



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 222

Bogotá, D. C., viernes, 7 de abril de 2017

EDICIÓN DE 37 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 247 DE 2017 CAMARA

*por medio de la cual se crean medidas para mejorar la calidad del servicio de atención en salud.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto.** Establecer un conjunto de sanciones administrativas para las prácticas violatorias del derecho fundamental a la salud que condicionen los resultados económicos y financieros de las Empresas Administradoras de Planes de Beneficios (EAPB) e Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) a la calidad de los servicios prestados por estas. Igualmente, crear un Sistema de Pago por Desempeño destinado a mejorar la calidad del servicio de atención en salud.

**Artículo 2°. Conductas sancionables.** Los organismos de inspección, vigilancia y control del Sistema General de Seguridad Social en Salud impondrán las sanciones de las que trata la presente ley ante el desempeño deficiente de las EAPB e IPS en aspectos de (i) oportunidad y acceso a servicios de salud; (ii) satisfacción y lealtad del usuario; (iii) facilidad en la afiliación.

**Artículo 3°. Definiciones.** Para efectos de lo establecido en la presente ley, se tendrán las siguientes definiciones:

**a) Atención de salud.** Conjunto de servicios que se prestan al usuario en el marco de los procesos propios del aseguramiento, así como de las actividades, procedimientos e intervenciones asistenciales en las fases de promoción y prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación que se prestan a toda la población;

**b) Calidad de la atención de salud.** Provisión de servicios de salud a los usuarios individuales y colectivos de manera accesible y equitativa a través de un nivel profesional óptimo, teniendo en cuenta el balance entre beneficios, riesgos y costos, con el propósito de lograr la adhesión y satisfacción de dichos usuarios;

**c) Oportunidad en prestación de servicios de salud.** Es la posibilidad que tiene el usuario de obtener los servicios que requiere, sin que se presenten retrasos que pongan en riesgo su vida o su salud. Esta característica se relaciona con la organización de la oferta de servicios en relación con la demanda y con el nivel de coordinación institucional para gestionar el acceso a los servicios.

**d) Plan de Beneficios.** Es el conjunto de tecnologías en salud a que tienen derecho los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud definido conforme a la normativa vigente, el cual será modificado y tendrá el alcance que se determine en la reglamentación que expida el Ministerio de Salud y Protección Social en desarrollo de lo establecido en el artículo 15 de la Ley 1751 de 2015.

**Artículo 4°. Indicadores.** Para efectos de lo señalado en la presente ley, se establecerá el desempeño deficiente de una Empresa Administradora de Planes de Beneficios (EAPB) o de una Institución Prestadora de Salud (IPS) de conformidad con un umbral de desempeño mínimo de los siguientes indicadores:

i. Tiempo promedio de espera para la asignación de cita de medicina general; se debe garantizar que este indicador sea inferior a 3 días.

ii. Tiempo promedio de espera para la asignación de cita de medicina interna; se debe garantizar que este indicador sea inferior a 20 días.

iii. Tiempo promedio de espera para la asignación de cita de pediatría; se debe garantizar que este indicador sea inferior a 7 días.

iv. Tiempo promedio de espera para la asignación de cita de cirugía general; se debe garantizar que este indicador sea inferior a 15 días.

v. Tiempo promedio de espera para la asignación por primera vez de cita de ginecología; se debe garantizar que este indicador sea inferior a 15 días.

vi. Tiempo promedio de espera para la asignación de cita de obstetricia; se debe garantizar que este indicador sea inferior a 7 días.

vii. Tiempo promedio de espera para la asignación de cita odontología; se debe garantizar que este indicador sea inferior a 3 días.

viii. Tiempo promedio de espera para la toma de resonancia magnética nuclear; se debe garantizar que sea inferior a 10 días.

ix. Tiempo transcurrido en la atención en consulta de urgencias - Triage II; se debe garantizar que sea inferior a 30 minutos.

x. Proporción de satisfacción global de los usuarios en las EAPB; se debe garantizar que este indicador sea mayor al 80%.

xi. Proporción de usuarios que recomendaría su EAPB a familiares y amigos; se debe garantizar que este indicador sea mayor al 80%.

xii. Proporción de usuarios que ha pensado cambiarse de EAPB; se debe garantizar que este indicador sea menor al 5%.

xiii. Proporción de quejas resueltas por la Superintendencia de Salud en las cuales se adoptan correctivos por las EAPB antes de 15 días; se debe garantizar que este indicador sea mayor al 80%.

xiv. Número de quejas presentadas ante la Superintendencia de Salud falladas contra la EAPB por la no prestación de servicios incluidos dentro del Plan de Beneficios; se debe garantizar que este indicador no sea superior a quince (15) por cada 10.000 afiliados en cada año.

xv. Número de tutelas falladas en contra de la EAPB por no prestación de servicios incluidos dentro del Plan de Beneficios en Salud, exceptuándose los casos establecidos en el artículo 15 de la Ley 1751 de 2015; se debe garantizar que este indicador no sea superior a quince (15) por cada 10.000 afiliados en cada año.

xvi. Número de quejas presentadas ante la Superintendencia falladas en contra de la EAPB por falta de atención oportuna y negación de prestación de servicios médicos de los sujetos de especial protección constitucional como son maternas, menores de un año y los pacientes de la tercera edad; se debe garantizar que este indicador no sea superior a diez (10) por cada 10.000 afiliados en cada año.

xvii. Número de tutelas falladas en contra de la EAPB por falta de atención oportuna y negación de prestación de servicios médicos de los sujetos de especial protección constitucional como son maternas, menores de un año y los pacientes de la tercera edad, exceptuándose los casos establecidos en el artículo 15 de la Ley 1751 de 2015; se debe garantizar que este indicador no sea superior a diez (10) por cada 10.000 afiliados en cada año.

xviii. Número de quejas presentadas ante la Superintendencia de Salud falladas en contra de la EAPB por negarse a afiliar personas a pesar de que estas cumplan el tiempo y requisitos para trasladarse de EAPB; se debe garantizar que este indicador no sea superior a cinco (5) por cada 10.000 mil afiliados en cada año.

xix. Número de tutelas falladas en contra de la EAPB por negarse a afiliar personas a pesar de que estas cumplan el tiempo y requisitos para trasladarse de EAPB; se debe garantizar que este indicador no sea superior a cinco (5) por cada 10.000 afiliados en cada año.

**Parágrafo 1º.** La evaluación de los indicadores previamente señalados serán evaluados a nivel: (a) nacional; (b) departamental; y (c) municipal, específicamente en los de categoría especial y de categorías 1, 2 y 3, de acuerdo con lo establecido en la Ley 1551 de 2012. En los eventos de los municipios de categorías 4, 5 y 6, el Gobierno nacional reglamentará lo relativo al cumplimiento de los indicadores, rigiéndose por los criterios de (i) oportunidad y acceso a servicios de salud; (ii) satisfacción y lealtad del usuario; (iii) facilidad en la afiliación.

**Parágrafo 2º.** El Ministerio de Salud y Protección Social realizará una actualización cada cuatro (4) años de los indicadores de calidad establecidos en la presente ley y de los umbrales a partir de los cuales las EAPB e IPS presentan desempeños deficientes. En todo caso, la actualización de estos indicadores deberá implicar una mejora progresiva del servicio de salud.

**Parágrafo 3º.** Se tendrá como fuente de información y evaluación de cada uno de los indicadores lo establecido en el Sistema de Información para la Calidad (SIC). En caso de que alguno de los indicadores contemplados en la presente ley no esté en el SIC, el Gobierno nacional reglamentará lo relativo al reporte de dichos indicadores.

**Artículo 5º. Sanciones.** El desempeño deficiente por parte de una Empresa Administradora de Planes de Beneficios (EAPB) o de una Institución Prestadora de Salud (IPS) en cualquiera de los indicadores previstos en el artículo 4º de la presente ley dará lugar a la aplicación de sanciones de conformidad con los artículos 131 a 134 de la Ley 1438 de 2011, los artículos 5º, 6º y 7º de la Ley 1751 de 2015 y las garantías del debido proceso.

**Parágrafo 1º.** En caso de negación de servicios de salud a sujetos de especial protección constitucional, se aplicará a las Empresas Administradoras de Planes de Beneficios (EAPB) la sanción máxima establecida por la Ley 1438 de 2011.

**Parágrafo 2º.** Previo a la imposición de las sanciones, la Superintendencia Nacional de Salud, en cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales, podrá realizar una visita de Inspección, Vigilancia y Control a las Empresas Administradoras de Planes de Beneficios (EAPB) para establecer y evaluar un plan de mejoramiento en la calidad del servicio de salud.

**Parágrafo 3º.** Los organismos de inspección, vigilancia y control del Sistema General de Seguridad Social en Salud determinarán en el caso concreto si la responsabilidad por el incumplimiento de los indicadores previstos en el artículo 4º de la presente ley es individual o compartida entre EAPB o IPS.

**Artículo 6º. Fondo de Recursos de la Calidad en Salud (Focas).** Los recursos económicos que resulten de las sanciones establecidas en la presente ley serán destinados al Fondo de Recursos de la Calidad en Salud (Focas), una cuenta adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social manejada por encargo fiduciario, sin personería jurídica ni planta de personal propia.

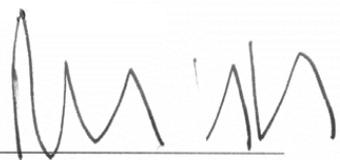
**Artículo 7º. Destinación recursos Focas.** Los recursos del Focas serán destinados a recompensar a las EAPB que presenten un desempeño favorable en todos los indicadores establecidos en el artículo 4º de la presente ley. Estos recursos tendrán como finalidad exclusiva el mejoramiento de la calidad del servicio de

atención en salud y lo relativo a los procesos de acreditación.

**Artículo 8°. Sistema de Pago por Desempeño.** Los recursos del Focas se distribuirán de acuerdo con un Sistema de Pago por Desempeño, el cual evaluará el desempeño global de las EAPB. Este sistema deberá ser reglamentado por el Ministerio de Salud y de la Protección Social en el plazo máximo de un año a partir de la promulgación de la presente ley.

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

Cordialmente,



**RÓDRIGO LARA RESTREPO**  
H. Representante a la Cámara



**DAVID BARGUIL ASSIS**  
H. Representante a la Cámara

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Constitución Política consagra el derecho a la salud en el artículo 49, estableciendo que “*la atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud*”. El servicio público de salud, así definido, compele al Estado a establecer políticas públicas encaminadas a la realización del derecho, por lo cual el Estado tiene la obligación de organizar, dirigir, reglamentar y establecer las políticas públicas tendientes a que las personas privadas y las entidades estatales de los diferentes órdenes presten el servicio para que el derecho sea progresivamente realizable.

De conformidad con la Carta Política, la prestación del servicio de salud debe realizarse de acuerdo a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. El principio de universalidad establece que el derecho a la salud es accesible a todas las personas sin ningún tipo de diferenciación, mientras el principio de eficiencia estipula que la prestación del servicio de salud debe hacerse de acuerdo a un manejo adecuado de recursos. En tanto, la solidaridad corresponde al mutuo apoyo para su prestación entre los diferentes actores, tanto en grupos sociales, económicos y culturales.

En el mismo sentido, los artículos 2°, 153 y 156 de la Ley 100 de 1993 consagran como principios rectores y características del sistema, entre otros, la prestación del servicio de calidad, de forma continua, integral y garantizando la libertad de escogencia.

Igualmente, la Corte Constitucional, por medio de la Sentencia T-760 de 2008<sup>1</sup>, recogió el precedente jurisprudencial hasta la fecha y estableció el derecho a la salud como un derecho fundamental de carácter autónomo e irrenunciable.

Posteriormente, el Congreso de la República promulgó la Ley Estatutaria 1751 de 2015, “*por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones*”<sup>2</sup>, donde determinó que el derecho a la salud: (i) es irrenunciable y autónomo a nivel individual y colectivo; (ii) comprende “*el acceso a los servicios de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad*” (artículo 2°); (iii) contiene cuatro elementos fundamentales, como lo son disponibilidad, aceptabilidad, accesibilidad, calidad e idoneidad profesional (artículo 6°); (iv) lo conciben catorce principios (artículo 6°)<sup>3</sup>.

Tomando en consideración este marco normativo de derechos y deberes, el modelo de salud colombiano se organiza bajo un sistema de *competencia por atención médica*<sup>4</sup>. En este, se realizan subsidios a la demanda, o sea, el gasto en salud se hace por usuario en vez del giro directo a hospitales o clínicas. Este sistema incluye unos actores como las Empresas Administradoras de Planes de Beneficios (EAPB), que sirven de intermediarios entre los ciudadanos y los prestadores de servicios médicos como clínicas u hospitales (IPS). Las EAPB reciben Unidades de Pago por Capitación (UPC<sup>5</sup>), correspondiente al gasto en salud por usuarios.

Las EAPB tienen una doble función, por un lado, deben ser administradoras del gasto en salud al negociar tarifas con los prestadores del servicio de salud y, por otro, deben competir por calidad entre los usuarios. Este sistema se realizó con la finalidad de alinear incentivos entre el Gobierno nacional y las EAPB, de tal forma que estas últimas contienen los gastos, pero, a su vez, no disminuyen la calidad.

1 M. P.: Manuel José Cepeda.

2 Mediante sentencia C-313 de 2014 M. P.: Gabriel Eduardo Mendoza, se realizó el control previo e integral del Proyecto de Ley Estatutaria 209 de 2013 Senado y 267 de 2013 Cámara, “Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones”. Allí se declaró “exequible el artículo 6°, salvo las expresiones ‘de manera intempestiva y arbitraria’ contenidas en el literal d) del inciso segundo, ‘que se requieran con necesidad’ y ‘que puedan agravar la condición de salud de las personas’ contenidas en el literal e) del inciso segundo, que se declaran inexecutable”.

3 Los principios enunciados son: universalidad; *pro homine*; equidad; continuidad; oportunidad; prevalencia de derechos; progresividad del derecho; libre elección; sostenibilidad; solidaridad; eficiencia; interculturalidad; protección a los pueblos indígenas y, por último, protección pueblos y comunidades indígenas, rom, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

4 *Managed care competition. Handbook of Health Economics*, Volume 1, and Part A, 2000, pages 707-753. Chapter 13, Managed Care.

5 La Unidad de Pago por Capitación (UPC) es el valor que reconoce el sistema a cada EPS por la organización y garantía de la prestación de los servicios de salud contenidos en el Plan Obligatorio de Salud, sin distinción o segmentación alguna por niveles de complejidad, tecnologías específicas o Entidades Promotoras de Salud (EPS), tipos de prestadores de servicios, ni por las diferentes modalidades de pago y contratación de servicios que podrían existir.

Ahora bien, en la práctica, las EAPB han administrado de forma prudente los gastos<sup>6</sup>. Sin embargo, en lo que respecta a la competencia por calidad, la cual se basa principalmente en la escogencia por parte de los usuarios de la mejor EAPB de acuerdo con la información disponible<sup>7</sup>, el resultado no ha sido el esperado.

Así, la competencia en calidad por parte de las EAPB es muy baja, pues el mecanismo establecido para ello no ha funcionado correctamente. Por ejemplo, para un ciudadano es difícil evaluar el desempeño de las EAPB, sobre todo dada la multiplicidad de servicios que ofrece. Igualmente, los costos asociados para el traslado de EAPB son altos y, además, existen ciertas rigideces en el sistema como la necesidad de cumplir cierto tiempo para poder hacer el respectivo cambio de EAPB.

En este caso, la maximización de las ganancias de las EAPB viene dada únicamente por la diferencia entre UPC y gastos, sin que con ello se vea afectado el número de pacientes. Así, las EAPB cumplen su labor de controlar sus gastos, pero no propiamente por procesos de eficiencia económica, sino en detrimento de la calidad ofrecida a los usuarios<sup>8</sup>.

Esto ha llevado a la constante necesidad de interponer mecanismos legales como la tutela por la negación de servicios de salud en urgencias o para enfermedades de alto costo. De acuerdo con lo señalado por la Defensoría del Pueblo en el *Informe Defensorial sobre la Tutela y el Derecho a la Salud* de octubre de 2014, las EPS y demás entidades del SGSSS siguen desconociendo los mandatos constitucionales y legales de progresividad en la protección del derecho a la salud y la prestación eficiente, sostenible, oportuna, continua y equitativa del servicio de salud.

