria. Las entidades públicas que tengan a favor acto administrativo debidamente ejecutoriado o hayan celebrado contrato de transacción, mediante el cual se reconozca a su favor la obligación de ser pagada una suma de dinero por concepto de la suplencia en el cumplimiento de asistencia alimentaria, podrá en los términos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, realizar un procedimiento administrativo de cobro coactivo para lograr el recaudo de las sumas de dinero, las cuales al ingresar al tesoro de la entidad o de la Nación, serán prioritariamente destinadas al financiamiento de programas de inversión pública para brindar asistencia a población de la tercera edad.

Artículo 12. Programa de asistencia a personas de la tercera edad. En los municipios, distritos y de-

partamentos, de acuerdo con su tradición y cultura, se podrá financiar la creación, construcción, dotación y operación de Granjas para Adultos Mayores, para brindar en condiciones dignas, albergue, alimentación, recreación y todo el cuidado que los usuarios requieran. Para este propósito se podrán destinar recursos del gasto social presupuestado para la atención de personas vulnerables.

Parágrafo 1°. Para una adecuada operación de las Granjas para Adultos Mayores, durante los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), el Ministerio de Salud y Protección Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, generarán los lineamientos técnicos necesarios para la adecuada entrada en funcionamiento de las Granjas para Adultos Mayores.

Parágrafo 2°. Las unidades municipales de asistencia técnica agropecuaria podrán incorporar en sus planes de asistencia técnica y planes operativos, el acompañamiento y asistencia permanente a los proyectos desarrollados que en materia agrícola, pecuaria, silvícola y ambiental se desarrollen en las Granjas para Adultos Mayores.

Artículo 13. *Inmuebles destinados a la operación de las Granjas para Adultos Mayores.* Las entidades del orden nacional y departamental, en armonía con lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley 1551 de 2012, podrán ceder inmuebles a las entidades territoriales para la puesta en funcionamiento y operación de las Granjas para Adultos Mayores.

Parágrafo 1°. La Dirección Nacional de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia (DIAN) podrá ceder a título gratuito para la creación y el funcionamiento de las Granjas para Adultos Mayores, los bienes muebles e inmuebles de su propiedad que haya recibido a cualquier título para la cancelación de algún tipo de obligación tributaria. Igualmente esta entidad podrá destinar los muebles o la mercancía retenida a cualquier título en el desarrollo de sus competencias administrativas, para el funcionamiento, la dotación y equipamiento de las Granjas para Adultos Mayores.

Parágrafo 2°. La Fiscalía General de la Nación igualmente podrá ceder a título gratuito con destino a la creación y el funcionamiento de las Granjas para Adultos Mayores, los bienes muebles e inmuebles de su propiedad que haya obtenido derivado de procesos de extinción de dominio o de procesos de similar naturaleza.

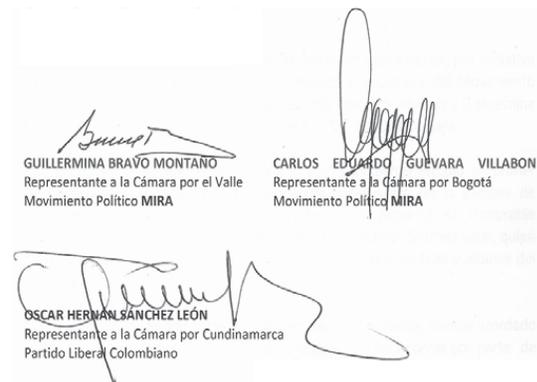
Parágrafo 3°. Para poder ser cedido a título gratuito un bien mueble o inmueble de propiedad de una entidad pública a una entidad territorial, esta última deberá realizar una solicitud por escrito a la entidad titular del derecho de propiedad o posesión del bien, en la cual exponga claramente su necesidad de adquirir el bien para la operación de una Granja para Adultos Mayores, igualmente acreditará con certificación del responsable del Banco de Programas y Proyectos de la entidad, la existencia de un proyecto viabilizado para el montaje y operación de la granja, y también se certificará por el representante legal de la entidad solicitante, el cumplimiento o factibilidad de ser cumplidos al momento de la entrada en operación, de los lineamientos técnicos definidos por las entida-

des indicadas en el parágrafo 1° del artículo 9° de la presente ley.

Artículo 14. *Redes de apoyo comunitario a las personas de la tercera edad.* El Estado, en cabeza del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y las Secretarías Municipales de Desarrollo Social o quienes hagan sus veces, con la participación de las Personerías, la Defensoría del Pueblo, las IPS y la Policía Nacional, impulsarán la creación de Redes Sociales de Apoyo Comunitario a las personas de la tercera edad, con el fin de generar y operar canales de comunicación que brinden la posibilidad de activar alertas tempranas y efectivas para la atención oportuna, ante la ocurrencia de eventos de abandono, descuido, violencia intrafamiliar y hechos similares que pongan en riesgo la integridad física o moral de algún adulto mayor.

Artículo 15. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las que le sean contrarias.

De los honorables Parlamentarios,



GUILLERMINA BRAVO MONTAÑO
Representante a la Cámara por el Valle
Movimiento Político MIRA

CARLOS EDUARDO GUEVARA VILLABÓN
Representante a la Cámara por Bogotá
Movimiento Político MIRA

OSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN
Representante a la Cámara por Cundinamarca
Partido Liberal Colombiano

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Antecedentes

El presente proyecto de ley, fue presentado en el periodo anterior, por iniciativa parlamentaria de los honorables Representantes a la Cámara del Movimiento MIRA Ana Paola Agudelo García, Carlos Eduardo Guevara Villabón y Guillermina Bravo Montaña, siendo radicado con el número 022 de 2014 Cámara.

Este proyecto de ley fue remitido para su correspondiente estudio en primer debate a la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, en donde fue designado como ponente el honorable Representante a la Cámara del Partido Liberal Óscar Hernán Sánchez León, quien en su ponencia propuso una importante ampliación del articulado y alcance del proyecto de ley.

Por lo anterior, los Representantes a la Cámara, arriba citados, hemos acordado presentar conjuntamente esta iniciativa legislativa con los aportes por parte de todos.

Propósito y conveniencia del proyecto de ley

La iniciativa pretende reforzar la responsabilidad de las instituciones encargadas de proteger y cuidar a nivel nacional al adulto mayor frente a la violencia que se ejerce en contra de ellos. La existencia y funcionamiento de dichas instituciones se encuentran en las Leyes 1251 de 2008 y 1315 de 2009. Así mismo,

busca reducir a 60 años la edad de la persona mayor víctima de la violencia intrafamiliar y señalar nuevas conductas constitutivas de maltrato intrafamiliar, con el fin de garantizar la protección, restablecimiento, defensa y garantía de los derechos de las personas mayores.

Igualmente, se pretende incluir dentro de las funciones del Consejo Nacional del Adulto Mayor como instancia participativa a nivel nacional que determinará las principales acciones de prevención y protección frente a los casos de violencia contra esta población tan vulnerable.

Se incluyen otros deberes al Estado, que propendan por mejorar las condiciones sociofamiliares del entorno en que vive el adulto mayor y se generen condiciones y programas que eduquen desde temprana edad la realidad de la tercera edad.

La violencia intrafamiliar se enfoca en una mayor proporción en la violencia contra la mujer o contra los menores de edad, pero hay una violencia muchas veces oculta, una violencia silenciosa que afecta a las personas de la tercera edad.

La violencia en contra del adulto mayor permanece velada por la indefensión física y la dependencia económica y afectiva en la que se encuentran las personas de este grupo etario, es por esto que se conocen muy pocas denuncias al respecto y los casos solo son visibles cuando la violencia traspasa el ámbito familiar o según la gravedad de la lesión.

Igualmente es preocupante que en Colombia crezca la práctica del maltrato por abandono, máxima cuando se trata de los miembros de una misma familia y aún más preocupante que no en estos casos no exista ningún tipo de sanción.

Es necesario y muy importante señalar enfáticamente que cuando se presenta abandono o negligencia en el cuidado de una persona que por sus condiciones físicas, económicas, emocionales y/o psicológicas, como puede llegar a ser un adulto mayor, queda en situación de total dependencia de otra, rápida y fácilmente puede caer en complicadas enfermedades e incluso en la indigencia y en el peor de los casos la muerte.

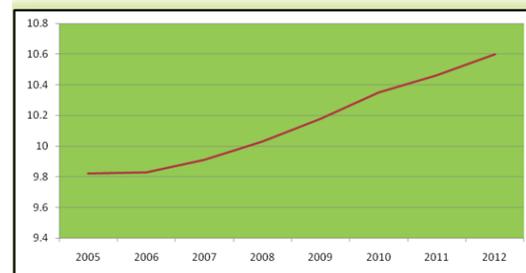
La Organización Mundial de la Salud, estipula como edad promedio del comienzo de la vejez los 60 años, aunque este planteamiento se ha estandarizado, resulta difícil definir el momento exacto en el que comienza la vejez. El geriatra colombiano Guillermo Marroquín Sánchez plantea que la tercera edad o edad de los abuelos inicia a los 49 años y subdivide este proceso en seis edades más: vejez activa (49-63 años), vejez hábil (63-70 años), vejez pasiva (70 a 77 años); y la edad de los bisabuelos que se inicia a los 77 años, la cual a su vez se subdivide así: senectud probable (77-84 años), senectud posible (84-91 años), senectud excepcional (91-105 años). Si bien la vejez es considerada como una etapa en el desarrollo de la persona, el envejecimiento como tal es el proceso que conduce a ese momento específico y desde ciertas perspectivas se inicia perfectamente desde el nacimiento o en la concepción misma.

De acuerdo con las proyecciones del DANE, en Colombia hay más de 4.600.000 personas mayores

de 60 años, cifra que representa aproximadamente el 10% del total de la población. Las mujeres mayores representan una proporción más grande que la de los hombres, con el 54,2% y el 45,8%, respectivamente.

Según las cifras proyectadas por el DANE para el año 2012 (con base en el censo realizado en el 2005), Cundinamarca contó con una población de 2.557.623 habitantes, de los cuales 271.183 son personas mayores de 60 años, es decir, el 10,60% del total de la población, un poco por encima de la tasa promedio nacional, que está cercana al 10%. De la mencionada cifra, 127.673 (es decir, el 47%) son hombres y 143.510 (el 53%) son mujeres, siendo Cundinamarca uno de los departamentos con mayor índice de población mayor a 60 años en Colombia. Estos porcentajes tienden a aumentar, ya que para 2005 era de 9,82%, en 2006 de 9,83%, en 2007 de 9,91%, en 2008 de 10,03%, en 2009 de 10,18%, en 2010 de 10,46% y en 2011 de 10,60%, como se indica en la siguiente gráfica.

PORCENTAJE DE POBLACION MAYOR DE 60 AÑOS (PROYECCIONES CENSO DANE 2005)



Las cifras del DANE, muestran que para el año 2020 habrá en el país alrededor de 6.500.000 personas mayores, lo que marca un crecimiento del 39,2% con respecto a 2011. Entre las ciudades y departamentos que más crecimiento porcentual tendrán para ese año están: Bogotá, con un 55%; Atlántico, con un 43,2%; Antioquia, con un 42,2% y Córdoba, con un 38,8%.

Otra situación que está en aumento y que las autoridades han evidenciado es que se presenta abuso físico como agresión, desatención de necesidades e incumplimiento de las obligaciones por parte de los hijos; abuso material o económico como asignación de cargas y labores, chantaje para la repartición de sus bienes o dineros; y abusos contra la libertad obligándolos, por ejemplo, a vivir en hogares de sus familiares o en hogares geriátricos.

Según el Instituto Nacional de Medicina Legal (Requerimiento número 351-GCRNV-2014), de enero a abril de 2014 se presentaron 391 casos de violencia intrafamiliar contra el adulto mayor; en 2013 se presentaron 1.210 y en el año 2012, 1.497 casos.

Los casos de violencia intrafamiliar contra el adulto mayor en su mayoría son causados por los hijos o hijas o por terceros, y las ciudades con mayor número de casos reportados son Bogotá y Medellín.

Las cifras ratifican que el adulto mayor es una persona en situación de vulnerabilidad frente a un hecho violento por encontrarse en un estado de indefensión. El Instituto de Medicina Legal en su informe de *Forensis* 2012, indica que "las cifras muestran un ascenso desde el 2007, con el pico más alto en el 2010, con

1.631 casos. Las víctimas con mayor número de casos siguen siendo las mujeres, con el 53% que corresponden a 793 casos.

*El rango de edad más afectado y propenso a experimentar un hecho de violencia por un familiar estuvo ubicado entre los **60 a 64 años** con un total de 579 casos seguido por el grupo de edad de 65 a 69 años con 326 casos”.*

El maltrato hacia las personas mayores puede ser de tipo físico, económico (financiero, patrimonial, material), sexual, maltrato por negligencia o abandono y psicológico, siendo este último el más frecuente.

Frente a los agresores, según Medicina Legal, siguen siendo los familiares inmediatos como hijos (637 casos), otros familiares (607 casos) hermanos, cuñados, etc.

Aspectos que deben abordarse en la atención y restablecimiento de derechos de los adultos mayores

Definiciones:

- **VIDA Y SUPERVIVENCIA:** Comprende el derecho que tiene todo ser humano a tener niveles de salud y nutrición adecuados, así como el acceso a servicios médicos y de seguridad social.

- **DESARROLLO:** Comprende los derechos de las personas mayores relacionados con su autonomía como seres humanos, en las dimensiones físicas, intelectual, afectiva, y social. Así como el derecho a no ser separado de su entorno familiar y social a mantener una relación y contacto directo con ellos, al acceso a todas aquellas actividades que promuevan su bienestar social, espiritual y su salud física y mental, a capacitación y/o formación que desarrolle, promueva y/o refuerce sus capacidades y habilidades.

- **PROTECCIÓN:** Comprende el derecho de la persona mayor a ser protegida contra toda forma de abuso, maltrato, explotación, discriminación o cualquier práctica que atente contra su dignidad humana.

- **PARTICIPACIÓN:** Esta área comprende el derecho del Adulto Mayor, a expresar su opinión, toma de decisiones en aspectos que le conciernen y acceso a la información.

El marco normativo vigente

Si bien en Colombia hay una normatividad muy amplia, en el campo de los derechos específicamente de las personas de la tercera edad, son insuficientes e ineficaces los esquemas jurídicos de protección para lograr el pleno respeto y promoción de sus derechos fundamentales. Esta situación es especialmente crítica en las zonas rurales del país, en donde la cercanía directa con el conflicto armado, la marginalidad e incluso los propios procesos de urbanización van en detrimento de las condiciones de vida de sus pobladores, circunstancias que los adultos mayores del sector rural sufren la mayor contundencia, haciéndose más notoria la ausencia del Estado, en temas como la protección de los aspectos síquicos, afectivos, emocionales, morales; pleno acceso a bienes necesarios para una vida saludable (nutrición, agua potable, saneamiento ambiental, protección social, trabajo, etc.), presencia de barreras físicas de acceso y deficiente calidad en el uso de los servicios de salud, inexisten-

cia de condiciones de accesibilidad para personas con discapacidad (especialmente personas mayores).

De acuerdo con información publicada en la página web del Ministerio de Trabajo, el Gobierno nacional tiene como propósito alcanzar la cobertura universal de los adultos mayores que se encuentran en condición de vulnerabilidad en el transcurso de los próximos años, lo que significa beneficiar a cerca de 2.400.000 adultos mayores de 65 años en el territorio nacional, a través del programa Colombia Mayor, el cual a 31 de diciembre de 2013 se desarrolla en 1.103 municipios y 3 inspecciones departamentales, contando ya con más de 1.250.000 beneficiarios y una inversión de un billón de pesos al año.

En efecto, el Código Penal Colombiano (Ley 599 de 2000) en el artículo 229 en cuanto a violencia intrafamiliar expone que la pena se aumentará cuando la conducta recaiga sobre un menor, una mujer, una persona mayor de 65 años (...) y en el parágrafo “a la misma pena quedará sometido quien, no siendo miembro del núcleo familiar, sea encargado del cuidado de uno o varios miembros de una familia en su domicilio o residencia (...)”.

En la presente iniciativa se incluyeron dentro de los rangos de edad de los sujetos pasivos de la violencia por un familiar a la persona mayor de 60 años, aludiendo que la normatividad y las políticas públicas tipifican al adulto mayor o persona mayor como aquel que tiene al menos dicha edad.

De igual forma se busca la integración de las diferentes entidades que tienen a su cargo establecer las políticas y directrices para la protección del adulto mayor y preparar al individuo en el tema de la ancianidad. Además buscar estrategias para que el adulto mayor siga siendo activo y útil a la familia y a la sociedad.

No encontramos un marco normativo que haga cumplir de manera efectiva el derecho del adulto mayor específicamente en condición de vulnerabilidad en cuanto a la obligación alimentaria a cargo de sus familiares.

En efecto, la Carta Política consagra en el artículo 46 que el Estado, la Sociedad y la Familia concurrirán para la protección y asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria. El Estado garantizará los servicios y el subsidio alimentario en caso de indigencia.

En los artículos 257 y 258 de la Ley 100 de 1993 se desarrollaron legalmente los mencionados mandatos constitucionales.

En 1996 el Congreso de Colombia aprobó la Ley 319, por medio de la cual fue ratificado el Protocolo Adicional a la “Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador”, suscrito en San Salvador, el 17 de noviembre de 1988. Esta ley plantea la protección a las personas mayores, y, entre otras, la obligación de adoptar medidas necesarias, tanto de orden interno, y mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la le-

gislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el Protocolo.

Las Leyes 60 y 100 de 1993 crearon un nuevo marco operativo, financiero e institucional para el sector salud, estableciendo las bases para su organización descentralizada y creando el Sistema General de Seguridad Social, con el objetivo de pasar del modelo asistencialista al de Seguridad Social, concebida como un instrumento para garantizar la integración y mejorar la equidad, que incluye la ampliación de la cobertura de servicios de salud, la promoción de la salud y la prevención de enfermedades, así como el mejoramiento de la calidad y eficiencia de los servicios de atención curativa. También contempla programas de protección social para los grupos más vulnerables, especialmente la infancia, la tercera edad y las personas con discapacidad.

La Ley 1251 de 2008 expidió normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores, de conformidad con el artículo 46 de la Constitución Nacional, la Declaración de los Derechos Humanos de 1948, Plan de Viena de 1982, Deberes del Hombre de 1948, la Asamblea Mundial de Madrid y los diversos Tratados y Convenios Internacionales suscritos por Colombia.

Posteriormente la Ley 1276 de 2009 modificó la Ley 687 del 15 de agosto de 2001 y estableció nuevos criterios de atención integral del adulto mayor en los centros vida.

La Ley 1315 de 2009 estableció condiciones mínimas para dignificar la estadía de los adultos mayores en los centros de protección, centros de día e instituciones de atención. Su artículo 4° dispuso que las instituciones reguladas mediante esta ley, deberán solicitar ante la Secretaría de Salud correspondiente sea esta Departamental, Distrital o Municipal la autorización para su funcionamiento e instalación.

De otro lado el Código Penal Colombiano (Ley 599 de 2000) señala en sus artículos 229, 230 y 233:

“**Artículo 229. Violencia intrafamiliar.** El que maltrate física o psicológicamente a cualquier miembro de su núcleo familiar, incurrirá, siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena mayor, en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años.

La pena se aumentará de la mitad a las tres cuartas partes cuando la conducta recaiga sobre un menor, una mujer, una persona mayor de sesenta y cinco (65) años o que se encuentre en incapacidad o disminución física, sensorial y psicológica o quien se encuentre en estado de indefensión.

Parágrafo. A la misma pena quedará sometido quien, no siendo miembro del núcleo familiar, sea encargado del cuidado de uno o varios miembros de una familia en su domicilio o residencia, y realice alguna de las conductas descritas en el presente artículo.

Artículo 230. Maltrato mediante restricción a la libertad física. El que mediante fuerza restrinja la libertad de locomoción a otra persona mayor de edad perteneciente a su grupo familiar o en menor de edad sobre el cual no se ejerza patria potestad, incurrirá en prisión de dieciséis (16) a treinta y seis (36) meses y en multa de uno punto treinta y tres (1.33) a veinticuatro (24) salarios mínimos legales mensuales vigentes,

siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena mayor.

Parágrafo. Para efectos de lo establecido en el presente artículo se entenderá que el grupo familiar comprende los cónyuges o compañeros permanentes; el padre y la madre de familia, aunque no convivan en un mismo lugar; los ascendientes o descendientes de los anteriores y los hijos adoptivos; todas las demás personas que de manera permanente se hallaren integradas a la unidad doméstica. La afinidad será derivada de cualquier forma de matrimonio, unión libre.

...

Artículo 233. Inasistencia alimentaria. Artículo modificado por el artículo 1° de la Ley 1181 de 2007. El que se sustraiga sin justa causa a la prestación de alimentos legalmente debidos a sus ascendientes, descendientes, adoptante, adoptivo, cónyuge o compañero o compañera permanente, incurrirá en prisión de dieciséis (16) a cincuenta y cuatro (54) meses y multa de trece punto treinta y tres (13.33) a treinta (30) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.

Por su parte el Código Civil consagra en su artículo 251: “Cuidado y auxilio a los padres. Aunque la emancipación dé al hijo el derecho de obrar independientemente, queda siempre obligado a cuidar de los padres en su ancianidad, en el estado de demencia, y en todas las circunstancias de la vida en que necesiten sus auxilios”.

El artículo 252 del mismo estatuto señala: “Derechos de otros ascendientes. Tienen derecho al mismo socorro todos los demás ascendientes legítimos, en caso de inexistencia o de insuficiencias de los inmediatos descendientes”.

Contenido del presente proyecto de ley

Para cumplir con el objetivo de fortalecer la responsabilidad de quienes la ley colombiana obliga brindar protección al adulto mayor frente a la ocurrencia de fenómenos de violencia, descuido y abandono que se puede ejercer en contra de ellos e igualmente busca establecer rutas y vías de asistencia ante la ocurrencia de estos fenómenos.

El artículo 1° del proyecto de ley establece la obligatoriedad en el sentido que los centros de protección social y de día, así como las demás instituciones de atención, acojan bajo su protección a aquellos adultos mayores en condición de maltrato o abandono, a través de un nuevo artículo de la Ley 1315 de 2009 (artículo 17 A).

Igualmente el proyecto de ley pretende, ajustando el artículo 28 de la Ley 1251 de 2008, otorgar una función consultiva al Consejo Nacional del Adulto Mayor, como instancia participativa a nivel nacional que determinará las principales acciones de prevención y protección frente a los casos de violencia contra esta población tan vulnerable; así como la función de promover la creación de redes de apoyo con el fin de asegurar los vínculos, la compañía y el apoyo del núcleo familiar del adulto y promover la formulación de políticas para dar a conocer las obligaciones alimentarias de la familia para con las personas de la tercera edad, conformando grupos de enlace con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, las Secretarías de Desarrollo Social y las Comisarias de Familia.

El tercer artículo del proyecto busca modificar el contenido del artículo 229 de la Ley 599 de 2000 (Código Penal) para hacer explícita la finalidad de sin aumentar la pena, reducir la edad de la víctima para la tipificación de la violencia contra el adulto mayor y se suprime el componente espacial que determina “en su domicilio o residencia”, definido en el parágrafo del artículo 229 *ibidem* para quienes incurran en la conducta sin ser integrantes del grupo familiar de la víctima.

Este artículo propone modificar el señalado artículo 229 del Código Penal, referente a la violencia intrafamiliar, en el sentido de ampliar el alcance de la circunstancia de agravación punitiva relacionada con cometer este delito sobre persona mayor de 65 años edad, dejándola desde los 60 años de edad de la víctima (sujeto pasivo), para la aplicación de dicha causal.

Al respecto debemos mencionar que existe un criterio legalmente adoptado en Colombia para establecer la edad en la que comienza la adultez mayor, a los 60 años. Así lo consagra expresamente el artículo 3^o1 de la Ley 1251 de 2008, “*por la cual se dictan normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores*”, de manera que resulta adecuado y se encuentra plenamente justificada la propuesta del presente proyecto de ley acá descrita.

En el artículo 4^o se adiciona un texto al artículo 230 de la Ley 599 de 2000 sobre maltrato mediante restricción a la libertad física del adulto mayor, para que responda penalmente por este hecho, no solo los integrantes de su grupo familiar, sino también quien tenga al adulto mayor bajo su cuidado.

En concordancia con lo anterior, en el artículo 5^o, se crea un artículo nuevo en el Código Penal (Ley 599 de 2000) como artículo 229 A: Maltrato por descuido, negligencia o abandono en persona mayor de 60 años, para tipificar el descuido, negligencia o abandono del adulto mayor, ya que se ha vuelto una costumbre que las familias o las mismas instituciones encargadas de su cuidado y protección ejerzan acciones de descuido o negligencia o abandono, que en el peor de los casos lleva a los adultos mayores a vivir en las calles, a enfermarse y hasta morir.

Este artículo pretende asignar una sanción principal de prisión de 4 a 8 años y una sanción accesoria de multa de 1 a 5 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En su artículo 6^o, el proyecto de ley propone crear un artículo mediante el cual se obliga al ICBF para la generación de una ruta de atención inmediata y de definir cuáles serían los medios de comunicación o las líneas telefónicas correspondientes para la denuncia y orientación frente a casos de violencia intrafamiliar, en especial frente a la violencia ejercida contra el adulto mayor.

¹ “*Artículo 3^o. Definiciones. Para la interpretación y aplicación de la presente ley, téngase en cuenta las siguientes definiciones:*

...
Adulto mayor. Es aquella persona que cuenta con sesenta (60) años de edad o más.”

En el artículo 7^o se adicionan varios deberes a cargo del Estado, definidos en el numeral 1 del artículo 6^o de la Ley 1251 de 2008, relacionados con la implementación de políticas y programas de naturaleza preventiva y de mejoramiento de la calidad de vida de los adultos mayores, así como su activa participación en la sociedad.

En relación con los objetivos de la Política Nacional de Envejecimiento-Vejez, prevista en el artículo 7^o de la mencionada Ley 1251 de 2008, se propone incluir un nuevo numeral relacionado con la implementación de programas de capacitación dirigidos a aquellas personas que por diferentes circunstancias asumen el cuidado de sus familiares adultos mayores.

De igual manera se propone fortalecer las herramientas jurídicas de las Comisarías de Familia para garantizar la protección efectiva de los derechos de los adultos mayores. El artículo 9^o del proyecto de ley crea un nuevo artículo 34 A, en la Ley 1251 de 2008, el cual permite a estos funcionarios la posibilidad de requerir a los familiares de los adultos mayores en condición de vulnerabilidad para que cumplan especialmente con su obligación alimentaria. Igualmente dispone que el Defensor de Familia del ICBF pueda instaurar la respectiva demanda de alimentos en nombre del adulto mayor, cuando sea del caso, facultad que implica un importante avance en la garantía de los derechos fundamentales de esta población.