Tal como encontró la Defensoría del Pueblo, “*Más de la tercera parte de las tutelas en el país han sido para reclamar derechos de salud. De estos, más de la mitad (56.4%) han solicitado contenidos del POS. Antioquia origina más de la tercera parte de las tutelas en salud; le siguen Bogotá, Valle y Santander. En el caso de Antioquia, se invocan en promedio 47 tutelas por cada 10 mil habitantes cada año. El 77% de las tutelas se instaura contra las entidades de aseguramiento del SGSSS que administran el régimen contributivo y subsidiado. (...) El 20,1% de las tutelas solicita exámenes paraclínicos, seguido de medicamentos (18,4%) y cirugías (17,6%). La solicitud de medicamentos pasó a ser*

*la más reiterada en el año 2005. Las solicitudes en las tutelas de exámenes contenidos en el POS (73,7%) (...) El 92,7% de los tratamientos tutelados se encuentra en el POS y corresponde a tratamientos integrales de patologías de alto costo (cáncer, angioplastias, reemplazos de cadera y diálisis). (...) La negación de citas médicas especializadas está asociada a patologías que en el futuro pueden ocasionar gastos no solo en el tratamiento sino en otros insumos relacionados”.*

Por lo tanto, se observa que existen EAPB con niveles altos de insatisfacción de los usuarios pero, que a su vez, tienen una alta proporción de usuarios<sup>9</sup>.

En suma, sin competencia por calidad, el sistema de salud no puede presentar un adecuado funcionamiento, pues las EAPB reducen sus costos en detrimento de la calidad ofrecida.

De esta forma, es preciso crear instrumentos para garantizar que las EAPB que presten un mal servicio vean afectadas tanto su participación en el mercado como su desempeño económico. Es por ello que es necesaria la creación de herramientas para mejorar la calidad de la prestación del servicio en aspectos como acceso a servicios de salud; información y facilitación a la afiliación, desafiliación y movimiento dentro del sistema de salud; y, satisfacción del usuario.

Este Proyecto de Ley provee un conjunto de sanciones, en aras de mejorar la calidad del sistema de salud colombiano. En particular, apuntan a corregir el problema de la falta de competencia por calidad entre las EAPB de tal forma que las ganancias y actividades de las EAPB se vuelvan sensibles a la calidad del servicio prestado.

#### **Sistema de Sanciones**

En primer lugar, el presente Proyecto de Ley establece un conjunto de sanciones administrativas a las EAPB que presenten un desempeño desfavorable en indicadores de acceso a la atención de salud; facilidad y acceso de información para los usuarios; y satisfacción del usuario. Se han seleccionado los principales indicadores que deben ceñirse por un nivel óptimo para que no existan prácticas violatorias del derecho a la salud.

El presente Proyecto de Ley pretende que las EAPB mantengan un nivel de calidad constante, dentro de lo posible, de prestación de servicios en los aspectos señalados de manera que cualquier oscilación en la prestación del servicio o largos períodos de atención deficiente que afecten fuertemente a los usuarios serán sancionados.

Igualmente, se establecen las condiciones propias de la prestación del servicio, pues se toma en consideración el promedio nacional, que en cierta medida refleja las restricciones o posibilidades de prestación de los servicios de salud en determinado período de tiempo. El hecho de que una EAPB, en un respectivo indicador, desatienda los promedios indicados es una señal clara de la incorrecta prestación del servicio y necesidad de tomar una medida para corregir dicha actuación.

En suma, las sanciones tienen como finalidad la corrección de actuaciones perjudiciales para el goce efectivo del derecho a la salud por parte de los usuarios del sistema de salud. En ello ya se avanzó con la Ley 1438

6 En Colombia, el gasto en salud como porcentaje del PIB se encuentra por debajo del promedio de la región.

7 Actualmente, se cuenta con diferentes herramientas para entregarle información al ciudadano sobre el desempeño de las diferentes EPS. Así, la Ley 1438 de 2011, en su artículo 111, establece que de manera anual se debe presentar un informe con la calificación de los actores. Igualmente, los usuarios cuentan con el Sistema de Información para la Calidad (SIC). En la Resolución 256 de 2016, el Ministerio de Salud y Protección Social actualizó los criterios y parámetros para considerar en el SIC. La Corte Constitucional, en virtud de la sentencia T-760 de 2008, le solicitó al Ministerio de Salud realizar un *ranking* de las EPS tomando en consideración las principales prácticas violatorias del derecho a la salud. La Corte Constitucional determinó catorce (14) ítems o criterios para la construcción de determinado *ranking*.

8 Baranes, E. y Bardey, D. (2012). Competition between Managed Care Organizations and Indemnity Plans in Health Insurance Markets. Documento Cede, Universidad de los Andes.

9 Dávila, C. y Rueda A. (2013). *La competencia en el modelo de aseguramiento en salud en Colombia*. Tesis de la Universidad Externado.

de 2011, donde se consagraron unas conductas violatorias del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) y del derecho a la salud (artículo 130) a cargo de la Superintendencia Nacional de Salud.

#### Indicadores de Calidad

El seguimiento a los indicadores de salud en Colombia ha presentado un avance importante y ya cuenta con un marco normativo. En primer lugar, el Decreto número 1011 de 2006 estableció el Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad (SOGC). En este se definen un conjunto de procedimientos y disposiciones para garantizar la calidad de la atención de salud. Pone de presente la necesidad de realizar auditorías periódicas para el mejoramiento de la calidad de la salud y, además, les impone a las EAPB la tarea de adoptar criterios e indicadores para realizar un continuo monitoreo a la calidad.

Igualmente, en el decreto se estableció el Sistema de Información para la Calidad. Este fue reglamentado inicialmente por la Resolución número 1446 de 2006, la cual fue derogada por la Resolución 256 de 2016. En las respectivas resoluciones se detallan y agrupan un conjunto de indicadores para evaluar la calidad en el servicio de salud. Estos se concentran en aspectos relevantes, como i) oportunidad/accesibilidad, ii) calidad técnica, iii) gerencia del riesgo, y iv) satisfacción/lealtad.

Por otra parte, el Ministerio de Salud ha venido realizando un *ranking* de EPS tanto en lo que respecta al desempeño global como en detalles de la satisfacción de los usuarios.

Además, el Ministerio de Salud ha venido realizado un seguimiento de las principales prácticas violatorias del derecho a la salud en cumplimiento de lo ordenado por la Corte Constitucional, en la sentencia T-760 de 2008 y el auto 260 del 16 de noviembre de 2012.

De esta forma, partiendo de los desarrollos normativos del Sistema de Información para la Calidad y el listado de las principales prácticas violatorias del sistema de salud, se establecen los principales indicadores de calidad de salud del presente proyecto de ley. A continuación se da un listado de las principales fuentes normativas o de otro tipo para definir el conjunto de indicadores por considerar para evaluar la calidad en la salud:

- a) Resolución 256 de 2016 - Sistema de Información de Calidad (SIC):
  - Resolución Previa: Resolución número 1446 de 2006 - Sistema de Información de Calidad;
- b) Sistema de Indicadores de Alerta Temprana - Circular 56 de 2009;
- c) Sistema de Evaluación y Calificación de Actores del SGSSS y *Ranking* de Satisfacción de las EPS;
- d) Orden 20 de la sentencia T760 de 2008 y el auto 2060 de 2012 de la Corte Constitucional.

#### Set de indicadores

En la siguiente tabla se establecen los indicadores de calidad, su definición, el umbral mínimo de desempeño y la fuente normativa.

Grupo	Indicador	Definición	Fuente	Sistema de información	Umbral de desempeño
<u>Experiencia de la atención</u>	Tiempo promedio de espera para la asignación de cita de medicina general	Sumatoria total de los días calendario transcurridos entre la fecha en la cual el paciente solicita cita para ser atendido y la fecha de la asignación del servicio para la cual es asignada la cita	Resolución 256 de 2016 - Sistema de Información de Calidad y Orden 20 - Sentencia T-670 de 2008 y auto 260 de 2012	Reporte de la EAPB al Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS)	Estándar 3 días
	Tiempo promedio de espera para la asignación de cita de medicina interna	Sumatoria total de los días calendario transcurridos entre la fecha en la cual el paciente solicita cita para ser atendido y la fecha de la asignación del servicio la cual es asignada la cita	Resolución número 256 de 2016 - Sistema de Información de Calidad y Orden 20 - sentencia T-670 de 2008 y auto 260 de 2012	Reporte de la EAPB al MSPS	Estándar 20 días
	Tiempo promedio de espera para la asignación de cita de pediatría	Sumatoria total de los días calendario transcurridos entre la fecha en la cual el paciente solicita cita para ser atendido y la fecha de la asignación del servicio para la cual es asignada la cita	Resolución 256 de 2016 - Sistema de Información de Calidad y Orden 20 - sentencia T-670 de 2008 y auto 260 de 2012	Reporte de la EAPB al MSPS	Estándar 7 días

Grupo	Indicador	Definición	Fuente	Sistema de información	Umbral de desempeño
	Tiempo promedio de espera para la asignación de cita ginecología	Sumatoria total de los días calendario transcurridos entre la fecha en la cual el paciente solicita cita para ser atendido y la fecha de la asignación del servicio para la cual es asignada la cita	Resolución 256 de 2016 - Sistema de Información de Calidad y Orden 20 - sentencia T-670 de 2008 y auto 260 de 2012	Reporte de la EAPB al MSPS	Estándar 15 días
	Tiempo promedio de espera para la asignación de cita obstetricia	Sumatoria total de los días calendario transcurridos entre la fecha en la cual el paciente solicita cita para ser atendido y la fecha de la asignación del servicio para la cual es asignada la cita	Resolución 256 de 2016 - Sistema de Información de Calidad y Orden 20 - sentencia T-670 de 2008 y auto 260 de 2012	Reporte de la EAPB al MSPS	Estándar 7 días
	Tiempo promedio de espera para la asignación de cita de cirugía general	Sumatoria total de los días calendario transcurridos entre la fecha en la cual el paciente solicita cita para ser atendido y la fecha de la asignación del servicio para la cual es asignada la cita	Resolución 256 de 2016 – Sistema de Información de Calidad y Orden 20 - sentencia T-670 de 2008 y auto 260 de 2012	Reporte de la EAPB al MSPS	Estándar 15 días
	Tiempo promedio de esperar para la asignación de cita de odontología general	Sumatoria total de los días calendario transcurridos entre la fecha en la cual el paciente solicita cita para ser atendido y la fecha de la asignación del servicio para la cual es asignada la cita	Resolución 256 de 2016 - Sistema de Información de Calidad y Orden 20 - sentencia T-670 de 2008 y auto 260 de 2012	Reporte de la EAPB al MSPS	Estándar 3 días
	Tiempo promedio de resonancia magnética nuclear		Resolución 256 de 2016	Reporte de la EAPB al MSPS	Estándar 10 días
	Tiempo transcurrido en la atención en consulta de urgencias - Triage II	Cociente entre la sumatoria del número de minutos transcurridos entre la solicitud de atención y el momento en el cual es atendido el paciente, dividido por el número total de usuarios atendidos en consulta de urgencias	Resolución 1446 de 2006 - SIC (derogada) y orden 20 - sentencia T-670 de 2008 y auto 260 de 2012	Reporte de la EAPB al MSPS	Estándar 30 minutos
	Proporción de satisfacción global de los usuarios en las EPS	Se calcula como el cociente entre el número de usuarios que respondieron “muy buena” o “buena” a la pregunta cómo calificaría su experiencia global respecto a los servicios de salud que ha recibido a través de su EPS y el número de usuarios que respondieron la pregunta	Resolución 256 de 2016 - Sistema de Información de Calidad	Encuesta de Evaluación de los Servicios de las EPS, Ministerio de Salud y Protección Social	Estándar del 80%

Grupo	Indicador	Definición	Fuente	Sistema de información	Umbral de desempeño
	Proporción de usuarios que recomendaría su EPS a familiares y amigos	Se calcula como el cociente entre el número de usuarios que respondieron “definitivamente sí” o “probablemente sí” a la pregunta recomendaría a sus familiares y amigos afiliarse a su EPS y el número de usuarios que respondieron la pregunta	Resolución 256 de 2016 - Sistema de Información de Calidad	Encuesta de Evaluación de los Servicios de las EPS, Ministerio de Salud y Protección Social	Estándar del 80%
	Proporción de usuarios que ha pensado cambiarse de EPS	Se calcula como el cociente entre el número de usuarios que respondieron “sí” a la pregunta “¿Ha pensado cambiarse a otra EPS?”	Resolución 256 de 2016 - Sistema de Información de Calidad	Encuesta de Evaluación de los Servicios de las EPS, Ministerio de Salud y Protección Social	Estándar del 5%

Grupo	Indicador	Definición	Fuente	Sistema de información	Umbral de desempeño
<b><u>Acceso a los servicios de salud</u></b>	Proporción de quejas en Supersalud resueltas antes de 15 días	Proporción de quejas en las cuales se adoptan los correctivos requeridos antes de 15 días	Resolución 1446 de 2006 - SIC (derogada)	Supersalud	Estándar del 80%
	Número de quejas ante Supersalud falladas en contra de la EAPB por la no prestación de servicios del Plan de Beneficios en Salud; las EAPB deben garantizar que este indicador no sea superior a quince (15) por cada 10.000 afiliados en cada año.	Número de quejas falladas en contra de la EAPB por no prestación de servicios. Fórmula: $Q_i/T_i \times 10.000$ Siendo $Q_i$ el número de quejas falladas en contra de la EAPB y $T_i$ número total de usuarios. Lectura del indicador: Máximo 5 quejas falladas por cada 10.000 usuarios.	Orden 20 - Sentencia T-670 de 2008 y auto 260 de 2012 y Resolución número 1446 de 2006 - SIC (derogada)	Supersalud	Estándar 15 por cada 10.000 afiliados
	Número de tutelas falladas en contra de la EAPB por no prestación de servicios del Plan de Beneficios en Salud; las EAPB deben garantizar que este indicador no sea superior a quince (15) por cada 10.000 afiliados en cada año.	Número de tutelas falladas en contra de la EAPB. Fórmula: $Q_i/T_i \times 10.000$ ; siendo $Q_i$ el número de tutelas falladas en contra de la EAPB y $T_i$ número total de usuarios.	Orden 20 - sentencia T-670 de 2008 y auto 260 de 2012	Supersalud	Estándar 15 por cada 10.000 afiliados

Grupo	Indicador	Definición	Fuente	Sistema de información	Umbral de desempeño
	Número de quejas ante Supersalud en contra de la EAPB por falta de atención oportuna y negación de prestación de servicios médicos de los sujetos de especial protección constitucional, como son maternas, menores de un año y los pacientes de la tercera edad; las EAPB deben garantizar que este indicador no sea superior a diez (10) por cada 10.000 afiliados en cada año.	Número de quejas falladas a favor del afiliado. Fórmula: $Q_i/T_i \times 10.000$ ; siendo $Q_i$ el número de quejas falladas en contra de la EAPB y $T_i$ número total de usuarios.	Orden 20 - sentencia T-670 de 2008 y auto 260 de 2012	Supersalud	Estándar 10 por cada 10.000 afiliados
	Número de tutelas falladas en contra de la EAPB por falta de atención oportuna y negación de prestación de servicios médicos de los sujetos de especial protección constitucional, como son maternas, menores de un año y los pacientes de la tercera edad; las EAPB deben garantizar que este indicador no sea superior a diez (10) por cada 10.000 afiliados en cada año.	Número de tutelas falladas a favor del afiliado. Fórmula: $Q_i/T_i \times 10.000$ ; siendo $Q_i$ el número de tutelas falladas en contra de la EAPB y $T_i$ el número total de usuarios.	Orden 20 - sentencia T-670 de 2008 y auto 260 de 2012	Supersalud	Estándar 10 por cada 10.000 afiliados
	Número de quejas ante Supersalud falladas por negarse a afiliar personas a pesar de que estas cumplen el tiempo y requisitos para trasladarse de EAPB; las EAPB deben garantizar que este indicador no sea superior a cinco (5) por cada 10.000 afiliados en cada año.	Número de quejas falladas a favor del afiliado. Fórmula: $Q_i/T_i \times 10.000$ ; siendo $Q_i$ el número de quejas falladas en contra de la EAPB y $T_i$ el número total de usuarios.	Orden 20 - sentencia T-670 de 2008 y auto 260 de 2012	Supersalud y MSPS	Estándar 5 por cada 10.000 afiliados

Grupo	Indicador	Definición	Fuente	Sistema de información	Umbral de desempeño
	Número de tutelas falladas por negarse a afiliar personas a pesar de que estas cumplen el tiempo y requisitos para trasladarse de EAPB; las EAPB deben garantizar que este indicador no sea superior a cinco (5) por cada 10.000 afiliados en cada año.	Número de tutelas falladas a favor del afiliado. Fórmula: $Q_i/T_i \times 10.000$ ; siendo $Q_i$ el número de tutelas falladas en contra de la EAPB y $T_i$ el número total de usuarios.	Orden 20 - sentencia T-670 de 2008 y auto 260 de 2012	Supersalud y MSPS	Estándar 5 por cada 10.000 afiliados

Cordialmente,



**RODRIGO LARA RESTREPO**  
H. Representante a la Cámara



**DAVID BARGUIL ASSIS**  
H. Representante a la Cámara

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 4 de abril de 2017 ha sido presentado en este Despacho el **Proyecto de ley número 247** con su correspondiente Exposición de Motivos por el honorable Representante *Rodrigo Lara Restrepo* y el honorable Representante *David Barguil Assis*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 248 DE 2017**  
**CÁMARA**

*por medio de la cual se establece el régimen para el ejercicio de la capacidad legal de las personas con discapacidad mayores de edad.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**CAPÍTULO I**

**Disposiciones generales**

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer medidas específicas para la garantía del derecho a la capacidad legal plena de las personas con

discapacidad, mayores de edad, y al acceso a los apoyos que puedan requerirse para el ejercicio de la misma.