El artículo 10 de la presente iniciativa legislativa, señala que aun cuando el Estado preste la asistencia debida a los adultos mayores en situación de riesgo, esto no exime de responsabilidad a quienes por ley les corresponde cumplir con estas obligaciones. En este caso, los responsables deberán retribuir hasta el 100% de los gastos en que haya incurrido el Estado, el cual podrá utilizar los mecanismos previstos en el artículo 11 del proyecto de ley.

Un aporte importante en la protección de los adultos mayores está consagrado en el artículo 12 del presente proyecto de ley, que determina a las entidades territoriales el deber de prestar la asistencia a este grupo poblacional teniendo en cuenta sus tradiciones y condiciones culturales, para lo cual se crean Granjas Para Adultos Mayores, como estrategia y herramienta para ofrecerles alimentación, albergue, recreación, etc., en condiciones dignas. Para su adecuado funcionamiento se contará con los lineamientos técnicos por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Para fortalecer la implementación y puesta en marcha de las Granjas para Adultos Mayores, el artículo 13 del proyecto de ley que nos ocupa establece que las entidades territoriales puedan solicitar a las entidades del orden nacional, a la DIAN, a la Fiscalía General de la Nación, la asignación a título gratuito de inmuebles y demás bienes que sirvan para dicho propósito.

Finalmente, el artículo 14 del presente proyecto de ley dispone que el ICBF y las Secretarías Municipales de Desarrollo Social (o la entidad que haga sus veces), con la participación de las Personerías, la Defensoría del Pueblo, las IPS y la Policía Nacional impulsarán

la creación de Redes Sociales de Apoyo Comunitario a las personas de la tercera edad, con el fin de generar y operar canales de comunicación que brinden la posibilidad de activar alertas tempranas y efectivas para la atención oportuna, ante la ocurrencia de eventos de abandono, descuido, violencia intrafamiliar y hechos similares que pongan en riesgo la integridad física o moral de algún adulto mayor.

Estamos seguros y esperamos que las disposiciones legales que se propone crear en el presente proyecto de ley constituirán mecanismos efectivos para atender las necesidades que se han venido presentando por el incremento del descuido, rechazo, maltrato y abandono de adultos mayores en Colombia, especialmente con respecto al bienestar alimentario, al igual atendiendo obligaciones de orden Constitucional, se deben tomar medidas que desde el legislativo y todas las instancias públicas competentes, propendan a dar herramientas a la sociedad, a las familias, a los adultos mayores y a las autoridades administrativas y judiciales, para que sean protegidos y reivindicados los derechos de las poblaciones más vulnerables, marco dentro del cual la presente iniciativa encaja, esto considerando que el trabajo que lleve a una real protección de los derechos de los colombianos de la tercera edad está aún en gran medida pendiente de realizarse con la profundidad y alcance requerido.

De los honorables Parlamentarios,



GUILLERMINA BRAVO MONTAÑO
Representante a la Cámara por el Valle
Movimiento Político MIRA

CARLOS EDUARDO GUEVARA VILLABON
Representante a la Cámara por Bogotá
Movimiento Político MIRA

OSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN
Representante a la Cámara por Cundinamarca
Partido Liberal Colombiano

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 116 DE 2015 CÁMARA

por medio de la cual se establecen modificaciones al Código Nacional de Tránsito para uso de sistemas tecnológicos de fotodetección por parte de las autoridades de tránsito y garantizar el debido proceso administrativo para la imposición de multas de tránsito. Modificaciones en los artículos 129 y 137 y adición de un artículo en la Ley 769 de 2002.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 129 de la Ley 769 de 2002, quedará así:

Artículo 129. De los informes de tránsito. Los informes de las autoridades de tránsito por las infracciones previstas en este Código, a través de la imposición de comparendo, deberán indicar el número de la licencia de conducción, el nombre, teléfono y dirección del presunto inculpado y el nombre y número de placa del agente que lo realiza. En el caso de no poder indi-

car el número de licencia de conducción del infractor, el funcionario deberá aportar pruebas objetivas que sustenten el informe o la infracción, intentando la notificación al conductor; si no fuere viable identificarlo, se notificará al último propietario registrado del vehículo, para que rinda sus descargos quien solo será llamado a descargos cuando existan elementos probatorios que permitan inferir que probablemente es el responsable de la infracción dentro de los siguientes diez (10) días al recibo de la notificación.

Parágrafo 1°. Las multas no podrán ser impuestas a persona distinta de quien cometió la infracción.

~~Parágrafo 2°. Las ayudas tecnológicas como cámaras de video y equipos electrónicos de lectura que permitan con precisión la identificación del vehículo o del conductor serán válidas como prueba de ocurrencia de una infracción de tránsito y por lo tanto darán lugar a la imposición de un comparendo.~~

Artículo 2°. El artículo 137 de la Ley 769 de 2002 quedará así:

Artículo 137. Información. En los casos en que la infracción fuere detectada por medios que permitan comprobar la identidad del vehículo o del conductor, el comparendo se remitirá a la dirección registrada del último propietario del vehículo.

La actuación se adelantará en la forma prevista en el artículo precedente, con un plazo adicional de seis (6) días hábiles contados a partir del recibo de la comunicación respectiva, para lo cual deberá disponerse de la prueba de la infracción como anexo necesario del comparendo.

Si no se presentare el citado a rendir sus descargos ni solicitare pruebas que desvirtúen la comisión de la infracción, la sanción solo se registrará a su cargo en el Registro de Conductores e infractores, cuando la Administración haya agotado todos los medios a su alcance para hacer comparecer al citado y cuando el propietario no coincida con el conductor, esa citación no implica vinculación alguna. Así mismo, deberá entenderse que el comparendo solo puede imponerse cuando aparezca plenamente comprobado que el citado es el infractor.

Parágrafo 1°. El respeto al derecho a defensa será materializado y garantizado por los organismos de tránsito, adoptando para uso de sus inculpados y autoridad, herramientas técnicas de comunicación y representación de hechos sucedidos en el tránsito, que se constituyan en medios probatorios, para que en audiencia pública estos permitan sancionar o absolver al inculpado bajo claros principios de oportunidad, transparencia y equidad.

Artículo 3°. Adición del artículo 137 B en la Ley 769 de 2002, este quedará así:

Artículo 137 B. De los sistemas de fotodetección. En las vías nacionales los mecanismos de fotodetección solo podrán ser operados por la Dirección de Tránsito de la Policía Nacional a través de convenios de esta con las autoridades territoriales, salvo que estos equipos sean parte de una red urbana mayor de instrumentos electrónicos en atención a la complejidad del tráfico técnicamente justificada en el plan de seguridad vial, avalado por el Ministerio de Transporte.

Tratándose de aquellos sitios o tramos de las vías nacionales con alto flujo vehicular y peatonal o que por su geometría ameritan forzar la reducción de velocidad por trayectos inferiores a 1 km, la autoridad competente deberá agotar otros mecanismos para lograr tal fin, como reductores, resonadores, resaltos y suficiente señalización de acuerdo con cada necesidad.

Parágrafo 1°. Cuando se implementen mecanismos electrónicos para control de velocidad, la Policía Nacional velará para que estos formen parte de un sistema integrado y en línea de manera que se optimice su uso en función de un tránsito seguro a lo largo de la vía nacional.

Parágrafo 2° transitorio. El Ministerio de Transporte cuenta con 6 meses a partir de la promulgación de la presente ley, para conceptuar sobre la pertinencia y cumplimiento de la normatividad vigente de los planes de seguridad vial que concibieron e implementaron sistemas de fotodetección con instrumentos dispuestos casi exclusivamente sobre las vías nacionales.

Artículo 4°. La presente ley tiene vigencia a partir de su sanción y promulgación y deroga todas aquellas normas que le sean contrarias.

De los honorables Congressistas,

| NOMBRE Y APELLIDO | FIRMA | SENADOR | REPRESENTANTE |
|------------------------------|---------|---------|---------------|
| Ciro Mejías Rangel | [Firma] | | X |
| Rafael Díaz Rojas | [Firma] | | X |
| Oscar Davis Pineda | [Firma] | | X |
| Margarita Martínez + Jiménez | [Firma] | | X |
| Esperanza P. de Jiménez | [Firma] | | X |
| Carlos Alberto Cordero | [Firma] | | X |
| Samuel Rojas Mejía | [Firma] | | X |
| Alvaro Henón Prada | [Firma] | | X |
| FERNANDO SIERRA TIZ | [Firma] | | X |
| Paola Holguín | [Firma] | X | |
| Susana Gómez | [Firma] | X | |
| Alfredo Rangel | [Firma] | X | |
| Rochera Tovar Rey | [Firma] | X | |
| Thania Lara | [Firma] | X | |
| FERNANDO RAMÍREZ | [Firma] | X | |
| Daniel Cisneros | [Firma] | X | |
| Paloma Valeriano | [Firma] | X | |
| JOSE OROZCO GARCÍA | [Firma] | | |
| Arturo Ramos Maya | [Firma] | | X |

| NOMBRE Y APELLIDO | FIRMA | SENADOR | REPRESENTANTE |
|-------------------|---------|---------|---------------|
| [Firma] | [Firma] | X | |
| [Firma] | [Firma] | | X |
| MARAFERDAND CASAL | [Firma] | | X |
| [Firma] | [Firma] | | X |

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Consideraciones Generales

La regulación del tránsito terrestre por estar ligada con asuntos tan importantes como la libertad de movimiento y circulación (C. P. artículo 24) y el desarrollo social y económico y más concretamente con la garantía de los derechos fundamentales les explica por qué esta actividad debe ser regulada de manera aguda por el Legislador, quien tiene toda la facultad para establecer reglas y requisitos orientados a proteger la integridad de las personas y los bienes.

Por ser una actividad donde están en juego la facultad de circular de manera absolutamente libre, la Corte Constitucional ha destacado que el tránsito es una actividad "frente a la cual se ha considerado legítima una amplia intervención policiva del Estado, con el fin de garantizar el orden y proteger los derechos de las personas"[1][1], de lo que se desprende que regular el tránsito conlleva la obligación de conceder a determinadas autoridades, en este caso las de tránsito, una facultad sancionatoria, la cual recae en aquellos conductores que quebranten las reglas que buscan la protección de la seguridad de las personas.

http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=05&p_numero=218&p_sec=41535#ftn1

De lo que se trata entonces en esta iniciativa que el uso de las tecnologías de fotodetección, contempladas en la Ley 769 de 2002 artículo 129, tengan un uso racional y acorde con las necesidades y particularidades del sector donde se pretende operen y para ello tengan el apoyo y supervisión de la Dirección de Tránsito de la Policía Nacional. Lo anterior en concordancia con las normas que facultan a las Secretarías de Tránsito para la instalación y operación de las medidas de fotodetección. Circular número 2014/400213141 del Ministerio de Transporte. Y los artículos 135 (modificado por el artículo 22 de la Ley 1383 de 2010), 137 del CNT y el artículo 86 de la Ley 1450 de 2011.

De otro lado, la potestad sancionatoria administrativa encuentra su fundamento en los artículos 2°, 4°, 29, y en general en los artículos 150.8, 189.21.2.24 y 26, 209, 334, 365, 366 y 370, y dentro de este contexto constitucional debe desplegarse, eso sí, acenando sus diferencias con la potestad sancionadora penal, e identificando su relación con los principios y derechos a la presunción de inocencia y la inversión de la carga de la prueba, pero subordinada también a la exclusión de responsabilidad objetiva y seguimiento del debido proceso.

En este sentido la Corte Constitucional ha sostenido

La potestad administrativa sancionadora de la Administración, se traduce normalmente en la sanción correctiva y disciplinaria para reprimir las acciones u omisiones antijurídicas y constituye un complemento de la potestad de mando, pues contribuye a asegurar el cumplimiento de las decisiones administrativas.[2][2]

http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=05&p_numero=218&p_consec=41535#_ftn2

Para efectos de garantizar la comprensión de la presente propuesta de ley, se ha diseñado el siguiente esquema:

- I. Planteamiento del problema para legislar
- II. Justificación del proyecto
- III. Facultad de regulación del legislador.

I. Planteamiento del problema para legislar

Las ayudas tecnológicas que han sido introducidas en el Código Nacional de Tránsito se han convertido hoy en el instrumento más idóneo de la potestad sancionatoria de las autoridades administrativas de tránsito porque las grabaciones de las cámaras de video y equipos electrónicos de lectura se utilizan como prueba reina de ocurrencia de una infracción de tránsito y por consiguiente para la imposición de los llamados comparendos electrónicos.

Estos medios tecnológicos han suscitado un gran debate y creciente rechazo ciudadano por la manera como se ha venido imponiendo la cultura del comparendo electrónico o la fotomulta como comúnmente se le denomina, en la mayoría de los casos señalando directamente al propietario sin que haya siquiera un indicio de su infracción o estableciendo que puede ser responsable pero solo si se desconoce la identidad del conductor. Esto a pesar de que el parágrafo 1° del artículo 129 de la Ley 769 de 2002, que no fue modificada por la Ley 1383 de 2010, y en cuya norma se establece claramente que “las multas no serán impuestas a persona distinta de quien cometió la infracción”. [3][3]

http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=05&p_numero=218&p_consec=41535#_ftn3

Lo que se ha podido identificar como problema es que la normativa que permite la elaboración de órdenes de comparendo con base en grabaciones de video o equipos electrónicos limita el derecho a la defensa y no garantiza el debido proceso a los presuntos infractores por cuanto la norma actual obliga al propietario una vez reciba copia del comparendo electrónico estará obligado al pago de la multa.

En este mismo sentido y de manera creciente, los alcaldes de entes territoriales de ciudades pequeñas e intermedias han instalado sistemas de foto detección de manera cuestionable, aprovechando los vacíos que la norma deja al respecto, en cuanto a los requisitos y condiciones que estos sistemas deben cumplir para ejercer la labor fundamental para la cual fueron autorizados por la ley. En este sentido presuntamente, se

ha visto cómo en cada vez más sitios de las carreteras nacionales abundan sistemas de fotodetección que con criterios disímiles y sin control ni autorización de los organismos nacionales se establecen por ejemplo límites de velocidad sin estudio o plan alguno, obligando a los conductores a incurrir casi obligatoriamente en falta a la norma.

El artículo 29 de la Constitución Política consagra el derecho fundamental al debido proceso, de conformidad con el cual “*toda clase de actuaciones judiciales y administrativas*” deben desarrollarse con respeto de las garantías inherentes al derecho fundamental del debido proceso. De conformidad con el texto constitucional, el debido proceso tiene un ámbito de aplicación que se extiende también a todas las actuaciones, procedimientos y procesos administrativos que aparecen consecuencias para los administrados.

El legislador previó distintas formas de hacer comparecer al conductor y de avisar al propietario del vehículo sobre la infracción, para que pueda desvirtuar los hechos de manera que quedara proscrita cualquier forma de responsabilidad objetiva que pudiera predicarse del propietario del vehículo infractor, cuando su identidad pueda coincidir con la del conductor. Es una obligación de la administración de tránsito con facultades sancionatorias cuando hace uso de la notificación al último propietario registrado del vehículo, agotar todos los medios a su alcance para hacerlo comparecer y llamarlo a descargos, cuando existan los elementos probatorios que permitan inferir que probablemente es el responsable de la infracción, lo que está sujeto a un supuesto anterior y es que no fuere viable identificar al conductor.

El problema que aquí se esboza y que es objeto de la presente iniciativa busca precisar entonces los supuestos que traen las normas sobre la responsabilidad por infracción de tránsito atribuidas al propietario del vehículo de manera directa y en el evento en que sea así, garantizar que esta regulación se ajuste al debido proceso. De otro lado, ajustar la norma sobre elaboración de órdenes de comparendo con base en grabaciones de video o equipos electrónicos para que estas no impidan el derecho a la defensa de los presuntos infractores y de los propietarios de los vehículos.

II. Justificación

Planteado el problema anterior, la justificación de la presente iniciativa se sustenta en que las normas actuales sobre procedimientos sancionatorios deben actualizarse a la luz de la jurisprudencia condicional, quien ha declarado la inexecutable de muchos de sus apartes y en otros casos ha condicionado su executable por cuanto no están conforme con el debido proceso. El registro de la infracción por medios técnicos o tecnológicos no puede servir de soporte para imponer automáticamente una multa en cabeza del propietario del vehículo hasta tanto no se agote la actuación administrativa de identificación del mismo, agotando el debido proceso.

Bajo esta perspectiva, en la legislación actual no puede seguir avalando instrumentos sancionatorios que lleven a concluir por ejemplo que la inasistencia del propietario a la citación genere, por sí misma, la imposición de la sanción, pues es necesario un mínimo probatorio para que la autoridad de tránsito pueda

sancionar. Así mismo, deberá entenderse que la sanción solo puede imponerse cuando aparezca plenamente probado que el citado es el infractor.

En el mismo sentido del anterior argumento, debe quedar claro en los textos de los artículos 129 y 137 la responsabilidad del propietario, pues este será notificado de la infracción de tránsito solo si no es posible identificar o notificar al conductor, sin que pueda con la sola notificación generarse la obligación de pagar.

La otra consideración que resulta muy pertinente es que la normativa de tránsito terrestre habilita el uso de ayudas tecnológicas para identificar a los vehículos y conductores infractores y, que estas aunque no se trate de medios clásicos de prueba, gozan de un respaldo en el contexto de la jurisprudencia constitucional y contenciosa en la medida en que como instrumento del procedimiento sancionatorio administrativo garantizan el debido proceso. Sin embargo esta situación no faculta el uso disímil de esta herramienta, con criterios no controlados en las carreteras del país por parte de las autoridades Nacionales, al respecto se ha evidenciado en múltiples reportes en el país, cómo hay un generalizado inconformismo por la aplicación de las fotomultas, al respecto el Coronel Juan Francisco Peláez, Director de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional ha declarado *“Antes de llegar a estos pueblos estamos poniendo conos para que la gente frene y así acabarles el negocio a los alcaldes, porque sus cámaras no tienen la finalidad de reducir la accidentalidad vial sino recaudar dinero para sus municipios y muchas veces en sociedad con los dueños de las cámaras” (Fotomultas, prevención o gran negocio. Periódico El Tiempo julio 4 de 2015).*

III. Las modificaciones propuestas

En el mismo sentido, **el artículo 129, que aborda el tema de los informes de tránsito, se pretende concretar las garantías del debido proceso** al último propietario registrado del vehículo, incluyendo las reglas que para tales efectos ha establecido la Corte Constitucional en el sentido de llamar a descargos a este último cuando existan elementos probatorios que permitan inferir que probablemente es el responsable de la infracción.

En este orden se propone eliminar el párrafo 2° de este artículo, con el fin de retomar en un contexto más amplio claro y orientador lo referido a los sistemas de foto detección, más adelante en el artículo 137 B.

Parágrafo 2°. Las ayudas tecnológicas como cámaras de video y equipos electrónicos de lectura que permitan con precisión la identificación del vehículo o del conductor serán válidas como prueba de ocurrencia de una infracción de tránsito y por lo tanto darán lugar a la imposición de un comparendo.

La adición del artículo 137 B quedará de la siguiente manera:

Artículo 137 B. De los sistemas de fotodetección. En las vías nacionales los mecanismos de fotodetección solo podrán ser operados por la Dirección de Tránsito de la Policía Nacional a través de convenios de esta con las autoridades territoriales, salvo que estos equipos sean parte de una red urbana mayor de instrumentos electrónicos en atención a la

complejidad del tráfico técnicamente justificada en el plan de seguridad vial, avalado por el Ministerio de Transporte.

Tratándose de aquellos sitios o tramos de las vías nacionales con alto flujo vehicular y peatonal o que por su geometría ameritan forzar la reducción de velocidad por trayectos inferiores a 1 km, la autoridad competente deberá agotar otros mecanismos para lograr tal fin, como reductores, resonadores, resaltes y suficiente señalización de acuerdo con cada necesidad.

Parágrafo 1°. Cuando se implementen mecanismos electrónicos para control de velocidad, la Policía Nacional velará para que estos formen parte de un sistema integrado y en línea de manera que se optimice su uso en función de un tránsito seguro a lo largo de la vía nacional.

Parágrafo 2° transitorio. El Ministerio de Transporte cuenta con 6 meses a partir de la promulgación de la presente ley, para conceptuar sobre la pertinencia y cumplimiento de la normatividad vigente de los planes de seguridad vial que concibieron e implementaron sistemas de fotodetección con instrumentos dispuestos casi exclusivamente sobre las vías nacionales.

Con lo anterior se busca que exista una entidad idónea, con conocimiento y responsabilidad sobre las vías nacionales, que aporte asistencia técnica y orientaciones de tipo técnico para la instalación de los sistemas de foto detección, que tenga en cuenta aspectos como los siguientes: (i) pertinencia de la instalación del sistema, comparado con otros tipos de medidas de mitigación de riesgo, protección de la vida de peatones y conductores. (ii) Cumplimiento del espíritu de la ley. (iii) Definición técnica de sitios para la instalación de los mecanismos de detección, basados en las estadísticas de accidentalidad y otros factores influyentes. (iv) Tipos de infracción a detectar acordes con las necesidades y condiciones particulares de la vía a intervenir.

Se busca con ello poner tope a la interpretación amañada de la ley, que con criterios disímiles se instalen sistemas de fotodetección, con aspiraciones económicas más que la búsqueda de contribuir a la mejoría del sistema de movilidad vial.

En el artículo 137, básicamente se reitera la importancia de la comunicación del informe que suministra el medio al conductor, por lo que la administración de tránsito deberá agotar todos los medios a su alcance para hacer comparecer al citado y, cuando el propietario no coincida con el conductor, esa citación no implica vinculación alguna.

Un avance importante en el propósito de la presente iniciativa tiene que ver con que se deja establecido que el comparendo solo puede imponerse cuando aparezca plenamente comprobado que el citado es el infractor. De manera que lo aquí propuesto salvaguarda en su integridad la aplicación del principio del debido proceso administrativo sancionatorio del que sin duda se desprenden garantías importantes como (i) conocer las actuaciones de la administración; (ii) pedir y controvertir las pruebas; (iii) ejercer con plenitud su derecho de defensa; (iv) impugnar los actos

administrativos, y (v) gozar de las demás garantías establecidas en su beneficio.

IV. Facultad del legislador para adoptar procedimientos de tránsito

Finalmente, en materia de regulación de los procedimientos y procesos administrativos en materia de tránsito, y de regulación de los procedimientos para la aplicación de limitaciones o sanciones por infracciones de tránsito, le asiste igualmente al Legislador una extensa potestad de regulación, de conformidad con las disposiciones generales consagradas en los artículos 29 y 150, numerales 1 y 2 de la Constitución Política, que consagra que es al Legislador a quien le incumbe regular los diversos procesos judiciales y administrativos, y establecer las etapas, oportunidades y formalidades aplicables a cada uno de ellos, así como los términos para interponer las diferentes acciones y recursos ante las autoridades judiciales y administrativas.

En estos términos dejo a consideración del Honorable Congreso de la República esta iniciativa para que en el escenario del debate político y jurídico sea analizado y decidido de manera que todos los reparos que hoy existen sobre los artículos modificados puedan ser superados, legitimando así la utilización de los medios tecnológicos como instrumentos de prueba de la potestad sancionatoria administrativa, subordinándolas a las reglas del debido proceso y la presunción de inocencia.

De los honorables Congressistas,

| NOMBRE Y APELLIDO | FIRMA | SENADOR | REPRESENTANTE |
|-------------------------------|---------|---------|---------------|
| Ciro Alejandro Encinas Cortés | [Firma] | | X |
| Pablo David Molano | [Firma] | | X |
| Oscar David Luis P. | [Firma] | | X |
| Margarita María Pico | [Firma] | | |
| Fernando P. de Jarama | [Firma] | | |
| Carlos Augusto Castro | [Firma] | | X |
| Samuel Rojas Mejía | [Firma] | | X |
| Alvaro Hernán Prada | [Firma] | | X |
| FERNANDO SIENZA TIZ | [Firma] | | X |
| raola Higuain | [Firma] | | |
| SUSANA CORREA B. | [Firma] | X | |
| FERNANDO AMAR | [Firma] | X | |
| DANIEL A. COBARRALES COSTILLO | [Firma] | X | |
| Paloma Valencia | [Firma] | X | |
| Diego Obdulio Sierra | [Firma] | | X |
| ADRIANA MAYA | [Firma] | | X |
| Enrique Bustamante | [Firma] | | |

| NOMBRE Y APELLIDO | FIRMA | SENADOR | REPRESENTANTE |
|--------------------|---------|---------|---------------|
| Álvaro Uribe | [Firma] | X | |
| [Firma] | [Firma] | | X |
| MARAFERDANDI CASAL | [Firma] | | X |
| Fernando Araujo | [Firma] | | X |

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 16 de septiembre de 2015 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 116 con su correspondiente exposición de motivos, por honorable Representante *Hugo Hernán González*; honorable Senador *Álvaro Uribe*; honorable Representante *Tatiana Cabello*; honorable Senador *Fernando Araujo* y otros honorables Representantes y honorables Senadores.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 118 DE 2015
CÁMARA**

por la cual se amplían las autorizaciones conferidas al Gobierno nacional para celebrar operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores, así como para garantizar obligaciones de pago de otras entidades.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Autorizaciones de endeudamiento

Artículo 1°. Ampliase en trece mil millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$13.000'000.000) o su equivalente en otras monedas, las autorizaciones conferidas al Gobierno nacional por el artículo 1° de la Ley 1624 de 2013 y leyes anteriores, diferentes a las expresamente otorgadas por otras normas, para celebrar operaciones de crédito público externo, operaciones de crédito público interno, así como operaciones asimiladas a las anteriores, destinadas al financiamiento de apropiaciones presupuestales y programas y proyectos de desarrollo económico y social.

Las autorizaciones conferidas por el presente artículo son distintas de las otorgadas por el artículo 2° de la Ley 533 de 1999. En consecuencia, su ejercicio no incidirá en modo alguno en el de las otorgadas por dicha disposición.

Artículo 2°. Ampliase en cuatro mil quinientos millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 4.500'000.000) o su equivalente en otras monedas, las autorizaciones conferidas al Gobierno nacional por el artículo 2° de la Ley 533 de 1999 y leyes anteriores, diferentes a las expresamente autorizadas por otras normas, para garantizar obligaciones de pago de otras entidades estatales conforme a la ley.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los honorables Congresistas,



MAURICIO CÁRDENAS SANTAMARÍA
Ministro de Hacienda y Crédito Público

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Marco jurídico y antecedentes

Le corresponde al Congreso de la República, en virtud del numeral 9 del artículo 150 de la Constitución Política, expedir las leyes y por medio de ellas “conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales (...)”.