Artículo 2°. *Interpretación normativa.* La presente ley debe interpretarse a la luz de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y los demás Pactos, Convenios y Convenciones Internacionales sobre Derechos Humanos aprobados por Colombia que integren el bloque de constitucionalidad.

No podrá restringirse o menoscabar ninguno de los derechos reconocidos y vigentes en la legislación interna o en instrumentos internacionales, aduciendo que la presente ley no los reconoce o los reconoce en menor grado.

Artículo 3°. *Definiciones.* Para efectos de la presente ley, se utilizarán las siguientes definiciones:

1. *Actos jurídicos.* Es toda manifestación de la voluntad y preferencia de una persona que genere efectos jurídicos.

2. *Actos jurídicos con apoyos.* Son aquellos actos jurídicos que se realizan por la persona titular del acto utilizando algún tipo de apoyo, formal o informal.

3. *Titular del acto jurídico.* Se refiere a la persona mayor de edad, cuya voluntad y preferencia se manifiesta en un acto jurídico determinado.

4. *Apoyos.* Los apoyos de los que trata la presente ley son tipos de asistencia que se prestan a la persona con discapacidad para facilitar el ejercicio de su capacidad legal. Esto puede incluir la asistencia en la comunicación, la asistencia para la comprensión de actos jurídicos y sus consecuencias, y la asistencia en la manifestación de la voluntad y preferencias personales.

5. *Apoyos formales.* Son aquellos apoyos reconocidos por la ley, que han sido formalizados por alguno de los procesos contemplados en la legislación nacional, por medio de los cuales se facilita y garantiza el proceso de toma de decisiones o el reconocimiento de una voluntad expresada de manera anticipada, por parte del titular de un acto jurídico determinado.

6. *Apoyos informales.* Son aquellos mecanismos de asistencia que no se encuentran formalizados por alguno de los procesos contemplados en la legislación nacional, pero que facilitan y garantizan el proceso de toma de decisiones o el reconocimiento de una volun-

tad expresada de manera anticipada, por parte del titular de un acto jurídico determinado.

7. *Adjudicación de apoyos.* Es el proceso judicial por medio del cual se asignan apoyos formales a una persona con discapacidad, mayor de edad, para el ejercicio de su capacidad legal.

8. *Ajustes razonables.* Son aquellas modificaciones y adaptaciones que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones que las demás, de todos los Derechos Humanos y libertades fundamentales.

9. *Directivas anticipadas.* Son un tipo de apoyo formal por medio del cual una persona, mayor de edad, puede tomar decisiones de manera anticipada a un hecho sobreviniente estipulado en la misma.

10. *Valoración de apoyos.* Es el proceso que se realiza con base en estándares técnicos que tiene como finalidad determinar cuáles son los apoyos formales e informales que requiere una persona para tomar decisiones relacionadas con su propio proyecto de vida.

11. *Comunicación.* El concepto de comunicación se utilizará en la presente ley para incluir sus distintas formas, incluyendo pero no limitado a, la lengua de señas colombianas, la visualización de textos, el Braille, la comunicación táctil, los macrotipos, los dispositivos multimedia de fácil acceso, así como el lenguaje escrito, los sistemas auditivos, el lenguaje sencillo, los medios de voz digitalizada y otros modos, medios y formatos aumentativos o alternativos de comunicación, incluida la tecnología de la información y las comunicaciones de fácil acceso.

Artículo 4°. *Principios.*

1. *Celeridad.* Las personas que solicitan apoyos formales para tomar decisiones jurídicamente vinculantes, tienen derecho a acceder a estos sin dilaciones injustificadas, por lo que los trámites previstos en la presente ley deberán tener una duración razonable y se observarán los términos procesales con diligencia.

2. *Dignidad.* En todas las actuaciones se observará el respeto por la dignidad inherente a la persona, su autonomía individual, incluida la libertad de tomar sus propias decisiones, a equivocarse y a su independencia.

3. *Autonomía.* En todas las actuaciones se respetará la autonomía de las personas con discapacidad, mayores de edad, que requieran apoyos para el ejercicio de su capacidad legal. La autonomía implica el derecho para autodeterminarse, conforme a la voluntad, deseos y preferencias propias.

4. *No discriminación.* En todas las actuaciones se observará un trato igualitario a todas las personas sin discriminación por ningún motivo, incluyendo raza, etnia, religión, credo, orientación sexual, género e identidad de género o discapacidad. La denegación de ajustes razonables a las personas con discapacidad constituye discriminación.

5. *Accesibilidad.* En todas las actuaciones, se identificarán y eliminarán aquellos obstáculos y barreras que imposibiliten o dificulten el acceso a uno o varios de los servicios y derechos consagrados en la presente ley.

6. *Igualdad de oportunidades.* En todas las actuaciones se deberá buscar la remoción de obstáculos que,

configuren efectivas desigualdades de hecho que se opongan al pleno disfrute de los derechos de las personas con discapacidad.

Artículo 5°. *Presunción de Capacidad.* Todas las personas con discapacidad son sujetos de derecho y tienen capacidad legal en igualdad de condiciones, sin distinción alguna e independientemente de si usan o no apoyos para la realización de actos jurídicos.

En ningún caso la existencia de una discapacidad podrá ser motivo para la restricción de la capacidad de ejercicio de una persona.

Artículo 6°. Modifíquese el artículo 1504 de la Ley 57 de 1887, quedará así:

“Artículo 1504. *Incapacidad absoluta y relativa.* Son absolutamente incapaces los impúberes. Sus actos no producen ni aún obligaciones naturales, y no admiten caución. Son también incapaces los menores adultos que no han obtenido habilitación de edad. Pero la incapacidad de estas personas no es absoluta y sus actos pueden tener valor en ciertas circunstancias y bajo ciertos respectos determinados por las leyes. Además de estas incapacidades hay otras particulares que consisten en la prohibición que la ley ha impuesto a ciertas personas para ejecutar ciertos actos”.

Artículo 7°. Modifíquese el artículo 784 de la Ley 57 de 1887, quedará así:

“Artículo 784. *Incapaces poseedores.* Los que no pueden administrar libremente lo suyo, no necesitan de autorización alguna para adquirir la posesión de una cosa mueble, con tal que concurren en ello la voluntad y la aprehensión material o legal; pero no pueden ejercer los derechos de poseedores, sino con la autorización que competa. Los infantes son incapaces de adquirir por su voluntad la posesión, sea para sí mismos, o para otros”.

Artículo 8°. Modifíquese el ordinal 2° contenido en el artículo 62 de la Ley 57 de 1887, quedará así: “2°. Por el tutor o curador que ejerciere la guarda sobre menores de 21 años no sometidos a patria potestad”.

Artículo 9°. Modifíquese el artículo 2346 de la Ley 57 de 1887, quedará así:

“Artículo 2346. *Responsabilidad por daños causados por impúberes.* Los menores de diez años no son capaces de cometer delito o culpa; pero de los daños por ellos causados serán responsables las personas a cuyo cargo estén dichos menores, si a tales personas pudieren imputárseles negligencia”.

Artículo 10. *Menores de edad.* Las personas con discapacidad que no hayan alcanzado la mayoría de edad tendrán derecho a los mismos apoyos consagrados en la presente ley para aquellos actos jurídicos que la ley les habilite a realizar.

## CAPÍTULO II

### Mecanismos para el ejercicio de la capacidad legal

Artículo 11. *Ajustes razonables en el ejercicio de la capacidad legal.* Todas las personas con discapacidad, mayores de edad, tienen derecho a realizar actos jurídicos de manera independiente y a contar con apoyos para la realización de los mismos. La capacidad de realizar actos jurídicos de manera independiente se presume.

La necesidad de ajustes razonables para la comunicación y comprensión de la información, tales como intérpretes, guías intérpretes, dispositivos tecnológicos, entre otros, no desestima la presunción de la capacidad para realizar actos jurídicos de manera independiente.

**Artículo 12. *Acciones de las personas de apoyo.*** Entre las acciones que pueden adelantar las personas de apoyo para la celebración de actos jurídicos están los siguientes, sin perjuicio de que se establezcan otros adicionales según las necesidades y preferencias de cada persona:

1. Facilitar la manifestación de la voluntad y preferencias de la o el titular del acto jurídico para la realización del mismo, habiendo discutido con la persona las consecuencias o implicaciones de sus actos.

2. Facilitar la comprensión de un determinado acto jurídico a su titular.

3. Representar a la persona en determinado acto jurídico a través de poder o mandato.

4. Interpretar de la mejor manera la voluntad y las preferencias de la persona titular del acto jurídico, en los casos en que esta se encuentre absolutamente imposibilitada para interactuar con su entorno por cualquier medio.

5. Honrar la voluntad o preferencia de la o el titular del acto jurídico, establecida a través de una directiva anticipada.

**Artículo 13. *Condiciones indispensables para realizar los apoyos.*** Los apoyos para la realización de actos jurídicos deberán cumplir con las siguientes condiciones:

1. *Necesidad.* Habrá lugar a los apoyos sólo en los casos en que la persona titular del acto jurídico los solicite o en los que, aún después de haber agotado todos los ajustes razonables disponibles, no sea posible establecer de forma inequívoca la voluntad de la persona titular del acto jurídico.

2. *Primacía de la voluntad de la persona titular del acto jurídico.* Los apoyos utilizados para celebrar un acto jurídico deberán siempre responder a la voluntad de la persona titular del mismo. En los casos en los que, aún después de haber agotado todos los ajustes razonables disponibles, no sea posible establecer la voluntad de la persona de forma inequívoca, se usará el criterio de la mejor interpretación de la voluntad, el cual se establecerá con base en la trayectoria de vida de la persona, previas manifestaciones de la voluntad en otros contextos, información con la que cuenten personas de confianza, la consideración de sus preferencias, gustos e historia conocida, nuevas tecnologías disponibles en el tiempo, y cualquier otra consideración pertinente para el caso concreto.

3. *Correspondencia.* Los apoyos que se presten para tomar decisiones deben corresponder a las circunstancias específicas de cada persona.

4. *Duración.* Los apoyos utilizados para celebrar un determinado acto jurídico deberán ser instituidos por períodos de tiempo definidos y podrán ser prorrogados dependiendo de las necesidades de la persona titular del mismo. Ningún apoyo podrá establecerse por períodos superiores a los establecidos en la presente ley.

5. *Imparcialidad.* La persona o personas que presten apoyo para la realización de actos jurídicos deben, en el

ejercicio de sus funciones como apoyo, obrar de manera ecuaníme en relación con dichos actos. Ello implica, entre otras cosas, que las personas que prestan apoyo deben actuar en congruencia con lo establecido en el numeral segundo de este artículo, respetando siempre la voluntad y preferencias de la persona titular del acto jurídico, con independencia de si quien presta apoyo considera que debería actuar de otra manera, respetando también el derecho a tomar riesgos y cometer errores.

Así mismo, las personas que prestan el apoyo no podrán influenciar indebidamente la decisión. Se considera que hay influencia indebida cuando la calidad de la interacción entre la persona que presta el apoyo y la que lo recibe presenta señales de miedo, agresión, amenaza, engaño o manipulación.

### CAPÍTULO III

#### **Acceso a los mecanismos de apoyo para la realización de actos jurídicos**

**Artículo 14. *Mecanismos de apoyo para la realización de actos jurídicos.*** Los apoyos para la realización de actos jurídicos podrán ser establecidos por medio de tres mecanismos:

1. A través de la celebración de un acuerdo de apoyo entre la persona titular del acto jurídico para el que se requiera apoyo y las personas naturales mayores de edad o jurídicas que prestarán apoyo en la celebración del mismo.

2. A través de un proceso de jurisdicción voluntaria o verbal sumario, según sea el caso, para la designación de apoyos, denominado proceso de adjudicación de apoyos;

3. A través de una o varias directivas anticipadas.

**Artículo 15. *Determinación de los apoyos.*** La naturaleza de los apoyos que la persona titular del acto jurídico desee utilizar podrá establecerse mediante la declaración de voluntad de la persona titular del acto jurídico o a través de la realización de una valoración de apoyos. Dicha valoración será aprobada por la persona titular del acto jurídico o, en los procesos de adjudicación de apoyos iniciados por persona distinta a la titular del acto, por la autoridad judicial.

La valoración de apoyos podrá ser realizada por entes públicos o privados, siempre y cuando sigan los lineamientos y protocolos establecidos por el ente rector de la Política Nacional de Discapacidad.

Cualquier persona podrá solicitar de manera gratuita el servicio de valoración de apoyos ante los entes públicos que presten dicho servicio.

En todo caso, el servicio de valoración de apoyos deberán prestarlo como mínimo, la Defensoría del Pueblo, los entes territoriales a través de las gobernaciones y de las alcaldías en el caso de los distritos, y los juzgados de familia.

**Parágrafo 1º.** El ente rector de la Política Nacional de Discapacidad, en un plazo no superior a un (1) año, contado a partir de la promulgación de la presente ley y, en consulta, con el Consejo Nacional de Discapacidad, expedirá los lineamientos y el Protocolo Nacional para la realización del perfil de apoyos de las personas que lo soliciten, los cuales deben estar acordes con los estándares internacionales en la materia y actualizarse periódicamente. Adicionalmente, aprobará y ejecutará

un plan de capacitación sobre los mismos, el cual también deberá ser consultado con el Consejo Nacional de Discapacidad.

Parágrafo 2°. El ente rector de la Política Nacional de Discapacidad, en un plazo no superior a dieciocho (18) meses, contados a partir de la promulgación de la presente ley y en consulta con el Consejo Nacional de Discapacidad, reglamentará la prestación de servicios de valoración de apoyos que realicen las entidades privadas.

Artículo 16. *Defensor Personal*. En los casos en que la persona con discapacidad necesite apoyos pero no tenga ninguna persona a quien designar con este fin, el juez de familia designará un defensor personal, de la Defensoría del Pueblo, que preste los apoyos requeridos para la realización de los actos jurídicos que designe el titular.