El endeudamiento interno¹ y externo de la Nación, y el otorgamiento de garantías a otras entidades estatales se deriva entonces de la mencionada atribución constitucional.

Ahora bien, con la Ley 123 de 1959 se incorpora por primera vez la noción de cupo de endeudamiento como el límite cuantitativo al otorgamiento de una autorización genérica para celebrar varias operaciones de crédito público.

Con anterioridad a la expedición de la Ley 123 de 1959 se autorizaba la celebración de contratos específicos, pero desde su expedición, el Congreso de la República ha venido autorizando de manera general al Gobierno Nacional para celebrar operaciones de crédito público. Así, en virtud de la Ley 1624 de 2013 se ampliaron las autorizaciones que tanto para crédito interno como externo habían conferido la Ley 1366 de 2009, la Ley 781 de 2002, la Ley 533 de 1999 y demás leyes de endeudamiento anteriores.

De igual manera, es relevante resaltar que según el artículo 2° de la Ley 781 de 2002, las autorizaciones para endeudamiento afectarán el cupo en la fecha en que se apruebe la respectiva minuta de contrato por parte de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y cuando se trate de emisión y colocación de títulos de deuda pública, se afectará en la fecha de colocación de los mismos.

De otra parte, el artículo 4° de la Ley 781 de 2002 dispone que las autorizaciones de endeudamiento conferidas por la ley a la Nación se entenderán agotadas una vez utilizadas. Sin embargo, los montos que se afecten y no se contraten o los que se contraten y se cancelen por no utilización, así como los que se reembolsen en el curso normal de la operación, incrementarán en igual cuantía la disponibilidad del cupo afectado y para su nueva utilización se someterán a lo dispuesto en dicho artículo y al Título 1 “Disposiciones Generales de Crédito Público” de

¹ Se entiende por endeudamiento interno como toda operación de crédito público interno diferente a la emisión de Títulos de Tesorería, TES.

la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1068 de 2015 “Decreto Único del Sector Hacienda y Crédito Público” y demás disposiciones aplicables.

En lo concerniente al otorgamiento de garantías por parte de la Nación, el documento Conpes 2498 de 1990 estableció los lineamientos de política para el otorgamiento de la garantía de la Nación, pero solo hasta 1994 se empezó a regular el proceso de crédito externo e interno, mediante el documento Conpes 2689 y a través de la Resolución número 64 de 1994. En el documento Conpes 2689 se especificaron los criterios generales para el otorgamiento de garantías por parte de la Nación a operaciones de crédito y las directrices generales aplicables para el estudio de posibles operaciones de crédito externo.

Ahora bien, en relación con las garantías otorgadas por la Nación, el artículo 38² de la Ley 344 de 1996 diferenció la contabilización del cupo de endeudamiento de la Nación con el de las garantías, otorgando un cupo inicial por la suma de cuatro mil quinientos millones de dólares (USD 4.500.000.000), para efectos de garantizar obligaciones de pago de las operaciones internas y externas que celebren las entidades estatales.

Posteriormente, mediante el artículo 2° de la Ley 533 de 1999, se autorizó la ampliación del cupo otorgado por el artículo 38 de la Ley 344 de 1996 en cuatro mil quinientos millones de dólares (USD 4.500.000.000). Por su parte, el artículo 3 de la Ley 533 de 1999 estableció que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público afecta la autorización conferida por el artículo 2° ibídem en la fecha en que se apruebe la respectiva minuta del contrato por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional y cuando la Nación dentro del ámbito de sus facultades, garantice la emisión y colocación de títulos de deuda pública, se afectará el cupo de la garantía con la colocación de los mismos.

Adicionalmente, durante el proceso de autorización de las operaciones de crédito público externo, se cuenta con la intervención de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público, órgano creado mediante la Ley 123 de 1959, el cual participa en la gestión y contratación de dichas operaciones y el otorgamiento de garantías por parte de la Nación conforme a lo previsto en el Capítulo 6 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015 “Decreto Único del Sector Hacienda y Crédito Público”. Sus funciones se orientan principalmente

² **Artículo 38. Contabilización de las garantías de la Nación.** Las garantías otorgadas por la Nación a las obligaciones de pago de otras entidades estatales se contabilizarán en un cupo separado cuyo monto se establece inicialmente en la suma de cuatro mil quinientos millones de dólares (US\$4.500.000.000), tanto para operaciones internas como externas.

Para la utilización del cupo de garantías se requerirá la autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, previo concepto del Conpes y el de la Comisión de Crédito Público.

Este cupo se afectará inicialmente con las garantías otorgadas por la Nación con cargo al cupo de endeudamiento de la Ley 185 de 1995. Los montos liberados en razón de la aplicación de esta Ley incrementarán en igual cuantía el cupo de crédito.

hacia el control político y seguimiento de las autorizaciones conferidas por el Congreso de la República mediante las leyes que establecen el cupo de endeudamiento y garantías de la Nación.

2. Cupo de Endeudamiento de la Nación

El cuadro que se presenta a continuación contiene la información sobre el estado actual del cupo de endeudamiento aprobado por la Ley 1624 de 2013, la Ley 1366 de 2009, la Ley 781 de 2002, la Ley 533 de 1999 y la proyección del saldo disponible de dicho cupo con corte a 30 de junio de 2015.

Cuadro N° 1. Cupo de endeudamiento externo de la Nación

| | |
|--|---------------|
| A. Cupo autorizado por la Ley 533 de 1999 | 12,000 |
| B. Cupo autorizado por la Ley 781 de 2002 | 16,500 |
| C. Ampliación cupo Ley 1366 de 2009 | 4,500 |
| D. Ampliación cupo Ley 1624 de 2013 | 10,000 |
| E. Subtotal Cupo Aprobado Congreso | 43,000 |
| F. Afectaciones | 55,172 |
| G. Reembolsos (Amortizaciones) | 14,684 |
| H. Cancelaciones por montos no utilizados | 432 |
| I. Utilización Neta del Cupo (F - G - H) | 40,057 |
| Cupo disponible de endeudamiento de la Nación (E - I) | 2,943 |

* Cifras en millones de dólares de los Estados Unidos de América (USD).

** Reembolsos contabilizados con cierre parcial del SDP a 30 de junio de 2015 - Actualizado: 07/07/2015.

***El cupo con proyecciones de reembolsos hasta el 31 de diciembre de 2015 es de USD 6,174 millones.

Fuente: Subdirección de Riesgo – Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

De acuerdo con los movimientos de afectaciones y amortizaciones, se evidencia la necesidad de ampliar el cupo de endeudamiento en el orden de trece mil millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$13.000'000.000) o su equivalente en otras monedas, con el propósito de propender a una mayor diversificación de las fuentes de financiamiento de la Nación.

Dicha ampliación del cupo toma en cuenta las proyecciones de servicio de la deuda, el plan financiero de la presente vigencia, los supuestos de déficit del balance fiscal presentados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2015 y las reformas presentadas y aprobadas por el Honorable Congreso de la República como lo son: La Regla Fiscal y el criterio de Sostenibilidad Fiscal dentro de la Constitución Política.

De otra parte, es importante que el Gobierno nacional cuente con el cupo de endeudamiento suficiente para impulsar proyectos de inversión en infraestructura y de apoyo al sector productivo, lo cual se verá traducido en el fortalecimiento del crecimiento económico sin comprometer los objetivos de sostenibilidad de la deuda de mediano plazo. Así mismo, la ampliación del cupo de endeudamiento permitirá al Gobierno nacional continuar con la diversificación de las fuentes de financiación, con lo

cual se podrán aprovechar mejores tasas de financiación y mantener el mercado externo como posible fuente de financiación.

Es importante resaltar que el Gobierno nacional debe maximizar las diferentes fuentes de recursos, en condiciones favorables, buscando un equilibrio entre los mercados interno y externo. Así las cosas, cada fuente de financiamiento cuenta con particularidades especiales que se concretan en la consecución de los recursos y en la gestión de los mismos. En el caso del financiamiento en el mercado internacional de capitales, dicho cupo permitirá al Gobierno nacional aprovechar ventanas de oportunidad y contar con un margen de acción amplio para beneficiarse de las mejores condiciones financieras disponibles en el momento.

3. Cupo de Garantías de la Nación

El cuadro que se presenta a continuación contiene la información sobre el estado actual del cupo de garantías aprobado por la Ley 344 de 1996, la Ley 533 de 1999 y la proyección del saldo disponible de dicho cupo con corte a 30 de junio de 2015.

Cuadro N° 2. Cupo de Garantías de la Nación

| | |
|--|--------------|
| A. Cupo autorizado por la Ley 344 de 1996 | 4,500 |
| B. Cupo autorizado por la Ley 533 de 1999 | 4,500 |
| C. Subtotal Cupo Aprobado Congreso | 9,000 |
| D. Afectaciones | 7,364 |
| E. Reembolsos (Amortizaciones) | 158 |
| F. Cancelaciones por montos no utilizados | 354 |
| G. Utilización Neta del Cupo (D - E - F) | 6,851 |
| Cupo disponible de garantías de la Nación (G - C) | 2,149 |

* Cifras en millones de dólares de los Estados Unidos de América (USD).

Fuente: Subdirección de Riesgo – Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

De acuerdo con los movimientos de afectaciones y amortizaciones, y considerando las expectativas de nuevos otorgamientos de garantías por parte de la Nación, se evidencia la necesidad de ampliar el cupo de garantías en el orden de cuatro mil quinientos millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 4.500'000.000) o su equivalente en otras monedas. Este cupo tiene el propósito de garantizar la financiación de nuevos proyectos de inversión y necesidades estratégicas de las entidades estatales, los cuales, al demandar una amplia financiación, hacen de la banca comercial del mercado externo y de la banca multilateral fuentes útiles e importantes, que para la aprobación de los créditos requieren de manera indispensable el apoyo del Gobierno nacional a través de su garantía.

Dicha ampliación del cupo toma en cuenta las proyecciones de endeudamiento de diferentes entidades estatales que podrían requerir garantías de la Nación, sobre todo cuando existe una potencial necesidad de financiación para el posconflicto y diferentes proyectos de inversión social e infraestructura. De igual manera, la estructura de garantías por sector y por prestamista vigentes y los criterios establecidos en el Documento Conpes 2689-DNP-UDE

del 21 de enero de 1994 que deben cumplir las operaciones garantizadas por la Nación son:

- Se trate de financiación de proyectos considerados como social y económicamente prioritarios para el Gobierno nacional, con plena justificación técnica, económica y social.
- Se trate de operaciones en condiciones financieras adecuadas a juicio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Se trate de entidades públicas que tengan adecuada capacidad de endeudamiento y una buena trayectoria de manejo y pago oportuno de los recursos del crédito. Adicionalmente, deben encontrarse a paz y salvo con la Nación. En ningún caso la Nación podrá garantizar obligaciones internas de pago de las entidades territoriales y sus descentralizadas, ni obligaciones de pago de particulares.
- Que exista una evaluación de alternativas de financiamiento y de mercado, conforme se señala en el Decreto número 1068 de 2015.
- Se utilicen mecanismos abiertos y competitivos en la adquisición de bienes y servicios, con el fin de asegurar el cumplimiento de los principios de economía, transparencia y selección objetiva, previstos en la Ley 80 de 1993.
- Se asegure la capacidad de gestión de la entidad pública que ejecutará el proyecto y los recursos suficientes para la operación y mantenimiento del proyecto una vez se encuentre terminado.
- Se aseguren las contragarantías suficientes para respaldar la operación.

Durante los últimos 10 años, han existido 28 operaciones que han afectado el cupo de las garantías que otorga la Nación. La destinación de los recursos, como en general la legislación lo prevé, ha sido hacia la ejecución de programas de desarrollo, en proyectos para vías, aguas, transporte, saneamiento ambiental, salud, educación, desarrollo institucional, etc. Así, la normatividad vigente permite comprender y contextualizar la importancia del otorgamiento de las garantías de la Nación en la celebración de operaciones de crédito público por parte de las entidades territoriales y por los entes descentralizados de todos los niveles, en orden a apoyar el cumplimiento de las funciones del Estado.

Como la norma lo establece y con el ánimo de que la Nación se encuentre protegida en el riesgo que afronta al actuar como garante, cuando se dan este tipo de operaciones las entidades garantizadas deben constituir a favor de la Nación las respectivas contragarantías que en un alto nivel de probabilidad aseguren el pago oportuno y los mecanismos de recuperación en eventos en los cuales la Nación deba honrar la garantía. Estas contragarantías han permitido minimizar el riesgo de incumplimiento por parte de las entidades deudoras.

Como mecanismo adicional de cubrimiento del riesgo de impago, está el Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales, que para el caso de las operaciones de crédito público está reglamentado por

el Título 2, Parte 4 del Libro 2 del Decreto número 1068 de 2015, “por medio del cual se expidió el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público” (compilatorio del Decreto número 3800 de 2005). En general, el decreto establece la obligación de que las entidades que son objeto de la garantía de la Nación, paguen una comisión por esta y que ese pago sea girado a nombre de la Nación al Fondo en referencia, con destino a cubrir el pasivo contingente que se genera por la operación.

Adicionalmente, durante el año en curso, la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional expidió la Resolución número 032 de abril de 2015 con la cual se logra mejorar la posición de la Nación ante el otorgamiento de garantías, en la medida en que mejora la cobertura de las contragarantías y optimiza la estimación de los giros que las entidades deben hacer al Fondo de Contingencias, en virtud de la garantía que la Nación les otorga ante la celebración de operaciones de crédito público. Estos desarrollos han logrado la disminución de la incidencia de acuerdos de pago, en la medida en que la Nación no ha requerido recurrir a pagos en nombre de entidades garantizadas.