#### CAPÍTULO IV

##### Acuerdos de apoyo para la celebración de actos jurídicos

Artículo 17. *Acuerdos de apoyo por escritura pública*. Los acuerdos de apoyo podrán constar en escritura pública, suscrita por la persona titular del acto jurídico y una o varias personas naturales que hayan adquirido la mayoría de edad, o entre la persona titular del acto y una o varias personas jurídicas, conferida conforme a las reglas contenidas en el Decreto número 960 de 1970 y aquellas normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan.

Previo a la suscripción del acuerdo, el Notario deberá entrevistarse por separado con la persona titular del acto jurídico y verificar que el contenido del acuerdo de apoyo se ajuste a la voluntad de este y a la ley.

Es obligación del Notario garantizar la disponibilidad de los ajustes razonables que puedan requerirse para la comunicación de la información relevante, así como para las otras necesidades particulares que la persona requiera.

Con posterioridad a la suscripción del acuerdo, el Notario deberá poner de presente a la o las personas de apoyo sus obligaciones legales con la persona titular del acto jurídico y dejar constancia de haberlo hecho.

Parágrafo 1°. La autorización de la escritura pública que contenga los acuerdos de apoyo, causará por concepto de derechos notariales la tarifa fijada para los actos sin cuantía.

Parágrafo 2°. Sin perjuicio de la aplicación inmediata del presente artículo una vez entre en vigencia, el Ministerio de Justicia y el Derecho, en un plazo no superior a un (1) año, contado a partir de la promulgación de la presente ley, diseñará e implementará un plan de formación a Notarías sobre el contenido de la presente ley y sus obligaciones específicas en relación con los acuerdos de apoyo.

Artículo 18. *Acuerdos de apoyo ante Conciliadores Extrajudiciales en Derecho*. Los acuerdos de apoyo podrán realizarse ante los conciliadores extrajudiciales en derecho inscritos en los centros de conciliación. Durante la conciliación, el conciliador deberá entrevistarse por separado con la persona titular del acto y verificar que es su voluntad suscribir el acuerdo de apoyos.

Es obligación del centro de conciliación garantizar la disponibilidad de los ajustes razonables que puedan

requerirse para la comunicación de la información relevante, así como para las otras necesidades particulares que la persona requiera.

Durante el trámite, el conciliador deberá poner de presente a la o las personas de apoyo sus obligaciones legales con la persona titular del acto jurídico y dejar constancia de haberlo hecho.

Aquellos acuerdos de apoyo que sean realizados en centros de conciliación por medio de un acta de conciliación, no requerirán para su validez ser elevados a escritura pública.

Parágrafo. Sin perjuicio de la aplicación inmediata del presente artículo una vez entre en vigencia, el Ministerio de Justicia y del Derecho, en un plazo no superior a un (1) año, contado a partir de la promulgación de la presente ley, diseñará e implementará un plan de formación a Centros de Conciliación sobre el contenido de la presente ley y sus obligaciones específicas en relación con los acuerdos de apoyo.

Artículo 19. *Duración de los acuerdos de apoyo*. Ningún acuerdo de apoyo puede extenderse por un período superior a cinco (5) años, pasados los cuales se deberá agotar de nuevo alguno de los procedimientos previstos en la presente ley.

Artículo 20. *No exigibilidad de los acuerdos de apoyo*. En ningún caso será exigible un acuerdo de apoyos para la celebración de actos jurídicos o para garantizar su validez por parte de una tercera persona, independientemente de la naturaleza del mismo.

Artículo 21. *Terminación y modificación del acuerdo de apoyos*. La persona titular del acto puede terminar el acuerdo de apoyo previamente celebrado en cualquier momento.

El acuerdo de apoyo puede ser modificado por mutuo acuerdo entre las partes en cualquier momento.

Cuando se modifiquen o se den por terminados los acuerdos de apoyo, la persona titular del acto deberá informar a los terceros interesados.

La persona designada como apoyo, cuando medie una justa causa, deberá comunicar al titular del acto jurídico todas aquellas circunstancias que puedan dar lugar a la modificación o terminación del apoyo, o que le impidan cumplir con sus funciones.

Artículo 22. *Responsabilidad frente a la otra parte en un negocio jurídico*. La persona titular del acto jurídico que cuente con un acuerdo de apoyos vigente debe notificar a las otras partes del negocio jurídico a celebrar de la existencia de un acuerdo de apoyos para su oponibilidad.

#### CAPÍTULO V

##### Adjudicación judicial de apoyos

Artículo 23. *Excepcionalidad de la adjudicación judicial de apoyos*. La adjudicación judicial de apoyos para la realización de actos jurídicos será de carácter excepcional, y se adelantará por medio de un proceso verbal sumario, o por medio del procedimiento de jurisdicción voluntaria, de acuerdo con las reglas señaladas en el Capítulo IX de la presente ley, ante el juez de familia del domicilio de la persona titular del acto. El proceso deberá ser promovido por la persona titular del acto jurídico, salvo las excepciones previstas en la presente ley.

Artículo 24. *Valoración de apoyos.* En todo proceso de adjudicación de apoyos se contará con una valoración de apoyos sobre la persona titular del acto jurídico. La valoración de apoyos deberá acreditar el nivel y grados de apoyos que la persona requiere para determinadas decisiones al igual que las personas que conforman su red de apoyo y quiénes podrán asistir en determinadas decisiones.

Parágrafo. El Estado, a través de las entidades referidas en el artículo 15 de la presente ley, en coordinación con el ente rector de la política de discapacidad, en un término no superior a dieciocho (18) meses a partir de la promulgación de la presente ley, adoptarán las disposiciones necesarias para realizar la valoración de apoyos de que trata el presente artículo.

Artículo 25. *Revisión de la adjudicación de apoyos.* Cuando lo estime conveniente, el Juez del proceso, a petición de la persona titular del acto jurídico, la persona de apoyo, o de oficio, revisará los apoyos adjudicados para asegurar que los mismos se hayan ajustado a lo previsto en la presente ley. Cuando la sentencia que adjudica apoyos haya resultado de un proceso de adjudicación de apoyos promovido por persona distinta al titular del acto jurídico, el Juez del proceso hará la revisión de la adjudicación de apoyos de oficio un vez por año.

Artículo 26. *Modificación y terminación de la adjudicación de apoyos.* La persona titular del acto podrá solicitar, en cualquier momento, que se modifiquen o se levanten los apoyos adjudicados judicialmente.

La persona designada como apoyo, cuando medie justa causa, deberá comunicar al juez y al titular del acto jurídico todas aquellas circunstancias que puedan dar lugar a la modificación o terminación del apoyo, o que le impidan cumplir con sus funciones.

## CAPÍTULO VI

### Personas de apoyo

Artículo 27. *Obligaciones de las personas de apoyo.* Las personas de apoyo tienen las siguientes obligaciones:

- a) Guiar sus actuaciones como apoyo conforme a la voluntad y preferencias de la persona titular del acto;
- b) Actuar de manera diligente, honesta y de buena fe conforme a los principios de la presente ley;
- c) Mantener y conservar una relación de confianza con la persona a quien presta apoyo;
- d) Mantener la confidencialidad de la información personal de la persona a quien presta apoyo;
- e) Las demás que le sean asignadas judicialmente o acordadas entre la persona titular del acto y la persona de apoyo.

Artículo 28. *Requisitos para ser persona de apoyo.* Para asumir el cargo de persona de apoyo se requiere:

- a) Ser una persona natural mayor de edad o una persona jurídica;
- b) Cuando la designación derive de un acuerdo de apoyos, la simple suscripción y el agotamiento de las formalidades del mismo, cuando sean del caso, implicará que el cargo de persona de apoyo ha sido asumido;

c) Cuando la designación derive de un proceso de adjudicación de apoyos, la posesión se hará ante el juez que hace la designación.

Artículo 29. *Representación de la persona titular del acto.* La persona de apoyo representará a la persona titular del acto sólo en aquellos casos en donde exista un mandato expreso de la persona titular para efectuar uno o varios actos jurídicos en su nombre y representación, o en aquellos casos en donde el acto jurídico a celebrar represente la mejor interpretación de la voluntad y preferencias de la persona, cuando el titular del acto se encuentra absolutamente imposibilitado para manifestar su voluntad por cualquier medio posible.

En el caso en que no exista un mandato expreso para representar a la persona titular del acto, la persona de apoyo deberá solicitar autorización del juez que adjudicó el apoyo para actuar en representación de la misma, demostrando que el acto jurídico a celebrar refleja la mejor interpretación de la voluntad y preferencias de esta.

Artículo 30. *Formas de apoyo que no implican representación.* Las personas de apoyo podrán llevar a cabo las siguientes acciones, siempre y cuando estén contempladas en el acuerdo de apoyos o en la sentencia de adjudicación de apoyos, sin que las mismas impliquen actos de representación:

- a) Asistir y hacer recomendaciones a la persona titular del acto en relación con el acto jurídico a celebrar;
- b) Interpretar la expresión de voluntad de la persona titular del acto jurídico en la realización del mismo;
- c) Cualquier otra forma de apoyo que se establezca por medio del acuerdo de apoyos o en la sentencia de adjudicación de apoyos.

Artículo 31. *Responsabilidades de las personas de apoyo.* La responsabilidad de las personas de apoyo, frente a sus funciones como apoyo, será individual sólo cuando en su actuar hayan contravenido los mandatos de la presente ley o hayan ido en contravía manifiesta de las indicaciones convenidas en los acuerdos de apoyo, las directivas anticipadas o la sentencia de apoyos, y por ello se hayan causado daños al titular del acto jurídico o frente a terceros.

Las personas de apoyo no serán responsables por los daños personales o financieros de la persona titular del acto jurídico siempre y cuando hayan actuado conforme a la voluntad y preferencias de la persona.

## CAPÍTULO VII

### Evaluación de desempeño de apoyos

Artículo 32. *Evaluación de desempeño de apoyos.* Al término de cada año desde la suscripción del acuerdo de apoyos o la vigencia de la sentencia de adjudicación de apoyos, la persona o personas de apoyo deberán realizar un balance en el cual se exhibirá a la persona titular de los actos ejecutados, y al Juez, en los casos en que el apoyo haya sido designado en proceso de adjudicación: i) el tipo de apoyo que prestó en los actos jurídicos en los cuales tuvo injerencia, ii) las razones que motivaron la forma en que prestó al apoyo, con especial énfasis en cómo estas representaban la voluntad y preferencias de la persona, y iii) la persistencia de una relación de confianza entre la persona de apoyo y el titular del acto jurídico.

Parágrafo. Quienes estén interesados en ser citados a participar de la gestión de apoyos, en el caso en que haya apoyos designados judicialmente, deberán informar al Juez a más tardar diez (10) días hábiles antes del cierre del año del que trata el inciso anterior, a efectos de que el Juez les comunique la fecha de la audiencia. El no solicitar oportunamente la convocatoria, releva al Juez de la carga de citar al o a las personas interesadas, lo que no impide su participación en la audiencia.

## CAPÍTULO VIII

### Directivas anticipadas

Artículo 33. *Directivas anticipadas.* Las directivas anticipadas son un tipo de apoyo formal por medio del cual una persona, mayor de edad, puede tomar decisiones relativas a uno o varios actos jurídicos con antelación a los mismos. Estas decisiones pueden versar sobre asuntos de salud, asuntos financieros o asuntos personales, entre otros. En todo caso, la suscripción de una directiva anticipada no invalida la voluntad expresada por la persona titular del acto con posterioridad a la suscripción de la misma, salvo en aquellos casos en que en ella se estipule una cláusula de voluntad perenne, la cual sólo podrá ser anulada por los procedimientos establecidos en el artículo 36 de la presente ley.

Las decisiones expresadas con anterioridad al acto jurídico por medio de una directiva anticipada son de obligatorio cumplimiento para las personas de apoyo designadas a través de la directiva anticipada y que hayan asumido dicho cargo conforme a las reglas del artículo 28 de la presente ley. Las decisiones expresadas a través de una directiva anticipada serán de obligatorio cumplimiento para el tercero siempre y cuando se trate de obligaciones de no hacer y sean acordes con la ley, o cuando representen la aceptación anticipada de un procedimiento médico.

Parágrafo 1°. Lo establecido en la directiva anticipada y los alcances que tenga la misma respecto a la actuación de las personas de apoyo, deberá surtir el mismo trámite señalado en los artículos 17 y 18 de la presente ley para ser válida.

Parágrafo 2°. Aquellas personas distintas a la persona titular del acto, que adquieran obligaciones de hacer en cumplimiento de la voluntad expresada de manera anticipada por medio de una directiva anticipada, y que suscriban la misma, se entenderán como personas de apoyo y estarán sujetos a las reglas establecidas para estos en la presente ley.

Artículo 34. *Contenido de las directivas anticipadas.* Las directivas anticipadas deberán constar por escrito y contener, como mínimo, los siguientes aspectos:

- a) Ciudad y fecha de expedición del documento;
- b) Identificación de la persona titular del acto jurídico que realiza la directiva y, en caso de estar realizándola con personas de apoyo, la identificación de las mismas;
- c) Si hay personas de apoyo colaborando con la creación del documento, se deberá dejar constancia de haber discutido con la persona beneficiaria de la directiva las consecuencias o implicaciones de dichos actos para su vida;
- d) La manifestación de voluntad de la persona titular del acto jurídico en la que señale las decisiones anticipadas que pretende formalizar;

- e) Firma de la persona titular del acto jurídico.

Parágrafo. La directiva anticipada deberá ser suscrita por las personas de apoyo en ella designadas, cuando la misma prevea la necesidad de designar personas de apoyo para decisiones futuras que no se encuentren previamente expresadas en la misma.

Artículo 35. *Ajustes razonables relacionados con las directivas anticipadas.* En caso de que la persona titular del acto jurídico, requiera la realización de ajustes razonables para la suscripción de la directiva anticipada, será obligación del notario o del Centro de Conciliación, según sea el caso, los ajustes razonables necesarios.

Parágrafo. Las declaraciones de la directiva anticipada podrán ser expresadas mediante cualquier forma de comunicación, y podrá realizarse a través de videos o audios y otros medios tecnológicos, así como a través de lenguajes alternativos de comunicación que permitan establecer con claridad tanto el contenido de la declaración como la autoría, siempre y cuando se realicen en presencia de notario o conciliador inscrito ante un Centro de Conciliación y contengan los elementos de que trata el artículo 34 de la presente ley. De ello se dejará la respectiva constancia en un acta o elevarse a escritura pública, según sea el caso, que sustenta la expresión de la directiva anticipada mediante esta clase de medios. El documento que se levante cumplirá el requisito de constar por escrito al que se refiere el artículo 34 de la presente ley.

Artículo 36. *Modificación, sustitución y revocación.* El documento de directiva anticipada puede ser modificado, sustituido o revocado en cualquier momento por quien lo suscribió, mediante el mismo trámite surtido para su creación. Estas acciones se entenderán de la siguiente manera:

- a) *Modificación:* El documento de directiva anticipada se entenderá modificado cuando se cambie de manera parcial el contenido de este sin privarle de efectos;
- b) *Sustitución:* El documento de directiva anticipada se entenderá sustituido cuando se le prive de efectos al contenido, otorgando efectos a uno nuevo en su lugar;
- c) *Revocación:* El documento de directiva anticipada se entenderá revocado cuando se retiren los efectos del contenido del mismo de manera definitiva.

Parágrafo. Para que se entienda realizada alguna de las anteriores acciones, se deberá realizar un documento con los mismos requisitos para la creación de la directiva anticipada, señalando explícitamente la voluntad de modificar, sustituir o revocar la directiva anticipada. Es obligación de la persona titular del acto informar de la modificación, sustitución o revocación de la directiva anticipada a las personas designadas como apoyo en la misma, cuando sea el caso.

Artículo 37. *Cláusula de voluntad perenne.* La persona titular del acto jurídico que realice una directiva anticipada, podrá incluir en la misma una cláusula de voluntad perenne, por medio de la cual invalida de manera anticipada las declaraciones de voluntad que exprese con posterioridad a la suscripción de la directiva anticipada, siempre que contradigan las decisiones establecidas en esta. Dicha cláusula podrá ser modificada, sustituida o revocada conforme a las reglas establecidas en el artículo precedente.

Artículo 38. *Publicidad de la directiva anticipada.* Cualquier persona podrá allegar una copia u original de la directiva anticipada con el fin de que sea tenida en cuenta por terceros con el fin de garantizar el cumplimiento de las decisiones expresadas de manera anticipada en la misma. Igualmente, podrá informar sobre la existencia de una directiva anticipada para que los familiares o personas de apoyo puedan realizar los trámites pertinentes y aportar copia u original de la misma ante terceros, de tal manera que se garantice la voluntad de la persona titular del acto jurídico.

Artículo 39. *Incorporación de la directiva anticipada en la historia clínica.* Cuando la persona titular del acto jurídico que suscriba una directiva anticipada lo desee, podrá solicitar que se incorpore en la historia clínica una copia de la escritura pública o acta de conciliación mediante la cual se constituyó la directiva anticipada, como anexo de la historia clínica, con el fin de garantizar el respeto de las decisiones establecidas en la misma, siempre que las decisiones allí contenidas tenga relación con la atención en salud que decide o no recibir.

Parágrafo. El Ministerio de Salud y Protección Social, o quien haga sus veces, reglamentará igualmente el proceso de incorporación de las directivas anticipadas en la historia clínica en un plazo no superior a un (1) año, contado a partir de la promulgación de la presente ley.

## CAPÍTULO IX

### **Procedimiento de adjudicación, modificación y terminación de adjudicación judicial de apoyos**

Artículo 40. Modifíquese el numeral 7 contenido en el artículo 22 de la Ley 1564 de 2012, quedará así:

7. De la adjudicación, modificación y terminación de apoyos adjudicados judicialmente.

Artículo 41. Modifíquese el numeral 6 del artículo 577 de la Ley 1564 de 2012, así:

Artículo 577. *Asuntos sujetos a su trámite.* Se sujetarán al procedimiento de jurisdicción voluntaria los siguientes casos:

6. La adjudicación, modificación o terminación de apoyos adjudicados judicialmente, solicitada por la persona titular del acto.

Artículo 42. *Adjudicación de apoyos en la toma de decisiones promovido por la persona titular del acto jurídico.* El artículo 586 de la Ley 1564 de 2012 quedará así:

Artículo 586. *Adjudicación de apoyos en la toma de decisiones.* Para la adjudicación de apoyos promovida por la persona titular del acto jurídico, se observarán las siguientes reglas:

1. La demanda que eleve la persona no tendrá formalidad alguna, y podrá presentarse por cualquier medio, siempre que conste la voluntad expresa de la persona de solicitar apoyos en la toma de decisiones.

2. En el auto admisorio de la demanda se ordenará citar a las personas que hayan sido identificadas por la persona titular del acto como apoyos, si es el caso, y a quienes consideren tienen una relación de confianza con la misma y se ordenará la valoración de apoyos.

3. El informe de valoración de apoyos deberá consignar:

a) Los apoyos que la persona requiere para la comunicación y la toma de decisiones en los aspectos que la persona considere relevantes;

b) Los ajustes que la persona requiera para participar activamente del proceso;

c) Las sugerencias frente a mecanismos que permitan desarrollar las capacidades de la persona en relación con la toma de decisiones para alcanzar mayor autonomía en las mismas;

d) Las personas que pueden fungir como apoyo en la toma de decisiones de la persona, para cada aspecto relevante de su vida;

e) Un informe general sobre el proyecto de vida de la persona.

4. Recibido el informe de valoración de apoyos, el Juez, dentro de los cinco (5) días siguientes correrá traslado del mismo, por un término de diez (10) días.

5. Resueltas las objeciones, si las hubiere, y vencido el término probatorio, se dictará sentencia; en esta se hará claridad frente a la adjudicación de apoyos en relación con los distintos tipos de actos jurídicos, ordenará los programas de acompañamiento a las familias cuando sean pertinentes y las demás medidas que se consideren necesarias para asegurar la autonomía y respeto a la voluntad y preferencias de la persona.

6. Se reconocerá la función de apoyo de las personas designadas para ello. Si la persona designada como apoyo presenta dentro de los siguientes cinco (5) días excusa o alega inhabilidad, se tramitará incidente para decidir sobre el mismo.

Artículo 43. *Adjudicación de apoyos para la toma de decisiones promovida por persona distinta al titular del acto jurídico,* y el artículo 396 de la Ley 1564 de 2012 quedará así:

Artículo 396. El proceso de adjudicación de apoyos promovido por persona distinta al titular del acto jurídico se observarán las siguientes reglas:

1. La demanda que eleve la persona deberá ser acompañada de un escrito donde se demuestre el interés legítimo del demandante frente a la adjudicación de apoyos para la persona titular del acto, y las circunstancias que demuestren que la persona titular del acto jurídico se encuentra imposibilitada para manifestar su voluntad por cualquier medio posible.

2. En el auto admisorio de la demanda se ordenará citar a la persona titular del acto, cuando fuera posible, y a quienes consideren tienen una relación de confianza con la persona.

3. Admitida la demanda el Juez decretará las pruebas que estime convenientes y ordenará la valoración de apoyos.

4. El informe de valoración de apoyos deberá consignar:

a) La verificación que permita concluir que la persona titular del acto jurídico se encuentra imposibilitada para manifestar su voluntad por cualquier medio posible;

b) Los apoyos que la persona requiere para la comunicación y la toma de decisiones en los aspectos relativos a manejo financiero, toma de decisiones en salud, y los demás que se consideren relevantes;

c) Los ajustes que la persona requiera para participar activamente del proceso;

d) Las sugerencias frente a mecanismos que permitan desarrollar las capacidades de la persona en relación con la toma de decisiones para alcanzar mayor autonomía en las mismas;

e) Las personas que pueden fungir como apoyo en la toma de decisiones de la persona, para cada aspecto relevante de su vida;

f) Un informe general sobre el proyecto de vida de la persona.

5. Recibido el informe de valoración de apoyos, el Juez, dentro de los cinco (5) días siguientes correrá traslado del mismo, por un término de diez (10) días.

6. Resueltas las objeciones, si las hubiere, y vencido el término probatorio, se dictará sentencia; en esta se hará claridad frente a la adjudicación de apoyos en relación con los distintos tipos de decisiones, ordenará los programas de acompañamiento a las familias cuando sean pertinentes, y las demás medidas que se consideren necesarias para asegurar la autonomía y respeto a la voluntad y preferencias de la persona.

7. Se reconocerá la función de apoyo de las personas designadas para ello. Si la persona designada como apoyo presenta dentro de los siguientes cinco (5) días excusa o alega inhabilidad, se tramitará incidente para decidir sobre el mismo.

Artículo 44. En el proceso de adjudicación de apoyos, el juez de familia deberá tener presente, además de lo dispuesto en la presente ley, los siguientes criterios:

a) En todos los procesos de adjudicación judicial de apoyos se deberá tener en cuenta y favorecer la voluntad y preferencia de la persona titular del acto frente al tipo y la intensidad del apoyo que desea recibir para la celebración del mismo. La participación de la persona en el proceso de adjudicación es indispensable, so pena de nulidad del proceso, salvo las excepciones previstas en la ley;

b) Se deberá tener en cuenta la relación de confianza entre la persona titular del acto y la o las personas que serán designadas para prestar apoyo en la celebración de los mismos;

c) Se podrán adjudicar distintas personas de apoyo para distintos actos jurídicos en el mismo proceso;

d) La valoración de apoyos que se haga en el proceso deberá ser llevada a cabo de acuerdo a las normas técnicas establecidas para ello.

Artículo 45. El artículo 587 de la Ley 1564 de 2012, quedará así:

Artículo 587. *Modificación y terminación de la adjudicación de apoyos.* La persona titular del acto podrá solicitar la terminación o modificación de los apoyos adjudicados en cualquier momento. El Juez deberá notificar de ello a las personas designadas como apoyo y correrá traslado de diez (10) días de la solicitud para que estas se pronuncien al respecto.

En caso de no presentarse oposición por ninguna de las personas designadas como apoyo, el Juez modificará o terminará la adjudicación de apoyos, conforme a la solicitud.

En caso de presentarse oposición por parte de una de las personas de apoyo se ordenará una valoración de apoyos, con base en la cual el juez decidirá sobre la modificación o terminación de la adjudicación de apoyos.

Artículo 46. *Unidad de actuaciones y expedientes.* Cualquier actuación judicial relacionada con personas a quienes se les haya adjudicado apoyos será de competencia del Juez que haya declarado la sentencia adjudicando apoyos.

Cada despacho contará con un archivo de expedientes inactivos sobre las personas a quienes se les haya adjudicado apoyos en la toma de decisiones del cual se pueden retomar las diligencias, cuando estas se requieran. En el evento de requerirse el envío al archivo general, estos expedientes se conservarán en una sección especial que permita su desarchivo a requerimiento del juzgado.

Parágrafo. El expediente de quienes hayan terminado la adjudicación de apoyos, que no haya tenido movimiento en un lapso superior a dos (2) años, podrá ser remitido al archivo general. Un nuevo proceso de adjudicación de apoyos con posterioridad, hará necesario abrir un nuevo expediente.

También será causa de archivo general la muerte de la persona.

## CAPÍTULO X

### Régimen de transición

Artículo 47. *Vigencia.* Las disposiciones establecidas en esta ley entrarán en vigencia a partir de su promulgación, con excepción de aquellos artículos que establezcan un plazo para su implementación y los artículos contenidos en el Capítulo IX de la presente ley, los cuales entrarán en vigencia dieciocho (18) meses, contados a partir de la promulgación de la presente ley.

Artículo 48. *Prohibición de interdicción.* Queda prohibido iniciar procesos de interdicción o inhabilitación, o solicitar la sentencia de interdicción o inhabilitación para dar inicio a cualquier trámite público o privado, a partir de la promulgación de la presente ley.

Artículo 49. *Proceso de adjudicación judicial de apoyos transitorio.* Hasta tanto entren en vigencia los artículos contenidos en el Capítulo IX de la presente ley, el juez de familia del domicilio de la persona titular del acto jurídico puede determinar de manera excepcional los apoyos necesarios para una persona mayor de edad cuando esta se encuentre absolutamente imposibilitada para expresar su voluntad por cualquier medio, siempre que sea necesario para garantizar el ejercicio y la protección de los derechos de la persona titular del acto.

El proceso de adjudicación judicial de apoyos transitorio será promovido por una persona con interés legítimo y que acredite una relación de confianza con la persona titular del acto.

El juez, por medio de un proceso verbal sumario, determinará la persona o personas de apoyo que asistirán a la persona titular del acto jurídico, teniendo en cuenta la relación de confianza, amistad, parentesco o convivencia entre estos y la persona titular. La sentencia de adjudicación de apoyos fijará el alcance de los apoyos teniendo en cuenta las normas establecidas en la presente ley, al igual que el plazo del mismo, el cual

no podrá superar la fecha final del periodo de transición.

La persona titular del acto jurídico podrá oponerse a la adjudicación judicial de apoyos en cualquier momento del proceso.

Artículo 50. Procesos de interdicción o inhabilitación en curso. Aquellos procesos de interdicción o inhabilitación que se hayan iniciado con anterioridad a la promulgación de la presente ley, deben ser suspendidos y se consultará con la persona titular del acto si este desea realizar un acuerdo de apoyos o directiva anticipada conforme a las normas establecidas en la presente ley. En aquellos casos en donde la persona titular del acto se encuentre absolutamente imposibilitada para manifestar su voluntad por cualquier medio posible, el juez de familia que adelantaba el proceso de interdicción, una vez acreditada la anterior condición, al proceso de adjudicación de apoyos transitorio, con sujeción a los principios que rigen la presente ley.

Artículo 51. Personas que se encuentran bajo medida de interdicción o inhabilitación. Aquellas personas que contaran con sentencia de interdicción o inhabilitación anterior a la promulgación de la presente ley, desde la entrada en vigencia de la presente ley se entenderán como personas con capacidad legal plena. Sin perjuicio de lo anterior, en un plazo no superior a dieciocho (36) meses, contados a partir de la promulgación de la presente ley, los jueces de familia que hayan adelantado procesos de interdicción o inhabilitación deberán citar a las personas que estaban bajo medida de interdicción o inhabilitación, al igual que a las personas designadas como curadores o consejeros, a que comparezcan ante el juzgado para determinar si se requiere la adjudicación judicial de apoyos, conforme a las normas de la presente ley.

Las personas que se encontraban bajo medida de interdicción o inhabilitación podrán acudir directamente ante el juzgado para solicitar que se revise su situación jurídica, una vez entre en vigencia las normas contenidas en el Capítulo IX de la presente ley.

CAPÍTULO XI

Derogatorias y disposiciones finales

Artículo 52. Derogatorias. Quedan derogados los numerales 5 y 6 contenidos en el artículo 22 de la Ley 1564 de 2012; el ordinal 7º contenido en el artículo 2189 del Decreto número 410 de 1971; el ordinal 3º del artículo 127, el ordinal 2º del artículo 1061 y el ordinal 3º del artículo 1068 de la Ley 57 de 1887; los artículos 1º a 4º, 6º a 12 y 14 a 120 de la Ley 1306 de 2009 y las demás normas que sean contrarias a esta ley.

Se firma por los autores y coautores,

Handwritten signatures and names of authors and co-authors, including Oscar Ospina, R.C. A. Verde, Guillermina Bravo Montaña, and others.

Handwritten signatures and names of various individuals, including Carlos Gal, Samuel Hoyos M., Juan Manuel Galán, and others.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley es fruto del cuidadoso trabajo llevado a cabo por la Mesa Técnica conformada para el efecto por el Consejo Nacional de Discapacidad, de la cual hicieron parte el Plan Presidencial para la Inclusión Social de las Personas con Discapacidad, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la Unidad Administrativa para la Reparación y Atención Integral a las Víctimas, el Ministerio del Interior, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Asociación Colombiana de Síndrome de Down (Asdown), el Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social de la Universidad de los Andes (PAIS), la Universidad Externado de Colombia y algunos activistas independientes por los derechos de las personas con discapacidad, entre otros.

1. La obligación del Estado colombiano de implementar el nuevo paradigma sobre los derechos de las personas con discapacidad

Colombia, el 10 de mayo de 2011, se integró a la lista de países que ratificaron la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con

Discapacidad (en adelante CDPD). La ratificación de la CDPD generó, para Colombia, la obligación internacional de garantizar los Derechos Humanos de la población de personas con discapacidad y armonizar su legislación interna para asegurar el goce efectivo de dichos derechos. La CDPD, al tratarse de un instrumento internacional de Derechos Humanos ratificada por Colombia, y en consideración a lo establecido en el artículo 93 de la Constitución Política, se entiende incorporada al bloque de constitucionalidad y, por ende, sus disposiciones prevalecen en el orden interno.

Una de las principales obligaciones que surge de la ratificación de la CDPD, consiste en el cambio de paradigma sobre los derechos de las personas con discapacidad. Así, históricamente se pueden identificar tres principales modelos por medio de los cuales se ha concebido el concepto de discapacidad, y cuya concepción ha determinado el trato que reciben las personas con discapacidad. En ese sentido, los tres modelos de la discapacidad predominantes han sido el modelo de la prescindencia, el modelo médico-rehabilitador y el modelo social<sup>1</sup>.

Bajo el modelo de la prescindencia, la discapacidad es entendida como un castigo o maldición<sup>2</sup>, por lo que las personas con discapacidad son concebidas como inútiles y se legitima prescindir de ellas, motivo por el cual la sociedad les rechaza o aísla de la vida en comunidad. En ese sentido, la sociedad plantea dos respuestas a la discapacidad: la eugenesia o la marginación. Un ejemplo histórico de la primera se puede rastrear al Holocausto Nazi, donde las *deformidades físicas o mentales* eran consideradas tendencias criminales o demoniacas y, a través de la Ley para la Prevención de Descendencia Genéticamente Defectuosa, se realizaron esterilizaciones a personas con discapacidad y se dispuso de mecanismos de exterminio como envenenamiento por monóxido de carbono, dando como resultado la muerte de cerca de un millón de personas con discapacidad<sup>3</sup>.

Por su parte, un ejemplo de la marginalización de las personas con discapacidad bajo el modelo de prescindencia se puede rastrear en la edad media, en donde la presencia de una discapacidad generalmente significaba el abandono de niños y niñas a manos de organi-

zaciones religiosas que creaban asilos y orfanatos donde abundaban las personas con discapacidad<sup>4</sup>.