En cuanto a posibles operaciones que puedan afectar el mencionado cupo, existen expectativas de proyectos de educación por parte del Icetex, al igual que apoyo al sector energético y a las finanzas rurales, impulsados por Bancoldex y Finagro, respectivamente. Por su parte, el sector de infraestructura puede tener una amplia participación, al igual que el potencial posconflicto, para el cual las entidades estatales podrían requerir amplia financiación, alcanzable con el apoyo de la garantía de la Nación.

En este orden de ideas, y teniendo en cuenta que la ampliación del cupo de operaciones garantizadas por la Nación se ha mantenido durante varios años, se considera prudente solicitar una ampliación al cupo de garantías concordante con el autorizado por la Ley 533 de 1999 y la Ley 344 de 1996, es decir, cuatro mil quinientos millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$4.500'000.000) o su equivalente en otras monedas, toda vez que ya han pasado más de 15 años desde que este cupo fue ampliado por última vez.

Es importante mantener una disponibilidad adecuada del mismo, para eventos y necesidades de entidades estatales que requieran como condición específica para poder acceder a fuentes de financiamiento, que las operaciones estén garantizadas por la Nación, por lo que si no se cuenta con el cupo suficiente para adelantar eficiente y efectivamente las operaciones de garantía, las entidades y sectores que necesitan ello como exigencia para su apalancamiento se verán afectadas en la posibilidad de acceder a recursos valiosos para su funcionamiento e inversión.

4. Sostenibilidad fiscal

El diseño de la política fiscal de mediano y largo plazo se enmarca en una institucionalidad fiscal articulada, estructurada y racional, cimentada en la Ley de Regla Fiscal y en el criterio de Sostenibili-

alidad Fiscal incorporado a la Constitución Política mediante el Acto Legislativo número 3 del año 2011. Estas herramientas, que complementan aquellas implementadas años atrás (el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo) asegurarán la continuidad en el esfuerzo del Gobierno nacional de converger y mantener una senda responsable de las finanzas públicas que garantice la sostenibilidad de su deuda en el mediano plazo. Esto a su vez, seguirá redundando en la consolidación de la credibilidad del Gobierno nacional como autoridad fiscal coherente y responsable por parte de los agentes económicos y de los mercados financieros nacionales e internacionales.

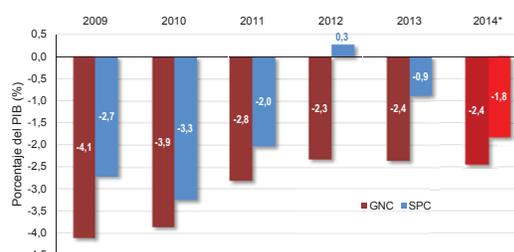
Teniendo en cuenta lo anterior, la aprobación del cupo de endeudamiento y de garantías solicitado al Honorable Congreso de la República a través de este proyecto de ley, permitirá un mayor margen de maniobra en materia de gestión de recursos de financiamiento para los próximos años, tanto para el Gobierno nacional como para las Entidades Estatales, que con el marco institucional fiscal vigente asegurará que la consecución y ejecución de dichos recursos no ponga en riesgo la sostenibilidad macro y fiscal del país, sobre todo en un escenario de desaceleración de la economía.

La experiencia de la última década evidenció que la economía colombiana sorteó de forma exitosa una crisis financiera internacional y logró implementar estrategias de corto y mediano plazo para atender las necesidades de gasto inminentes por cuenta de diversas contingencias, como desastres naturales, pasivos pensionales, y deudas de gobiernos anteriores, entre otros. Lo anterior resultó de una disciplina fiscal que se fundamentó en el manejo sano, transparente y sostenible de las finanzas públicas; y sobre todo, en la toma de decisiones oportunas y responsables por parte de una autoridad fiscal con una excelente reputación.

Actualmente se proyecta una desaceleración económica para Colombia, luego de la caída de los precios del petróleo presentada en el segundo semestre de 2014. La depreciación nominal del peso implica una caída en los términos de intercambio. Sin embargo, las reformas significativas en los años anteriores en términos fiscales buscan asegurar la sostenibilidad macro y fiscal de los años siguientes. Las reformas tributarias de los últimos años orientadas a estabilizar las fuentes de ingresos, el esfuerzo de ajuste del Gobierno a través del control de los gastos y las mejoras en el diseño de la política fiscal de mediano plazo, sumados a una mejor gestión de la DIAN (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales), permiten al país afrontar esta compleja coyuntura sin poner en riesgo la sostenibilidad fiscal.

Mientras que en el año 2009 el déficit del Sector Público Consolidado (SPC) y del Gobierno Nacional Central (GNC) ascendían a 2.7% y 4.1% del PIB, respectivamente, cálculos preliminares indican que al cierre de 2014, estos indicadores representaron 1.8% y 2.4% del PIB, respectivamente, lo cual en términos del GNC es consistente con la regla fiscal.

Gráfico N° 1 Déficit del SPC y GNC (% PIB)



* Cifras preliminares

Fuente: Dirección General de Política Macroeconómica - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Para el mediano plazo, la senda fiscal presenta un aumento del déficit del SPC en 2015, consecuencia de la ampliación del ciclo energético, el deterioro del déficit total del GNC y la finalización de los períodos de gobierno en las entidades territoriales, para luego comenzar a recuperarse a partir de 2017, año en el que se estará cerrando el ciclo negativo del petróleo. La disciplina fiscal permitirá reducir los niveles de la deuda pública, lo cual se verá reflejado en menores pagos de intereses, recursos que pueden ser utilizados en inversión.

Con base en los anteriores lineamientos, la estrategia fiscal de mediano plazo plasmada en el nuevo Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) permitirá llevar el nivel de deuda neta de activos financieros del Sector Público No Financiero de 27.4% del PIB en el año 2014 a 6.6% del PIB en el año 2026, nivel asociado con un balance primario que pasaría de 0.7% del PIB a 2.1% del PIB en igual periodo de análisis.

Gráfico N° 2. Balance primario y deuda del Sector Público no financiero 2014-2026 (% del PIB)



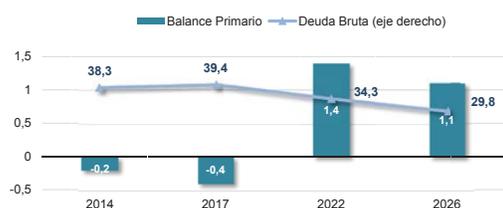
Cifras expresadas en términos del PIB base 2005.

1/. La deuda neta de activos financieros es aquella que resta los activos que tienen las entidades públicas en el sistema financiero nacional e internacional.

Fuente: Dirección General de Política Macroeconómica - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En términos de las finanzas del Gobierno Nacional Central, se espera que el déficit fiscal pase de 2.4% del PIB en el año 2014 a 3.1% del PIB en el año 2017, para luego recuperarse y finalizar en 1.0% del PIB en el año 2026. Con esta meta, el déficit estructural del GNC descenderá a 2.0% del PIB en el año 2017 y a 1.0% del PIB a partir de 2023, tal como se propone en las metas contenidas en la regla fiscal. Estos balances son consistentes con unas metas de deuda bruta de 38.3% del PIB en el año 2014, 39.4% en el 2017 y 29.8% en el año 2026 (Gráfico N° 3).

Gráfico N° 3 Balance primario y deuda del GNC 2011-2022 (% del PIB)



Cifras expresadas en términos del PIB base 2005.

Fuente: Dirección General de Política Macroeconómica - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En particular, en cuanto a los componentes de gasto, se proyecta la siguiente evolución: El costo del servicio de deuda pasará de 2.7% del PIB en 2017 a 2.1% del PIB en 2026 con un máximo de 2.8% del PIB en 2018. Por su parte el gasto por funcionamiento pasará de 14.3% del PIB en 2017 hasta 12.5% del PIB en 2026 debido a un crecimiento menor del nivel de gasto con respecto al PIB nominal. Finalmente, en gasto por inversión se espera tener un nivel garantizado de 1.8% del PIB, con el que se pueda atender los compromisos constitucionales del Estado de Derecho y mantener la cobertura actual de los programas más importantes del Gobierno nacional.

4.1. Regla Fiscal

Se destaca que la Regla Fiscal, establecida en la Ley 1473 de 2011, señala una senda decreciente del déficit en el balance fiscal estructural para los próximos años, hasta llegar en el 2022 a un déficit de 1,0% del PIB. Con esta política se pretende garantizar un gasto público sostenible y evitar un aumento desmesurado del endeudamiento bruto de la Nación. De igual forma, se busca evitar que la deuda absorba el espacio fiscal disponible para la inversión social.

Por esto, la Regla Fiscal es un instrumento fundamental para afianzar la disciplina fiscal y la estabilidad macroeconómica, mediante el compromiso del Gobierno Nacional Central de realizar un manejo sostenible de las finanzas públicas, lo cual, entre otros beneficios, le permite administrar el nivel de deuda en el mediano plazo, desarrollar una política fiscal contracíclica, facilitar la coordinación en el manejo de la política económica y, además, ganar la confianza de los mercados, todo lo cual en conjunto se verá reflejado en el bienestar general de la población.

Así mismo, vale la pena resaltar que el Gobierno nacional ha manejado de manera responsable el endeudamiento con el mercado de bonos, los bancos multilaterales y Gobiernos, estableciendo mecanismos para mejorar el perfil del endeudamiento público. Así las cosas, el Gobierno ha efectuado operaciones de manejo con el fin de disminuir el riesgo y el costo de la deuda en términos relativos a la curva de tasas en dólares de Colombia y al comportamiento futuro de las tasas de cambio.

5. Requisitos legales

El artículo 364 de la Constitución Política, establece que "(...) el endeudamiento interno y externo

de la Nación y de las entidades territoriales no podrá exceder su capacidad de pago (...)".

Esta norma constitucional fue desarrollada por la Ley 358 de 1997 y en su artículo 16, estableció el mecanismo por el cual el Gobierno nacional demostrará la capacidad de pago en el momento de presentar el Proyecto de Ley de Endeudamiento en los siguientes términos:

"Artículo 16. El Gobierno nacional en el momento de presentar los proyectos de Ley de Presupuesto y de Ley de Endeudamiento deberá demostrar su capacidad de pago ante el Honorable Congreso de la República. El Gobierno demostrará la mencionada capacidad mediante el análisis y las proyecciones, entre otras, de las cuentas fiscales del Gobierno y de las relaciones saldo y servicio de la deuda/ PIB tanto para el endeudamiento interno como externo, al igual que el saldo y el servicio de la deuda externa/exportaciones". (Subraya fuera de texto).

Por su parte, al ser la deuda una garantía de un pasivo contingente para la Nación, estos indicadores permiten al Gobierno nacional brindar garantías en el financiamiento de las entidades estatales a partir de una mayor confianza en su capacidad de endeudamiento.

6. Capacidad de Pago

Para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo anteriormente transcrito, el Gobierno nacional procede a demostrar la capacidad de pago a través del análisis de los indicadores definidos para el efecto por el legislador. En la siguiente tabla se puede observar cómo la política contracíclica afecta, corto plazo, la composición de deuda interna y externa del Gobierno nacional; ajustándose a mediano plazo a la composición definida como política por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para minimizar los efectos de choques externos ante eventos de crisis.

Cuadro N° 3. Evolución de la deuda Total Bruta del GNC (Billones de pesos)

| Año | Deuda Total | Deuda Interna Bruta | Participación | Deuda Externa Bruta | Deuda Externa Bruta (Miles de Millones USD) | Participación |
|-------|-------------|---------------------|---------------|---------------------|---|---------------|
| 2004 | 122 | 69 | 56% | 53 | 22 | 44% |
| 2005 | 136 | 88 | 65% | 48 | 21 | 35% |
| 2006 | 147 | 94 | 64% | 53 | 24 | 36% |
| 2007 | 147 | 99 | 68% | 48 | 24 | 32% |
| 2008 | 163 | 109 | 67% | 55 | 24 | 33% |
| 2009 | 185 | 126 | 68% | 60 | 29 | 32% |
| 2010 | 203 | 144 | 71% | 59 | 31 | 29% |
| 2011 | 215 | 151 | 70% | 64 | 33 | 30% |
| 2012 | 214 | 155 | 72% | 59 | 34 | 28% |
| 2013 | 239 | 171 | 71% | 69 | 36 | 29% |
| 2014 | 277 | 187 | 68% | 90 | 38 | 32% |
| 2015* | 301 | 193 | 64% | 108 | 43 | 36% |
| 2016* | 333 | 212 | 64% | 121 | 48 | 36% |
| 2017* | 353 | 227 | 64% | 126 | 49 | 36% |

Fuente: Subdirección de Riesgo – Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Cálculos sobre revisión Plan Financiero junio 2015.

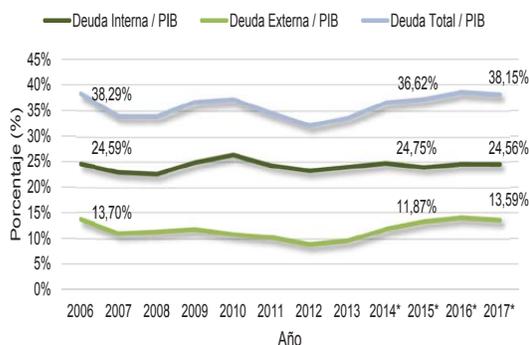
No tiene en cuenta los TES de Control Monetario.