En cuanto al modelo médico-rehabilitador, este entiende la discapacidad como la presencia de un diagnóstico médico, equiparando discapacidad con enfermedad y generando una visión de las personas con discapacidad como *enfermos*, siendo la función de la sociedad y el Estado *curar* o *normalizar* a la persona con discapacidad. La respuesta de este modelo tiene como consecuencia la exclusión de las personas con discapacidad de la vida social, pues la principal función del accionar social y estatal es *curar* la discapacidad, y no la inclusión de las personas con discapacidad. En últimas, la discapacidad sigue estando centrada en la persona con discapacidad y es intrínseca a la persona.

Por último, el modelo social de la discapacidad entiende que la discapacidad es el resultado de unas características funcionales y las barreras sociales con las que se enfrentan las personas con estas características. Así, la discapacidad ya no es un elemento intrínseco a la persona, sino el resultado de una sociedad inaccesible o no inclusiva. Esta forma de concebir la discapacidad nace del reclamo de las personas con discapacidad durante los años sesenta, principalmente en Europa y Estados Unidos, que buscaban cambiar el foco de atención, de su diversidad funcional, a las barreras sociales y ambientales<sup>5</sup>. Bajo este modelo, la respuesta social pasa de ser la exclusión, marginalización o normalización de las personas con discapacidad, a la eliminación de las barreras, bien sean ambientales o sociales, que limitan o niegan el acceso a los derechos a las personas con características funcionales diversas.

Este último modelo es el adoptado por la CDPD, la cual entiende la discapacidad como “un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás”<sup>6</sup>. Bajo esta premisa, entonces, la obligación del Estado colombiano bajo la convención implica desarrollar el postulado del modelo social de la discapacidad, bajo el cual se deben identificar las barreras que impiden el goce efectivo de los derechos de las personas con discapacidad.

1 PALACIOS, Agustina. El modelo social de la discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con discapacidad. Madrid; Grupo editorial CINCA, 2008.  
 2 Op cit PALACIOS.  
 3 EVANS Suzanne. Forgotten Crimes. The Holocaust and People with Disabilities. Universidad de Michigan. 11 junio de 2008.

4 SCHEERENBERGER, R.C., Historia del retraso mental, en Op Cit PALACIOS. Pg. 59.  
 5 BARNES, C. y MERCER, G., Disability, op cit., capítulo 1, ABBERLEY, P., “The concept of oppression and the development of a social theory of disability”, Disability, Handicap. En: PALACIOS.  
 6 Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. 2006, preámbulo, literal e.

Prescindencia	Médico-Rehabilitador	Social (modelo adoptado por la CDPD)
La discapacidad como una maldición, un castigo. La respuesta social es eliminarla de la vida en comunidad. Las PCD son “inválidas” e inútiles para la sociedad.	La discapacidad como una enfermedad, como algo que debe “curarse”, “arreglarse”, “prevenirse”. La respuesta social es la “normalización” desde el punto de vista médico-funcional. La respuesta legal es otorgar voz “experta” a la ciencia médica o al derecho, en donde se niega la capacidad jurídica para “protegerles” (interdicción).	La discapacidad como una manifestación de la diversidad humana. <b>La discapacidad es el resultado de la interacción entre las diferencias funcionales y las barreras en el entorno.</b> La respuesta social es identificar las barreras y garantizar la vida en comunidad.

Prescindencia	Médico-Rehabilitador	Social (modelo adoptado por la CDPD)
La respuesta legal es la negación de la ciudadanía (interdicción), la institucionalización forzada y el asistencialismo (objetos de la caridad).		La respuesta legal es reconocimiento pleno de la ciudadanía, promoción de la autonomía y toma de decisiones con apoyo.

### La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

El Modelo Social de Discapacidad se encuentra desarrollado en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la cual fue firmada por el Estado colombiano el 30 de marzo de 2007, aprobada por el Congreso de la República a través de la Ley 1346 de 2009 y, finalmente, ratificada el 10 de mayo de 2011.

La Convención, primer instrumento internacional de Derechos Humanos del Siglo XXI, no crea derechos nuevos para las personas con discapacidad. Por el contrario, reconoce a esta población los mismos derechos que ostentan todas las personas, determinando un enfoque diferencial particular para la concreción efectiva de los mismos.

La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad determina que la discapacidad se genera cuando un cuerpo con diversidad se encuentra con una barrera que le impide acceder a un servicio o ejercer un determinado derecho. A partir de esta noción, la responsabilidad que en algún momento estuvo en cabeza del individuo —de curarse por ejemplo—, es trasladada al conglomerado social, en tanto es el responsable de la generación de barreras. La persona con discapacidad es distinta, pero no inferior.

La ratificación de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha significado en el mundo entero la necesidad de repensar los esquemas públicos y privados en torno a esta población, y de impulsar una transformación cultural que dé cabida a la desaparición de preconceptos ligados a la invalidez de los sujetos con discapacidad, como quiera que este instrumento internacional impone a los países el deber de proceder a abolir en sus ordenamientos jurídicos y políticas públicas, toda referencia que pueda ser discriminatoria, al igual que están llamados a combatir los estereotipos y prejuicios, promover la conciencia sobre las habilidades de las personas con discapacidad, eliminar las barreras que impiden acceder a la movilidad, la información y las comunicaciones, promover la vida autónoma e, y asegurar a esta comunidad el reconocimiento de la capacidad jurídica y el acceso a la justicia, entre otros aspectos de especial relevancia.

Así las cosas, desde el momento en que Colombia procedió a la ratificación de este tratado, surgió para ella la obligación de efectuar todas las modificaciones que sean requeridas para adoptar ajustes razonables que hagan efectiva la igualdad material para las personas con discapacidad a través de la abolición de barreras que obstaculizan su desarrollo individual y participación social, lo que abarca, como se ha expuesto, el replanteamiento de las políticas públicas y la reformulación del escenario jurídico.

### Fuerza vinculante para Colombia de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

Teniendo en consideración que se trata de un instrumento internacional de Derechos Humanos y que el artículo 93 de la Constitución Política consagra que estos se integran al texto constitucional a través del bloque de constitucionalidad, las disposiciones contenidas en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad prevalecen en el orden interno y “*sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizadas como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes*”<sup>7</sup>.

En otras palabras, la sociedad y las instituciones colombianas deben a la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad igual observancia que a los postulados de la Constitución Política, lo que a su vez significa que dado el principio de supremacía constitucional, todas las disposiciones de carácter legal y reglamentario que integran el ordenamiento jurídico colombiano deben estar acordes y en armonía con la Convención.

Así, la Convención no debe ser entendida como la expresión de una voluntad política estatal, sino como un texto normativo, aplicable y exigible judicialmente con la misma fuerza vinculante del texto superior.

A partir de este reconocimiento, Colombia está llamada a modificar por completo el enfoque que históricamente ha brindado a la discapacidad, tal y como lo ha señalado la Corte Constitucional al precisar que “*La protección de los Derechos Humanos de estas personas se regula desde un modelo social, en el que se entenderá la discapacidad como una realidad y no como una enfermedad que se debe superar a toda costa, es decir, desde un punto de vista en el que se acepta la diversidad y la diferencia social*”<sup>8</sup>.

### 2. El Modelo Social de la Discapacidad y el Mandato de Armonización del Régimen de Capacidad Legal a los estándares del artículo 12 de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

La CDPD, el instrumento más avanzado de Derechos Humanos de las personas con discapacidad y que contó con su participación directa en la formulación de su contenido, adopta abiertamente el modelo social. Este modelo parte de que la discapacidad está en las barreras en el entorno y que impone la sociedad. Esto quiere decir que ya deja de considerarse la discapacidad como un problema de la persona, como un diagnóstico o un castigo, y debe asumirse como un problema social estructural. Como consecuencia, la sociedad debe eliminar las barreras de todo tipo que generan la discapacidad para promover la autonomía e inclusión de las personas con discapacidad.

La Corte Constitucional ha afirmado que este modelo debe guiar la interpretación constitucional de la normativa relacionada con las personas con discapacidad:

7 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-067/03.

8 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-850/14.

“La jurisprudencia constitucional, a partir de estas premisas, ha concluido que el modelo social es el marco de referencia de las previsiones del bloque de constitucionalidad contenidas en el CDPD. Por lo tanto, como en esta sentencia se ha señalado que ese instrumento de Derechos Humanos es el estándar más alto de protección de los derechos de las personas en situación de discapacidad, conforma el parámetro de interpretación sobre el contenido y alcance de las prerrogativas constitucionales a favor de esa población, de acuerdo con la regla hermenéutica contenida en el inciso 1° del artículo 93 C.P.”<sup>9</sup>.

Frente a la capacidad jurídica, el artículo 12 de la Convención, sobre el igual reconocimiento como personas ante la ley, consagra que “[l]os Estados Partes reconocerán que las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás en todos los aspectos de la vida”, y que están encargados de adoptar “las medidas pertinentes para proporcionar acceso a las personas con discapacidad al apoyo que puedan necesitar en el ejercicio de su capacidad jurídica”. En pocas palabras esto quiere decir que ya no son admisibles los sistemas que admitan la negación total o parcial de las personas con discapacidad. Por el contrario, las normas y las prácticas sociales deben reconocer en toda ocasión la capacidad legal de todas las personas.

Este nuevo paradigma contradice la tradición histórica, pues ya no admite la ficción jurídica que restringía la capacidad de ejercicio, diferenciándola de la capacidad de goce. La importancia de este nuevo paradigma hace que sea central en la Convención, pues es parte inescindible del reconocimiento de la autonomía y la dignidad de las personas con discapacidad. Por este motivo, el Comité de la Convención eligió desarrollar conceptualmente el artículo 12 en su primera Observación General, emitida en 2014.

La Observación General número 1 afirma categóricamente que la capacidad jurídica es un “atributo universal inherente a todas las personas en razón de su condición humana y debe defenderse para las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con las demás”<sup>10</sup>. Como consecuencia,

El artículo 12 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, en cambio, deja en claro que el “desequilibrio mental” y otras denominaciones discriminatorias no son razones legítimas para denegar la capacidad jurídica (ni la capacidad legal ni la legitimación para actuar). En virtud del artículo 12 de la Convención, los déficits en la capacidad mental, ya sean supuestos o reales, no deben utilizarse como justificación para negar la capacidad jurídica<sup>11</sup>.

Esto quiere decir que el concepto central de la capacidad jurídica ya no debe ser la supuesta (in)capacidad para tomar decisiones. En el nuevo paradigma el punto de partida es que todas las personas pueden expresar su

voluntad y preferencias, así que el núcleo de la capacidad jurídica es la toma de decisiones con apoyo.

Así las cosas, el concepto de apoyos para la toma de decisiones y las salvaguardas son principales para entender el funcionamiento concreto de los esquemas de capacidad legal. Estos conceptos ponen en el centro la voluntad y autonomía de la persona con discapacidad, superando por completo los sistemas que se sostienen a partir del “mejor interés” de la persona con discapacidad, en los que la decisión la toma un tercero.

En este mismo sentido se pronunció el Comité de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en su revisión al informe inicial de Colombia, cuando expresó que:

[R]ecomienda al Estado Parte que adopte un plan para la revisión y modificación de toda la legislación que incluya la derogación inmediata de disposiciones que restrinjan el pleno reconocimiento de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, incluyendo las Leyes 1306 (2009) y 1412 (2010), así como del Código Civil, el Código Penal y leyes adjetivas<sup>12</sup>.

Este proyecto de ley busca que el marco legal colombiano se ajuste al mandato del artículo 12 de la CDPD.

### 3. Resumen de la propuesta del proyecto de ley

- El presente proyecto de ley reconoce la capacidad legal de todas las personas con discapacidad mayores de edad, sin excepciones, y sin limitaciones, al ejercicio del mismo, con concordancia con el mandato del artículo 12 de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

- Para ello, se reemplazan las figuras de la interdicción y la inhabilitación por sistemas de toma de decisiones con apoyo.

- Los apoyos se definen como “tipos de asistencia que se prestan a la persona con discapacidad para facilitar el ejercicio de sus derechos. Esto puede incluir la asistencia en la comunicación, la asistencia para la comprensión de determinados actos jurídicos y sus consecuencias, y la asistencia en la manifestación de la voluntad y preferencias personales”.

- Se establecen tres (3) mecanismos de apoyo en la toma de decisiones:

- Los acuerdos de apoyo.

- La adjudicación judicial de apoyos.

- Las directivas anticipadas.

- La diversidad de mecanismos de apoyo permite que las personas con discapacidad, junto con las personas de apoyo, puedan generar sistema de apoyo en la toma de decisiones que se ajusten a sus necesidades y preserven la autonomía y dignidad de las personas con discapacidad, al tiempo que garantiza los apoyos necesarios para el ejercicio de la capacidad legal.

- El proyecto de ley establece diversas salvaguardias a lo largo del articulado, diferenciadas dependiendo del mecanismo de apoyo que la persona con discapacidad escoja, con el fin de garantizar la protección de la auto-

9 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-066-13. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

10 COMITÉ DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD NACIONES UNIDAS. Observación General sobre el artículo 12: igual reconocimiento como persona ante la ley. XI período de sesiones, 30 de marzo a 11 de abril de 2014. P. 3.

11 Íbid.

12 COMITÉ DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. Observaciones finales sobre el informe inicial de Colombia. 292ª sesión, 30 de septiembre de 2016. P. 2.

nomía y voluntad de las personas con discapacidad en Colombia.

- El proyecto de ley contempla un nutrido número de formas de prestar apoyos en la toma de decisiones, sin restringir los mismos a otros que la persona con discapacidad pueda requerir, cuyas intensidades permiten a las personas con discapacidad en Colombia ejercer su capacidad legal de maneras diferenciadas dependiendo de sus necesidades particulares.

- El proyecto de ley contempla un procedimiento de adjudicación judicial de apoyos iniciado por una persona diferente al titular, para aquellos casos en donde la persona se encuentra imposibilitada para manifestar su voluntad por cualquier medio, asegurando así el acceso a los apoyos a todas las personas que lo requieran.

#### 4. El paradigma anterior sobre la capacidad legal contenido en el Código Civil y la Ley 1306 de 2009

Históricamente, no reconocer la capacidad jurídica ha sido una forma de limitar el ejercicio de la ciudadanía plena. La tradición de nuestro Código Civil no es ajena a esta tendencia y por eso no reconocía la capacidad legal plena de las mujeres. Solamente 60 años después de la promulgación del Código Civil.

La Ley 28 de 1932 [...] le dio plena capacidad civil para disponer y administrar [...] su propiedad, sin limitación de ninguna especie; y, en cuanto hace a la persona de la mujer casada, el Decreto número 2820 de 1974, estableció que en las relaciones familiares ella se encuentra en pie de igualdad con el hombre<sup>13</sup>.

Frente a las personas con discapacidad, este reconocimiento ha sido todavía más lento, pues apenas hasta el año 2007 fue presentado un proyecto de ley que finalmente reformó la interdicción. El **Proyecto de ley número 049 de 2007** de la Cámara de Representantes tenía un objetivo ambicioso, la reforma total del régimen de capacidad legal para ponerlo al día con los avances en diferentes materias, como los derechos fundamentales, las ciencias, “e incluso la administración empresarial”<sup>14</sup>. En la exposición de motivos se aclaraba que una misión de esta envergadura no podía realizarse con pequeños ajustes, pues “la situación de discordancia entre las realidades fácticas de la sociedad moderna y las disposiciones jurídicas es de tal magnitud que llega a ser un despropósito intentar una simple labor de retoque institucional”<sup>15</sup>.

Este proyecto, al convertirse en ley, modificó la dinámica procesal de la interdicción, desarrolló el régimen de guardas y buscó limitar la institucionalización forzosa en hospitales psiquiátricos<sup>16</sup>. Frente a la regulación anterior, tanto el régimen de guardas como los límites a la institucionalización forzosa suponían un control a los abusos de guardas y curadores. Adi-

cionalmente, generó la obligación de revisar el proceso periódicamente y abrió la posibilidad de terminar la interdicción.