A continuación, se presentan los indicadores de conformidad con lo establecido en el artículo 16 de la Ley 358 de 1997:

6.1. Saldo de Deuda total sobre Producto Interno Bruto (% PIB)

El saldo de la deuda como porcentaje del PIB muestra la proporción de bienes y servicios producidos por el país durante un año, que sería necesaria para cancelar la totalidad de la deuda del Gobierno nacional.

Gráfico N° 4. Deuda Bruta del GNC (% PIB)



Fuente: Subdirección de Riesgo – Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional y Dirección General de Política Macroeconómica – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Cálculos: Subdirección de Riesgo – Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

No tiene en cuenta los TES de Control Monetario.

* Datos proyectados.

El Gráfico número 4 presenta la tendencia de este indicador desde 2006 hasta 2017 para el Gobierno Nacional, y se observa cómo la deuda total ha disminuido desde 38.3% en el año 2006 a 36.6% en el año 2017. También se observa la forma en que la deuda externa redujo su participación hasta 2013, producto de la estrategia impulsada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para el fortalecimiento del mercado de capitales doméstico y reducción de exposición de la deuda a riesgo cambiario, lo que sirvió para disminuir el impacto de la subida de la tasa de cambio en la segunda mitad de 2014.

La disminución del saldo de la deuda entre 2010 y 2012 permite que el efecto de subida de tasas de cambio que está afectando el saldo de la deuda externa desde 2014 tenga un impacto menor a corto y mediano plazo sobre el servicio de la deuda (Amortizaciones e intereses). Esta situación permite gestionar el servicio de la deuda de tal manera que el gasto público pueda destinarse a proyectos sociales o de inversión, los cuales impulsarán un crecimiento equitativo y sostenido de la economía a mediano y largo plazo.

6.2. Saldo de Deuda Externa Bruta sobre las Exportaciones

En cuanto al indicador de saldo de deuda externa bruta sobre las exportaciones, el cual mide la

proporción de las exportaciones que se requerirían para pagar la totalidad de la deuda externa, se observa que existe capacidad de generar recursos en moneda extranjera suficientes para pagar la totalidad del servicio de la deuda externa que contrate el Gobierno nacional. (Ver Cuadro N° 4 y Gráfico N° 5).

Cuadro N° 4. Indicador de capacidad de pago deuda externa

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015* | 2016* | 2017* |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|-------|-------|
| Deuda Externa Bruta GNC (US\$ millones) | 23.0 | 27.8 | 27.7 | 31.2 | 34.7 | 34.5 | 38.0 | 40.3 | 43.4 | 48.9 | 51.4 |
| Exportaciones (US\$ millones) | 30.0 | 37.6 | 32.8 | 39.7 | 56.9 | 60.1 | 58.8 | 54.8 | 49.1 | 53.0 | 57.5 |
| Deuda Externa Bruta / Exportaciones | 79% | 65% | 89% | 78% | 58% | 56% | 61% | 68% | 88% | 92% | 89% |

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE, (Colombia, destino de las exportaciones / 1995 - 2011(Diciembre)) y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

* Datos Proyectados.

Gráfico N° 5. Saldo de la Deuda Externa del GNC (% Exportaciones)



* Datos proyectados.

Fuente: Subdirección de Riesgo – Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional y Dirección General de Política Macroeconómica – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Cálculos: Subdirección de Riesgo – Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En este orden de ideas, y de acuerdo con los indicadores presentados en esta sección, es importante resaltar que el cupo adicional de endeudamiento externo al que se refiere el presente proyecto de ley no pone en riesgo la sostenibilidad de la deuda en el mediano plazo.

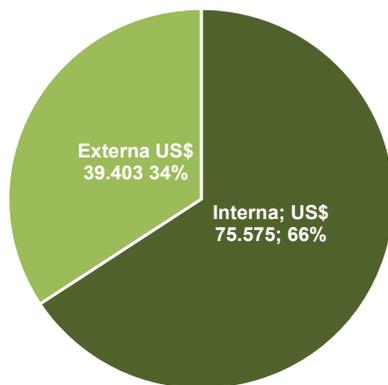
7. Perfil de la Deuda

El desempeño de la economía colombiana durante el año 2014 fue el resultado de un manejo responsable de la política pública enfocada a garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica del país, sin desatender las necesidades de bienes y servicios que demanda la población. Aunque en el 2014 se presentaron varios retos para la

economía nacional, tales como la disminución de los precios del petróleo en la segunda mitad del año y la crisis europea; estos retos significaron para la Administración Central una reacción oportuna y eficiente en la toma de decisiones que permitieron mantener el buen curso de la economía y el cumplimiento de las metas establecidas tanto para el presente año como para los años siguientes. Las medidas tomadas en este sentido estuvieron dirigidas a la consecución de nuevas fuentes de financiamiento que permitan el cubrimiento del déficit fiscal adicional dado por el mercado petrolero.

Al 31 de diciembre del año 2014, la deuda del Gobierno nacional ascendió a USD 115.746 millones, de los cuales el 67.58% corresponde a endeudamiento interno, lo cual obedece al aumento de las necesidades de financiación derivadas del requerimiento de apalancar el crecimiento sostenido de la economía. Durante el último año, dichos recursos han sido especialmente importantes en el financiamiento de la política contracíclica emprendida por el Gobierno nacional, con el fin de contrarrestar los choques externos y atender los compromisos adquiridos con el mercado interno y externo de capitales y con la banca multilateral.

Gráfico N° 6. Composición por Tipo de Deuda de la deuda bruta del GNC



*Cifras en millones de dólares de los Estados Unidos de América (USD).

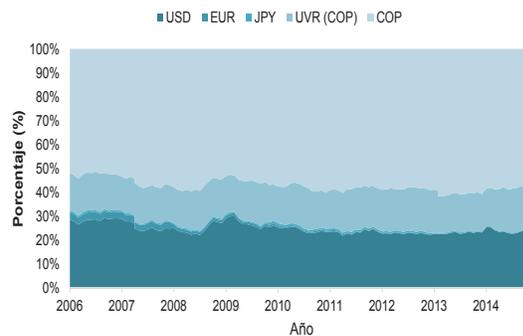
Datos a 30 de junio de 2015

Fuente: Subdirección de Riesgo – Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El endeudamiento desagregado según su denominación, presenta una alta concentración en deuda denominada en pesos, lo cual obedece principalmente al direccionamiento hacia una estrategia enfocada en la reducción de la exposición del portafolio ante variaciones de la tasa de cambio con el fin de disminuir los impactos de la volatilidad internacional.

Esta política evidenció sus virtudes a la luz de las dificultades y la turbulencia que mostraron los mercados internacionales durante la última década, en los cuales Colombia no tuvo dificultad alguna en la financiación de sus necesidades y los bajos costos de dicha financiación.

Gráfico N° 7. Composición por Monedas de la deuda bruta del GNC

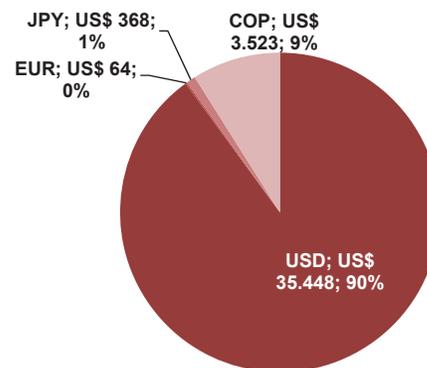


Datos a 30 de junio de 2015

Fuente: Subdirección de Riesgo – Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En este sentido, la Nación ha venido implementando operaciones de manejo de deuda con el fin de convertir obligaciones contratadas en otras monedas a pesos. Así mismo, de los créditos contratados en monedas diferentes al peso se observa una alta concentración en dólares, lo cual es congruente con la estrategia de manejo del riesgo cambiario, ya que el mercado de dicha moneda es el más líquido y cuenta con mayores facilidades para la gestión y administración futura de los riesgos asociados a la variación de la tasa de cambio.

Gráfico N° 8. Denominación Deuda Externa del Gobierno Nacional Central



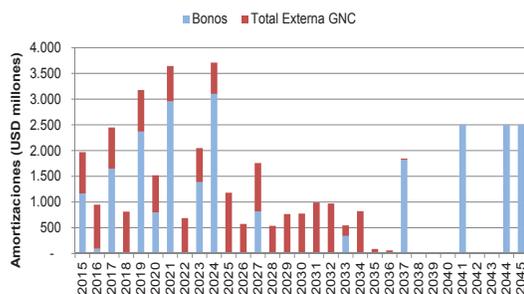
*Cifras en millones de dólares de los Estados Unidos de América (USD).

Datos a 30 de Junio de 2015

Fuente: Subdirección de Riesgo – Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Respecto al perfil de amortizaciones se destaca que para la segunda mitad del año 2017 se deben amortizar USD 2,449 millones, equivalentes al 6.2% del total de pagos de deuda externa proyectados para los próximos 30 años, en el año 2019 se amortizarán USD 3,177 millones, es decir el 8.1% del saldo total vigente, durante el año 2021 se realizarán amortizaciones por USD 3,643 millones, correspondientes al 9.2% y en el año 2024 se amortizarán USD 3,709 millones, los cuales representan el 9.4%.

**Gráfico N° 9 Perfil de Vencimientos
Deuda Externa del GNC**



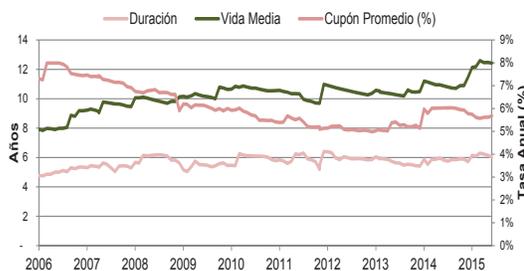
Datos a 30 de junio de 2015.

Fuente: Subdirección de Riesgo – Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Finalmente, en la siguiente gráfica se muestra la evolución desde el año 2006 de tres (3) de los principales indicadores de la deuda, a saber: duración, vida media y cupón promedio. La duración ha mostrado un aumento a lo largo del período de análisis, lo cual revela la confianza depositada por los inversionistas en los papeles emitidos a largo plazo y la estrategia llevada a cabo por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en cuanto a aumentar los plazos de sus obligaciones. Por su parte, la vida media presenta un aumento considerable, lo cual representa un significativo progreso en la estrategia de deuda cuyo objetivo es alargar la duración del portafolio. En el cumplimiento de los objetivos de esta estrategia, la Nación ha sido muy activa en materia de operaciones de manejo de deuda tanto en el mercado local como en el internacional a través de intercambios, sustituciones, recompras, entre otras. En el mercado externo, estas operaciones han podido ser efectuadas debido a la flexibilidad con la que ha contado la Nación en materia de cupos en el momento de realizar las emisiones de los instrumentos que permiten el financiamiento del componente de manejo de deuda.

Así mismo, el cupón promedio evidencia una tendencia favorable, explicada principalmente por la mejor percepción de los inversionistas, de Colombia como emisor, y el apetito de los inversionistas por la deuda del Gobierno nacional, lo cual ha permitido la colocación de títulos a tasas significativamente inferiores comparadas con emisiones en años pasados.

Gráfico N° 10. Indicadores de la Deuda Externa del GNC



Datos a 30 de junio de 2015.

Fuente: Subdirección de Riesgo – Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Esta reducción del costo de endeudamiento evidencia que el mercado daba por descontado el grado de inversión obtenido por la República de Colombia, como consecuencia de la agenda legislativa impulsada por el Gobierno nacional en temas de política económica, la capacidad de la economía nacional para manejar choques externos e internos y al mejoramiento de los indicadores macroeconómicos. Lo anterior se evidencia en términos de ahorros fiscales (intereses) e igualmente genera mayor confianza de los inversionistas extranjeros, entidades financieras, Gobiernos y banca multilateral, lo cual conllevará una mayor cantidad de proyectos de desarrollo económico y social, financiados a través de dichas fuentes y bajo mejores condiciones financieras.

8. Grado de Inversión y percepción en los mercados Internacionales

Colombia cuenta hoy en día con un estatus especial en los mercados internacionales. El progreso del país en los últimos años, las políticas macroeconómicas ortodoxas, el manejo proactivo del portafolio de deuda, los avances en materia de seguridad y la recuperación de la confianza, la inversión y el crecimiento, han permitido que la Nación se posicione como uno de los créditos más atractivos de la región. En ese sentido, la obtención del grado de inversión otorgado a la Nación ha sido importante para Colombia por las razones que se exponen a continuación.

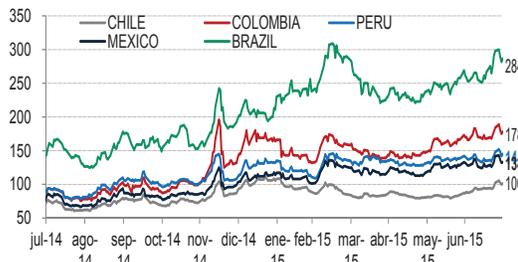
En términos de diversificación, al contar con el grado de inversión, la Nación accede a una nueva base de inversionistas especializados dado que desde el 1° de junio del 2011 sus bonos son elegibles para índices como el *Barclays Global Aggregate Index*, el *US Aggregate Index* o el *US Credit Index*. Así mismo, títulos de deuda por un monto de aproximadamente USD 24.000 millones en nominal, vigentes de la República de Colombia, hacen parte de la lista de referencias elegibles de los diferentes índices de grado de inversión, aumentando la demanda por títulos de la República de Colombia a nivel global. Adicionalmente, la Nación tiene la elegibilidad para índices de fondos especializados en inversiones en mercados emergentes, siendo el EMBI+ o el EMBI Global³ los más representativos, contando así con dos bases de inversionistas de gran importancia a nivel internacional.