Sin embargo, el paradigma detrás del renovado marco legal es prácticamente el mismo que el del Código Civil. El núcleo de la interdicción no fue modificado, pues todavía permite sustraer la capacidad legal por motivos de discapacidad, que dividió en absoluta y relativa según criterios médicos<sup>17</sup>. Es decir, sigue siendo un tercero quien toma las decisiones por la persona con discapacidad (un juez o jueza, un médico o médica o un familiar). Aunque intentó poner límite a las institucionalizaciones forzosas, en realidad permite que sean a largo plazo si un “experto” lo considera necesario, contrariando todos los estándares actuales de Derechos Humanos en la materia (Artículos 20-24, Ley 1306 de 2009)<sup>18</sup>.

El [relator] sigue recibiendo informes sobre el uso sistemático de intervenciones médicas forzosas en todo el mundo. **Al igual que los órganos de las Naciones Unidas, ha establecido que el tratamiento involuntario y otras intervenciones psiquiátricas en centros de atención de la salud son formas de tortura y malos tratos.** Las intervenciones médicas forzosas, que **suelen justificarse erróneamente alegando teorías de incapacidad y de necesidad terapéutica contrarias a la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad,** se ven legitimadas por las leyes nacionales, y pueden llegar a gozar de un amplio apoyo público al realizarse en aras del presunto “interés superior” de la persona afectada. No obstante, en la medida en que infligen dolor o sufrimientos graves, contravienen la prohibición absoluta de la tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes (A/63/175, párrs. 38, 40 y 41). **Su preocupación por la autonomía y la dignidad de las personas con discapacidad hace que el Relator Especial inste a que se revise la legislación nacional que permite las intervenciones médicas forzosas**<sup>19</sup>.

En efecto, bajo los modelos de la discapacidad<sup>20</sup>, la interdicción responde a una combinación del modelo de prescindencia y del modelo médico-rehabilitador<sup>21</sup>. Bajo el modelo de prescindencia, la sociedad aísla a la persona con discapacidad, bien puede ser en instituciones o en su hogar. El efecto histórico de la interdicción ha sido segregar a las personas con discapacidad<sup>22</sup>. Bajo el modelo médico se entiende que la discapacidad es una cuestión de salud, lo que entrega a la medicina

17 La exposición de motivos del Proyecto de ley afirmaba que “[n]o se trata de dar capacidad a la persona con discapacidad mental, sino de establecer unas pocas y sanas excepciones en beneficio tanto de los intereses de la persona con discapacidad como de la sociedad”.

18 Op. Cit. *Negotiating Capacity*... P. 61.

19 Juan Ernesto Méndez, Informe del Relator Especial sobre la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. 22 periodo de sesiones, 1º de febrero de 2013. A/HRC/22/53. P. 15.

20 Los modelos de la discapacidad son una conceptualización sobre las formas en las que las sociedades entienden la discapacidad y, como consecuencia, reaccionan a ella. Agustina Palacios. El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Madrid: Ed. Colección CERMI, 2008.

21 Íbid.

22 ...

13 CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-068 de 1999. M.P. Alfredo Beltrán Sierra. 10 de febrero de 1999.

14 Edgardo Maya Villazón, Guillermo Rivera, David Luna, et.al. Exposición de Motivos del Proyecto de ley número 049 de 2007 de la Cámara de Representantes. *Gaceta del Congreso*. 1º de agosto de 2007.

15 Íbid.

16 Marcia Rioux, Joan Gilmour y Natalia Ángel-Cabo. *Negotiating Capacity: Legally Constructed Entitlement and Protection EN Coercive Care: Rights, Law and Policy*. (Eds. Bernadette McSherry e Ian Freckelton). Routledge, 2013. NY.

todo el poder sobre la vida de las personas con discapacidad<sup>23</sup>.

El efecto del modelo médico-rehabilitador en la Ley 1306 es la patologización de la discapacidad, ya que la define siempre como patología o deficiencia. También son propias de este modelo todas las normas que permiten el acceso a los derechos según “grados” de discapacidad, como ocurre con la Ley 1306 y la limitación de la capacidad jurídica según si la “discapacidad mental” de la persona es “absoluta o relativa”. Por último, que sea un médico o médica quien tiene la última palabra sobre la valoración de la discapacidad es la forma en la que el derecho le entrega la autoridad a un profesional de la salud sobre la vida de una persona con discapacidad. Es el diagnóstico y la situación médica la que se convierten en la identidad de la persona. No en vano la exposición de motivos de la Ley 1306 de 2009 iniciaba así: “[e]l régimen legal actual de las personas que padecen (sic) algún tipo de trastorno mental (sic) que les impide comportarse (sic) adecuadamente en la sociedad”<sup>24</sup>.

Los efectos de la interdicción, entonces, superan la simple esfera la protección patrimonial de las personas con discapacidad, para inmiscuirse en ámbitos tan íntimos y privados de estas, como lo son el derecho a contraer matrimonio, a decidir de manera autónoma sobre la autorización de medicamentos o procedimientos médicos, la decisión de ingresar libremente al mercado laboral, entre otras. La injerencia abusiva de terceros sobre aspectos tan individuales vulnera abiertamente la dignidad de las personas y desconoce su autonomía en la construcción y planteamiento del proyecto de vida personal. Son estos paradigmas de la discapacidad, precisamente, los que han sido totalmente revaluados y la Convención parte del modelo social de la discapacidad, como se mencionó con anterioridad, para plantear modelos de toma de decisiones con apoyos, como el establecido en el presente proyecto de ley, que permita a las personas con discapacidad en Colombia recuperar el derecho a decidir sobre su propia vida, con las salvaguardas y apoyos necesarios para ejercer su autonomía.

#### 5. Análisis de Costo-Beneficio del proyecto de ley

El proyecto de ley no acarrea costos a la Nación, salvo algunos costos menores de implementación ya que distintos operadores de justicia, como es el caso de los juzgados de familia, los centros de conciliación y los notarios, deberán ser capacitados sobre la nueva normatividad y sus funciones en relación con la misma. De igual manera, algunas entidades públicas como son la Defensoría del Pueblo y los entes territoriales a través de las gobernaciones y las alcaldías en los casos de los Distritos, deberán capacitarse en los procesos de valoración de apoyos, lo cual generará costos de implementación. En este punto cabe resaltar que el Ministerio de Justicia y del Derecho ya ha adelantado procesos de capacitación en el reconocimiento de la capacidad legal de las personas con discapacidad bajo los estándares del artículo 12 de la CDPD, destinados a distintos operadores de justicia.

Sin embargo, cabe resaltar que los costos de implementación son mínimos en relación con los beneficios que el proyecto de ley plantea. Así, la posibilidad de crear acuerdos de apoyo por medio de documento pri-

vado elevado a escritura pública y por medio de actas de conciliación reducirá significativamente la carga del aparato judicial, el cual es el encargado bajo la legislación vigente de adelantar todos los procesos de interdicción e inhabilitación. Mientras que bajo la propuesta actual el proceso judicial de adjudicación de apoyos es excepcional y se privilegia la estipulación de acuerdos de apoyo, los cuales resultan más ágiles para las personas con discapacidad y sus respectivos apoyos. Adicionalmente, el reconocimiento de la capacidad legal de las personas con discapacidad en Colombia y su ejercicio por medio de sistemas de toma de decisiones con apoyo implica permitir el acceso al mercado de personas que en el régimen actual de capacidad legal se encuentran excluidos del tráfico jurídico.

Cabe resaltar que bajo la legislación vigente, en particular el artículo 28 de la Ley 1306 de 2009, el dictamen de interdicción se debe realizar por un equipo interdisciplinario, por lo que los costos de la valoración de apoyos judicial se reducen a la capacitación del equipo interdisciplinario al que hace alusión la norma previamente citada.

### CÁMARA DE REPRESENTANTES

#### SECRETARÍA GENERAL

El día 4 de abril del año 2017 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 248 con su correspondiente exposición de motivos por los honorables Representantes *Carlos Guevara, Oscar Ospina, Álvaro López* y otros honorables Representantes. Honorables Senadores *Claudia López, Roy Barreras* y otros honorables Senadores. Doctor *Carlos Negret Mosquera*, Defensor del Pueblo.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

\* \* \*

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 249 DE 2017 CÁMARA

*por medio del cual se crea la lista “Ser Pillo No Paga” vinculada a la comisión de delitos contra la administración pública y el patrimonio público como medida anticorrupción y se dictan otras disposiciones*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

#### *Disposiciones generales*

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto crear la lista “**Ser Pillo No Paga**” vinculada a la Comisión de Delitos contra la Administración Pública y el Patrimonio Público en Colombia como Medida Anticorrupción.

Artículo 2°. *Naturaleza.* La lista funcionará como mecanismo de protección contra los actos de corrupción que pudiera cometer las personas naturales y jurídicas.

Artículo 3°. *Principios.* La presente ley estará regida por los principios del debido proceso definido en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, legalidad, artículo 6° Ley 599 de 2000, transparencia

23 Íbid.

24 Op Cit. Exposición de motivos...

y publicidad consagradas en la Ley 80 de 1993 y los principios generales del derecho.

Artículo 4°. *Competencia.* Facúltese a la Superintendencia Financiera de Colombia para que administre, actualice y regule la información contenida en la lista “**Ser Pillo No Paga**”.

## CAPÍTULO II

### Del funcionamiento y procedimiento de la lista “**Ser Pillo No Paga**”

Artículo 5°. Confirmado el fallo condenatorio mediante sentencia judicial debidamente ejecutoriada, por los delitos consagrados en la ley penal, Ley 1474 de 2011, Ley 1778 de 2016 y sus normas modificatorias y concordantes así como lo dispuesto en las convenciones o tratados suscritos y ratificados por Colombia en materia de lucha contra la corrupción que atenten contra la Administración Pública y el Patrimonio Público, impuesto a las personas naturales, representantes legales de personas jurídicas definidas en el artículo 633 del Código Civil y en aquellas personas que recaiga responsabilidad administrativa como miembros de junta directiva, socios, contratistas y empleados, deberá el juez natural de oficio remitir copia de los fallos a la Superintendencia Financiera de Colombia.

Artículo 6°. La Superintendencia Financiera de Colombia notificará a todas las entidades que hacen parte del Sistema Financiero Colombiano, la inclusión en la lista “**Ser Pillo No Paga**” de las personas naturales, representantes legales de las personas jurídicas, además de los mencionados en el artículo anterior por los delitos contra la Administración Pública y Patrimonio Público.

Parágrafo 1°. Las personas jurídicas que hayan sido utilizadas como medio o instrumento por parte de los representantes legales o personas en las que recaiga responsabilidad administrativa tales como miembros de junta directiva, socios, contratistas y empleados para cometer delitos contra la Administración Pública y el Patrimonio Público serán incluidas en la lista “**Ser Pillo No Paga**”.

Parágrafo 2°. Las personas naturales y jurídicas que se les haya aplicado las sanciones mediante sentencias debidamente ejecutoriadas previstas en los artículos 31 y 35 de la Ley 1778 de 2016, serán incluidas en la lista “**Ser Pillo No Paga**”.

Artículo 7°. Las personas naturales y jurídicas incluidas en la lista “**Ser Pillo No Paga**” quedarán suspendidas de todo vínculo con el sector financiero colombiano a través del bloqueo y congelamiento de sus productos financieros. Además de las sanciones estipuladas en el régimen de inhabilidades e incompatibilidades.

La permanencia de las personas naturales en la lista “**Ser Pillo No Paga**” será igual al tiempo de la pena o condena contenida en el fallo.

Para el caso de las personas jurídicas, la permanencia en la lista “**Ser Pillo No Paga**” será igual al tiempo de la pena impuesta al representante legal o personas en las que recaiga responsabilidad administrativa tales como miembros de junta directiva, socios, contratistas y empleados.

En caso de que existan varias condenas en diferentes personas de las enunciadas en el inciso anterior, el

tiempo de permanencia en la lista será equivalente a la pena más alta impuesta sobre ellos.

## CAPÍTULO III

### Modificaciones a la Ley 1474 de 2011

Artículo 8°. El artículo 16 de la Ley 1474 de 2011. *Corrupción privada.* La Ley 599 de 2000 tendrá un artículo 250A el cual quedará así:

El que directamente o por interpuesta persona prometa, ofrezca o conceda a directivos, administradores, empleados o asesores de una sociedad, asociación o fundación una dádiva o cualquier beneficio no justificado para que le favorezca a él o a un tercero, en perjuicio de aquella, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años y multa de diez (10) hasta de mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Con las mismas penas será castigado el directivo, administrador, empleado o asesor de una sociedad, asociación o fundación que, por sí o por persona interpuesta, reciba, solicite o acepte una dádiva o cualquier beneficio no justificado en perjuicio de aquella.

Cuando la conducta realizada produzca un perjuicio económico en detrimento de la sociedad, asociación o fundación, la pena será de seis (6) a diez (10) años.

Cuando la conducta realizada produzca un perjuicio económico en detrimento de recursos públicos y patrimonio público, la pena será de catorce (14) a dieciocho (18) años y multa de veinte (20) hasta de mil (1000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

## CAPÍTULO IV

### Modificaciones a la Ley 80 de 1993

Artículo 9°. Modifíquese el artículo 18 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así:

*De la Caducidad y sus Efectos.* La caducidad es la estipulación en virtud de la cual si se presenta alguno de los hechos constitutivos de incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, que afecte de manera grave y directa la ejecución del contrato y evidencia que puede conducir a su paralización, la entidad por medio de acto administrativo debidamente motivado lo dará por terminado y ordenará su liquidación en el estado en que se encuentre.

Parágrafo 1°. Adicional a lo dispuesto en el presente artículo, será causal de caducidad cuando se compruebe que el contratista incurrió en actos de corrupción de los contemplados en la Ley 412 de 1997, Ley 1474 de 2011 y sus normas modificatorias o de cualquiera de las conductas delictivas contempladas por las convenciones o tratados de lucha contra la corrupción suscritos y ratificados por Colombia.

También se podrá decretar la caducidad cuando se compruebe que el contratista responsable de cumplir con el objeto contractual, logró la adjudicación y suscripción del contrato mediante la comisión de delitos contra la administración pública, el patrimonio económico del Estado y actos de corrupción, contemplados en la Ley 599 de 2000, 1474 de 2011 y Ley 412 de 1997 y sus normas modificatorias o de cualquiera de las conductas delictivas contempladas por las convenciones o tratados de lucha contra la corrupción suscritos y ratificados por Colombia.

En caso de que la entidad decida abstenerse de declarar la caducidad, adoptará las medidas de control e

intervención necesarias, que garanticen la ejecución del objeto contratado. La declaratoria de caducidad no impedirá que la entidad contratante tome posesión de la obra o continúe inmediatamente la ejecución del objeto contratado, bien sea a través del garante o de otro contratista, a quien a su vez se le podrá declarar la caducidad, cuando a ello hubiere lugar.

Si se declara la caducidad no habrá lugar a indemnización para el contratista, quien se hará acreedor a las sanciones e inhabilidades previstas en esta ley.

La declaratoria de caducidad será constitutiva del siniestro de incumplimiento.

## CAPÍTULO V

### Vigencia

Artículo 10. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

De la honorable Cámara de Representantes,



**HERIBERTO SANABRIA ASTUDILLO**  
Representante a la Cámara

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La corrupción se ha convertido en un flagelo al que ya estamos acostumbrados, en todos los niveles, en todas las esferas y en todos los sectores, los ciudadanos convivimos con ello y somos más responsables de lo que pensamos, sea por acción o por omisión.

De acuerdo a Transparencia por Colombia los índices de corrupción en 2005 fueron de 3,9 billones de pesos, pero solo dos años más tarde, en el 2007, ya era de 6 billones, y en el 2011 había subido a 10 billones. Todos esos números demuestran que en los últimos once años el incremento de la corrupción oficial ha sido del 600 por ciento.

Los investigadores entrevistados expertos en la materia, responden contundentemente cuando se les pregunta por las causas: responden; “Impunidad, la falta de castigo es el principal culpable”.

Actualmente el promedio de la pena para un delito como el soborno es de 2 años.