³ El Emerging Market Bond Index (EMBI) es un indicador financiero calculado diariamente por JP Morgan, dicho indicador mide el *spread* en puntos básicos del rendimiento de una canasta de bonos de deuda de mercados emergentes contra una canasta de bonos libre de riesgo. El EMBI+ incluye deuda soberana cuyas calificaciones crediticias se encuentren entre BBB+/Baa1, actualmente se compone por deuda de Argentina, Brasil, Bulgaria, Colombia, Ecuador, Egipto, Malasia, México, Marruecos, Nigeria, Panamá, Perú, Filipinas, Polonia, Rusia, Sudáfrica, Turquía, Ucrania y Venezuela. Por otra parte, el EMBI Global incluye deuda soberana de países con cierto ingreso per cápita definido por el Banco Mundial, de este indicador hacen parte: Argelia, Argentina, Brasil, Bulgaria, Chile, China, Colombia, Corea del Sur, Costa de Marfil, Croacia, Ecuador, Egipto, Grecia, Hungría, Líbano, Malasia, México, Marruecos, Nigeria, Panamá, Perú, Filipinas, Polonia, Rusia, Sudáfrica, Tailandia, Turquía, Ucrania y Venezuela.

A su vez, la ampliación en la base de inversionistas y la reducción en la percepción de riesgo tienen efectos positivos para la Nación en la medida que el costo de financiamiento disminuye. Esto, de hecho, beneficia no solo a la República de Colombia sino también a cuasisoberanos y corporativos colombianos que busquen financiarse en los mercados de capitales internacionales. Así mismo, la disminución en las primas de riesgo país incide en una valoración más alta de los diferentes activos y proyectos a nivel local. Así, tanto el grado de inversión como la evolución del país en general han permitido reposicionar a la Nación en los mercados internacionales.

Como puede observarse en el Gráfico número 11, durante el último año de los Credit Default Swaps (CDS)⁴, que son productos financieros cuyo objetivo es proteger a los inversionistas de los riesgos de incumplimiento, han tenido un comportamiento estable con respecto a los países pares de América Latina, lo cual muestra que en este momento de disminución de precios del petróleo y devaluación con respecto al dólar, el riesgo asociado aumenta, pero se mantiene en línea con el comportamiento regional, incluso por debajo de Brasil, sin alterar el Grado de Inversión para la Nación, que se mantiene en BBB con perspectiva estable de acuerdo con la calificación de Standard & Poor's.

Gráfico N° 11. Credit Default Swaps de la República de Colombia pares latinoamericanos



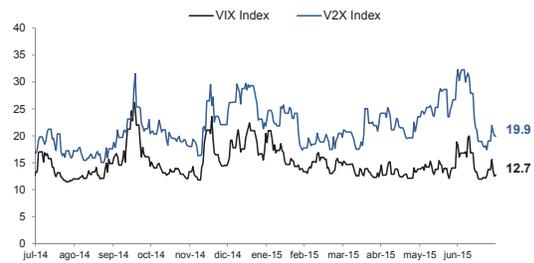
Fuente: Bloomberg. A julio 29 de 2015.

Cálculos: Subdirección Financiamiento Externo de la Nación – Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Como consecuencia a esta percepción y tal como se observa en el Gráfico número 12, la Nación ha tenido un fácil acceso a los mercados internacionales. De este modo, incluso con los altos niveles de volatilidad e incertidumbre, la Nación ha podido contar con los mercados internacionales como una fuente disponible de financiamiento.

4 Los Credit Default Swaps (CDS) son productos financieros que actúan como coberturas en caso de un evento de incumplimiento de algún emisor. A cambio del pago de una prima trimestral, el comprador del seguro se cubre en todo momento frente al riesgo de incumplimiento de un instrumento de deuda de un emisor cualquiera. Así, en caso de un evento de incumplimiento, el comprador del seguro recibe el 100% del principal de un bono que en esas condiciones podría contar con un valor de apenas 20%. Entre más alto es el riesgo de un emisor, más alta es la prima de los CDS.

Gráfico N° 12. Volatilidad⁵ en los mercados internacionales

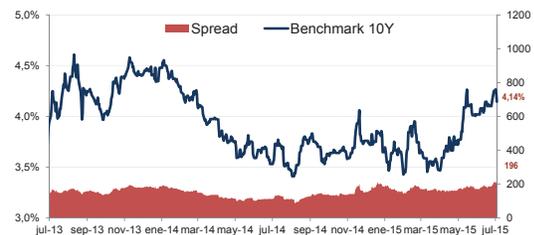


Fuente: Bloomberg – Subdirección de Financiamiento Externo de la Nación.

Cálculos: Subdirección Financiamiento Externo de la Nación – Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Pero quizás más importante que haber contado con acceso suficiente al mercado, es que dicho acceso ha sido efectuado a condiciones cada vez más favorables, incluso durante los años más difíciles de la crisis internacional. En efecto, como puede apreciarse en los Gráficos números 13 y 14, las emisiones de la Nación durante los últimos tres años han sido realizadas a tasas mínimas históricas, reflejándose así el interés, la demanda y la confianza de los inversionistas. Además, la Nación ha podido realizar transacciones de largo plazo mediante instrumentos de 30 años, lo cual es una señal de gran respaldo y confianza del mercado hacia la República de Colombia.

Gráfico N° 13. Tasas de negociación bonos de referencia a 10 años en USD y diferencial con Tesoros de EE.UU (eje derecho)



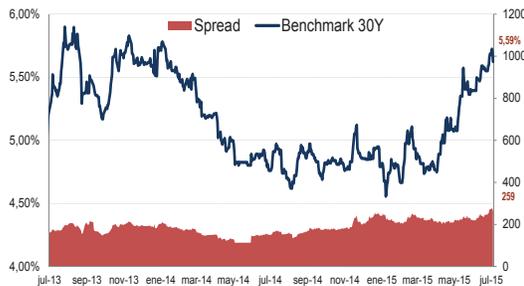
Datos: A 30 de julio de 2015.

Fuente: Bloomberg.

Cálculos: Subdirección Financiamiento Externo de la Nación – Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

5 Uno de los indicadores más utilizados por los inversionistas para monitorear y medir la volatilidad en los mercados es el índice VIX. Este índice se calcula con base en la evolución de los precios de las opciones put sobre las acciones que hacen parte del indicador bursátil S&P 500 en Estados Unidos. Las opciones put son instrumentos financieros que permiten proteger a los inversionistas frente a caídas en los precios de los activos subyacentes durante un período de tiempo determinado. En este caso, las opciones put permiten proteger a los inversionistas de caídas en el precio de las acciones del S&P 500. A cambio de una prima, el comprador de la opción fija un precio piso al activo subyacente, protegiéndose de una eventual caída en ellos. De esta manera, entre mayor es la percepción que los precios puedan caer, mayor es el precio de las primas de las opciones put y mayor es su variación en el tiempo. El índice VIX recoge estos movimientos en los precios de las opciones, midiendo así qué tan “nervioso” se encuentra el mercado frente a posibles caídas en los precios de los activos.

Gráfico N° 14. Tasas de negociación bonos de referencia a 30 años en USD y diferencial con Tesoros de EE.UU. (eje derecho)



Datos: A 30 de julio de 2015.

Fuente: Bloomberg.

Cálculos: Subdirección Financiamiento Externo de la Nación– Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La Nación también ha podido realizar emisiones externas en moneda local a niveles históricamente bajos, lo cual se constituye en otra señal fuerte sobre la confianza de los inversionistas. Al comparar los niveles de los instrumentos denominados en moneda local con los que cuenta la Nación en los mercados internacionales (TES Globales) frente a los TES locales, se encuentra que los instrumentos internacionales se negocian a tasas más bajas que los locales. Este diferencial, que actualmente se encuentra en 43 pbs, significa que por la misma exposición, los inversionistas internacionales están dispuestos a perder el rendimiento de su inversión en esa misma medida frente a lo que implicaría invertir en un instrumento TES en el mercado local.

Gráfico N° 15. Tasas de negociación TES Globales y diferencial contra TES locales



Datos: A 29 de julio de 2015.

Fuente: Bloomberg.

Cálculos: Subdirección Financiamiento Externo de la Nación– Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En este contexto, debido al manejo prudente tanto de la política económica como de la política fiscal y de endeudamiento, es claro que los mercados internacionales han posicionado a la República de Colombia como un emisor de bajo riesgo de clase mundial, lo cual brinda condiciones favorables para poder conti-

nuar con el mejoramiento de su perfil de deuda, disminuir los costos de financiamiento y servicio de deuda y crear externalidades positivas tanto para el sector privado como para el resto del sector público.

9. Consideraciones Finales

El presente proyecto de ley se presenta al Honorable Congreso de la República tomando en consideración, además de las razones anteriormente expuestas, las autorizaciones vigentes conferidas por la Honorable Comisión Interparlamentaria de Crédito Público, las proyecciones de servicio de la deuda de la Nación y de los créditos garantizados por esta, el plan financiero de la presente vigencia, los supuestos de déficit del balance fiscal presentados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2015, la posible programación de créditos a contratar y a garantizar para financiar los grandes proyectos de desarrollo económico y social, y la necesidad de contar con un margen de maniobra para aprovechar oportunidades de mercado o atender eventuales externalidades. En este sentido, el presente proyecto de ley tiene como objetivo solicitar al Honorable Congreso de la República su aprobación para ampliar en trece mil millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$13.000'000.000) o su equivalente en otras monedas, el cupo de endeudamiento del Gobierno Nacional y en cuatro mil quinientos millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$4.500'000.000) el cupo para el otorgamiento de garantías de la Nación.

Actualmente, el Gobierno nacional cuenta con el cupo de endeudamiento otorgado por la Ley 1624 de 2013, el cual le ha permitido acceder al mercado externo durante dos años consecutivos. Dicho cupo fue concebido para cubrir la vigencia 2013-2015, el cual, como consecuencia del adecuado manejo de las finanzas públicas, ha sido suficiente para financiar las necesidades de los años propuestos.

Por su parte, el cupo vigente de operaciones garantizadas por la Nación es el otorgado por la Ley 344 de 1996 y Ley 533 de 1999, el cual durante quince años le ha permitido a la Nación dar apoyo a los proyectos de inversión de las entidades estatales, de manera oportuna y segura para el Gobierno nacional, gracias al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales y a la contratación de contragarantías.

Así mismo, es preciso mencionar que el manejo prudente de los cupos de endeudamiento de la Nación y de otorgamiento de garantías de la Nación ha estado apoyado en la adecuada gestión desarrollada por la Honorable Comisión Interparlamentaria de Crédito Público, cuerpo colegiado que ha velado por el uso responsable y eficiente del cupo otorgado por la ley.

La ampliación solicitada es fundamental para que el Gobierno nacional y las Entidades Estatales puedan cubrir las necesidades de financiamiento de los próximos gobiernos y cuenten con la posibilidad de actuar de forma preventiva en caso de que las condiciones actuales se modifiquen. Adicionalmente, el objetivo es que se tengan las herramientas suficientes que faciliten la actuación ágil y oportuna en materia de endeudamiento, se pueda seguir con una adecuada senda de crecimiento y de promoción de empleo y se estimulen proyectos de inversión en infraestructura y de apoyo al sector pro-

ductivo con miras a la generación de empleo e impulso al crecimiento económico sostenible.

De los honorables Congresistas,



MAURICIO CÁRDENAS SANTAMARÍA
Ministro de Hacienda y Crédito Público

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 18 de septiembre de 2015 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 118 con su correspondiente exposición de motivos, por el doctor *Mauricio Cárdenas Santamaría*, Ministro de Hacienda y Crédito Público.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

CONTENIDO

Gaceta número 723 - Viernes, 18 de septiembre de 2015

CÁMARA DE REPRESENTANTES
PROYECTOS DE LEY

| | |
|--|---|
| Proyecto de ley número 112 de 2015 Cámara, por la cual la Nación declara patrimonio histórico y cultural al municipio de Trinidad del departamento de Casanare, exaltando su condición de cuartel general de la Campaña Libertadora..... | 1 |
|--|---|

| | |
|---|----|
| Proyecto de ley número 113 de 2015 Cámara, por medio de la cual se prohíbe el cobro por retiros en cajeros electrónicos del sistema bancario colombiano de cuentas con movimientos inferiores a tres salarios mínimos mensuales legales vigentes..... | 2 |
| Proyecto de ley número 114 de 2015 Cámara, por medio de la cual se establecen cuotas mínimas para el acceso a la educación superior a miembros de grupos étnicos en Instituciones de Educación Superior estatales u oficiales y se dictan otras disposiciones..... | 6 |
| Proyecto de ley número 115 de 2015 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas de protección al adulto mayor en Colombia, se modifican las Leyes 1251 de 2008, 1315 de 2009 y 599 de 2000, se penaliza el maltrato intrafamiliar por abandono y se dictan otras disposiciones..... | 14 |
| Proyecto de ley número 116 de 2015 Cámara, por medio de la cual se establecen modificaciones al Código Nacional de Tránsito para uso de sistemas tecnológicos de fotodetección por parte de las autoridades de tránsito y garantizar el debido proceso administrativo para la imposición de multas de tránsito. Modificaciones en los artículos 129 y 137 y adición de un artículo en la Ley 769 de 2002..... | 21 |
| Proyecto de ley número 118 de 2015 Cámara, por la cual se amplían las autorizaciones conferidas al Gobierno nacional para celebrar operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores, así como para garantizar obligaciones de pago de otras entidades..... | 25 |