Profesores como Édgar Enrique Martínez de ciencia política y Juan Manuel Ramírez de administración pública, concluyen que las medidas más urgentes que se deben tomar están relacionadas con hacer verdadera justicia, incrementar las penas y lograr que se cumplan las condenas.

“Nos sentimos orgullosos de nuestra “viveza criolla” porque la gente se cree más astuta cuando se roba la señal de televisión. Las empresas se han convertido “en papelería particular de empleados deshonestos, que se llevan para su casa hojas de papel, lápices, bolígrafos y todo lo que hace falta para las tareas de sus hijos”. Pero al mismo tiempo sermonean a los muchachos para que sean honrados, y se atreven a mirarlos a los ojos”. (Juan Gossaín).

Transparencia por Colombia señala que las condenas por corrupción en Colombia no llegan al 5% de las denuncias, la mayoría de las sanciones son disciplinarias y pocas terminan en condenas penales, el peculado y el cohecho son los delitos más denunciados, la lenta administración de justicia hace que las investigaciones prescriban por términos.

En 2012, de 12.500 sanciones por denuncias de corrupción, unas 800 terminaron con una condena penal, 420 con castigos en materia económica y 11 mil con decisiones disciplinarias.

Alejandra Barrios Directora de la Misión de Observación Electoral manifiesta que los casos como el Carrusel en Bogotá, Saludcoop, Interbolsa, Reficar, Odebrecht entre otros, deja a Colombia con una gran necesidad de administración eficiente en materia de justicia contra la corrupción.

Colombia pierde 50 billones al año por corrupción, casi 1 billón por semana o 4% del PIB, las causas son generales y las alternativas de solución van desde ajustar la educación hasta poner diques para que los pillos no se cuele en el Transmilenio ni en política.<sup>1</sup>

Colombia ocupa el puesto 90 entre 176 en corrupción según transparencia internacional. Entre 2007 y 2016, 19.644 personas han sido sancionadas por delitos de corrupción, de ellos el 25% se encuentran en una cárcel y otro 25% tienen casa por cárcel y cerca del restante 50% no pagan ni un día de cárcel.

En Estados Unidos el uniforme naranja, los grilletes y el régimen carcelario que limita incluso las horas de sol y de visitas atemorizan a criminales de todo nivel y nacionalidad.

De los empresarios colombianos encuestados por Ernest & Young sobre el fraude 2016, el 80% de ellos admitieron que en sus negocios existe corrupción, y el 30% estaría dispuesto a falsificar estados financieros y pagar sobornos por un contrato.

Sesenta (60) billones de pesos al año cuestan la corrupción del sector privado en evasión, cartelización, fraudes contables, robo del IVA, desvío de contribuciones de seguridad social.

En Colombia se ha determinado que existen factores biológicos que en algunos casos pueden inclinar al individuo a quebrar las normas y la ley. De igual manera existe una sociedad tolerante y un entorno marcado por la cultura del dinero fácil, estos factores forman delincuentes de cuello blanco.

Quince 15 billones de pesos en contratos públicos se han hecho directamente a través de fundaciones sin ánimo de lucro, por lo que el Estado ha dejado de percibir 1.2 billones de pesos.

Los casos más sonados de corrupción en Colombia concluyen en su mayoría en prescripciones, en penas cortas, en detenciones domiciliarias en lujosos lugares y en responsables radicados fuera del país y disfrutando de su patrimonio.

Al cálculo del 4% del PIB, se estaría hablando de unos 32 billones, monto cercano al que destinará la Nación para inversión este año (32.9 billones) de acuerdo al Presupuesto General de la Nación.

<sup>1</sup> Investigación realizada por el equipo de *El Tiempo*, el 26 de febrero de 2017.

La Sociedad Colombiana de Economistas (SCE) evaluó el costo de este fenómeno durante una década (1991-2000), su resultado llegó a los 189 billones, pero la preocupación es mayor ya que esta cifra incluye las pérdidas netas por contratos interrumpidos, sin estimar el freno al desarrollo de la economía y el aumento de la desigualdad.

Por ejemplo, con esos 50 billones que se pierden al año por casos de corrupción se podrían construir más de un (1) millón de casas de interés social.<sup>2</sup>

Se puede también atender por ejemplo el pago del servicio de la deuda de la Nación del 2017, unos 54 billones, o desarrollar dos o tres líneas del metro para Bogotá, o cubrir el costo estimado de las obras denominadas 4G, de igual manera se podrían invertir en distintos frentes con altas necesidades en el país como salud, educación, recreación y asistencia social.

Por ejemplo los sobornos no solo se representan en dinero, sino en otro tipo de alternativas como regalos, cursos, viajes, bonos, obsequios.

Desde que se abren las licitaciones o se convocan a concursos de proveedores, se gestan según los empresarios las prácticas corruptas. Es así como por ejemplo, en 2014 el 79.6% de los contratos tuvieron un solo oferente según un estudio de la Investigadora Marcela Meléndez.

El BID asegura que parte de la estrategia para prevenir la corrupción es el fortalecimiento de la educación en valores ciudadanos y en el respeto por las reglas de la ley y las instituciones democráticas, “así se transmiten a los jóvenes las consecuencias de actuar corrupto y del desapego a las reglas” (filósofa estadounidense Martha Nussbaum). Por lo anterior, es oportuno el endurecimiento de las leyes en Colombia a fin de que se reflejen las verdaderas consecuencias por actuar o incurrir en prácticas de corrupción y finalmente se concluya en que “ser corrupto no vale la pena”.

La legislación en Colombia en este sentido es muy frágil; de hecho, en muchos casos los corruptos se pasan por la borda la Ley 80 que establece la norma general de contratación pública. Pero además las penas no son lo suficientemente rígidas como para que los corruptos la piensen a la hora de decidir cometer sus delitos.<sup>3</sup>

Las fundaciones sin ánimo de lucro son una de las alternativas preferidas de los corruptos; según la Contraloría, en ciencia y tecnología fueron usados 3.3 billones de pesos sin licitación entre 2012 y 2015, balance; de 96 proyectos que debían estar entregados a finales de 2015, solo 11 cerraron al día.

En Colombia abundan los casos en que los pliegos se ajustan a la medida de una empresa, acuerdos entre empresas para quedarse con los contratos, ofertas bajas para favorecer a otra empresa a cambio de una “mordida”, etc.

En Colombia las penas impuestas a los corruptos, en algunos casos superan los 30 años, pero los atajos para lograr rebajas y gabelas logran que estas queden reducidas a no más de 10 años, pagándolas en lujosos y

cómodos lugares, y además, no se les exige que devuelvan lo que se han robado.

Es lógico que la corrupción seguirá siendo atractiva hasta que no se sigan presentando casos en los que un condenado cumpla su pena en un “hotel cinco (5) estrellas” y al tiempo salga multimillonario a disfrutar en el exterior la fortuna que adquirió proveniente del desfaldo de las arcas del Estado.

El Contralor propone desde fortalecer los organismos de control, hasta sancionar de forma permanente a las personas jurídicas y naturales involucradas en temas de corrupción para que vuelvan a participar en ningún proceso de contratación con el Estado.

Por su parte el Fiscal General manifiesta que no se necesitan más leyes, sino que se apliquen las ya existentes. Ha incrementado el número de fiscales y peritos de la Dirección Anticorrupción.

Por su parte la Procuraduría propone en que se debe trabajar en iniciativas legislativas que sancionen penalmente a las empresas, ya que actualmente solo funcionan las administrativas impuestas por la Superintendencia de Sociedades. Intensificar la persecución de los bienes de los corruptos.

Existen lazos que correlacionan a la política con la corrupción, los costos de las campañas, las personas o empresas que financian campañas políticas buscan recuperar su inversión con contratos estatales, entrega de avales por parte de los partidos políticos de manera irresponsable, todas las anteriores entre otras, son causa de prácticas de corrupción electoral que son muy difíciles de comprobar.

Según transparencia internacional quien desde 1995 mide a nivel mundial el Índice de Percepción de Corrupción (IPC) Colombia no ha salido bien librado en esa materia, en 2016 ocupó el puesto 90 entre 176 con un índice de 37, claro está, que en esa hay varios países de Latinoamérica peores que Colombia como lo son: Argentina, El Salvador, Perú, Bolivia, Ecuador, México, Paraguay, Guatemala, Nicaragua, Venezuela, entre otros.

Instituciones frágiles y en niveles altos y muy altos en riesgo de corrupción, liderados por las contralorías regionales, según Transparencia por Colombia en 2016.<sup>4</sup>

Definitivamente, la prevención del delito de lavado de activos, financiación del terrorismo y el soborno transnacional constituye la mayor preocupación de los Estados desarrollados, y han llegado al convencimiento de la necesidad de responsabilizar a nivel legal a las personas jurídicas. Los escándalos de corrupción tanto nacional como internacionales demuestran que los bienes jurídicos colectivos son afectados por personas jurídicas. Hoy por hoy, se habla de empresas delincuentes.<sup>5</sup>

4 Investigación realizada por el equipo de *El Tiempo*, el 26 de febrero de 2017.

5 Doctor HOOVER WADITH RUIZ RENGIFO, Abogado experto en derecho penal empresarial. *Corporate defense*. Candidato a doctor en la Universidad de Burgos, España con el trabajo a defender: “*contribuciones para una teoría de autoría de las personas jurídicas*”. Diploma de Estudios Avanzados en la Universidad de Salamanca, España. Presidente y Director de la Asociación Colombiana de Derecho Penal Empresarial (ASCOLD-PEM9).

2 Investigación realizada por el equipo de *El Tiempo*, el 26 de febrero de 2017.

3 Investigación realizada por el equipo de *El Tiempo*, el 26 de febrero de 2017.

Esta iniciativa, obedece a la tendencia internacional y compromisos asumidos por Colombia para considerar regular la responsabilidad de las personas jurídicas. La Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción; La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada transnacional; El Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo; La Convención para combatir el Cohecho a Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, de la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico.

La introducción de la responsabilidad penal de las personas jurídicas en Colombia, resulta necesaria como la medida más eficaz para combatir la corrupción y del mismo modo la criminalidad. La OCDE solicita a los Estados Parte que establezcan la responsabilidad de las personas jurídicas como la medida más eficaz para combatir el soborno transnacional que se traduce en combatir la corrupción.<sup>6</sup>

En esta dirección muchos países han adoptado una responsabilidad penal o administrativa de las empresas, buscando sancionar penalmente, administrativamente, financieramente y éticamente toda conducta que afecte el patrimonio público de una nación, es la apuesta como medida eficaz para combatir la corrupción.

En el caso de Colombia. ¿Qué pasa con los responsables?

Para citar solo cuatro casos de los múltiples escándalos en donde han saqueado las arcas del país, sus responsables gozan su “detención” en bloques de modernas habitaciones y con todas las comodidades en el norte de la capital colombiana, además de suministrarle una alimentación balanceada.

Además de eso, por aceptación de cargos se les rebaja la pena y se les ofrece entre otros todos estos privilegios.

Por lo anterior, uno se pregunta: ¿Qué delincuente de cuello blanco no desafía la ley actual para saquear las arcas del Estado, con los privilegios, las rebajas y las comodidades que les ofrecen para cumplir una pena?

Además de eso, ¿qué ocurre con el dinero que se robaron, será que la ley actual obliga a los responsables a reintegrar el dinero al Estado?

En conclusión, la ciudadanía piensa que la transparencia en Colombia ha cedido, existe la percepción de que los presupuestos públicos se convirtieron en un premio que se reparten el poder ejecutivo y el poder legislativo en alianza con sus amigos del sector privado. Por otro lado, también es sabido que este flagelo ha existido por siempre, pero que ahora parece haberse incrementado, no obstante la gente concluye en que únicamente los casos han salido a la luz pública gracias a denuncias, a la polarización política que existe en Colombia, las redes sociales, a la intensificación de controles por parte de los entes encargados y la intención de mucha figura pública que busca obtener réditos electorales a través de denunciar en medios los escándalos. Por lo anterior, se requiere de medidas a corto y largo

plazo en donde se conjuguen la prevención por medio de la educación, el control por medio de los organismos responsables, el papel de la sociedad civil y los medios de comunicación, y el castigo para la no reincidencia, consecuencias penales, fiscales, administrativas, financieras y éticas, endurecer las leyes en este sentido nos garantiza a todas las generaciones de que “Ser Pillo No Paga”.

Se deben establecer mecanismos para que la ley castigue de manera más severa los delitos y las conductas que afecten la Administración Pública por parte de personas naturales y personas jurídicas, aparte de las condenas penales, estas deben ser incluidas en una especie de “Lista Negra” para corruptos en donde se les bloquee el acceso al Sector Financiero durante un tiempo para que no puedan llevar a cabo actividades con empresas privadas y públicas del país.

Precisamente la lista más conocida en el mundo es la Lista Clinton, la cual fue creada en el año de 1995 con el objetivo de bloquear las empresas en las que tuvieran intereses los narcotraficantes y lavadores de activos, dicho bloqueo no es solamente a nivel financiero sino también a nivel comercial.

La creación en Colombia de una lista para los corruptos, garantiza que las personas naturales y jurídicas no puedan tener acceso al sector financiero durante un tiempo para evitar que continúe su actividad y las puertas para establecer negocios con el Estado se les cierren. Si una empresa privada acepta tener un vínculo comercial con una persona natural o jurídica que se encuentre incluida en la lista “Ser Pillo No Paga”, tendrán que realizar sus transacciones en efectivo.

#### MARCO CONSTITUCIONAL

La Constitución Política de Colombia en materia de control para evitar casos de Corrupción, entre otros, establece:

– Artículo 267 de la CPC, el control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la nación.

– Artículo 269 de la CPC, diseño y aplicación de métodos y procedimientos de control interno en las entidades públicas.

– Artículo 270 de la CPC, la Ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública y que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sobre sus resultados.

– Artículo 274 de la CPC, la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República se ejercerá por un auditor elegido para períodos de dos años por el Consejo de Estado, de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia.

– Artículos 277 y 278 de la CPC, se establecen las funciones del Procurador General de la Nación.

Artículo 354 de la CPC, habrá un Contador General, funcionario de la Rama Ejecutiva, quien llevará la contabilidad general de la nación y consolidará esta con la de sus entidades descentralizadas territorialmente o por servicios, cualquiera que sea el orden al que pertenezcan, excepto la referente a la ejecución del Presupuesto, cuya competencia se atribuye a la Contraloría.

#### MARCO LEGAL

– Artículo 26 de la Ley 42 de 1993, señala la facultad de la Contraloría General de la República (CGR)

6 Dr HOOVER WADITH RUIZ RENGIFO, Abogado experto en derecho penal empresarial. *Corporate defense*. Candidato a Doctor en la Universidad de Burgos, España con el trabajo a defender: “*contribuciones para una teoría de autoría de las personas jurídicas*”. Diploma de Estudios Avanzados en la Universidad de Salamanca, España. Presidente y Director de la Asociación Colombiana de Derecho Penal Empresarial (ASCOLDPEM).

de ejercer el control posterior, en forma excepcional, sobre cualquier entidad territorial, por solicitud del Gobierno departamental, distrital o municipal, por cualquier comisión permanente del Congreso o por la mitad más uno de los miembros de las corporaciones públicas territoriales. También por solicitud de la ciudadanía a través de los mecanismos de participación ciudadana establecidos por la ley y como resultado de un ejercicio previo de control social cuyo resultado motiva esa solicitud.

– Artículo 100 de la Ley 134 de 1994, consagra la creación de las veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia en el ámbito nacional, con el fin de vigilar y controlar la gestión pública y los recursos públicos.

– Ley 970 de 2005, por medio de la cual se aprueba la “Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción”, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

– Ley 1474 de 2011, *por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.*

– Ley 1778 de 2016, por la cual se dictan normas sobre la responsabilidad de las personas jurídicas por actos de corrupción transnacional y se dictan otras disposiciones en materia de lucha contra la corrupción.

– Decreto 19 de 2012, conocido como Ley Antitrámites, se reforman y suprimen regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios de la administración pública, estableciendo procesos más transparentes y rápidos buscando eliminar la figura de los “tramitadores”.

– Decreto 2641 de 2012, por el cual se reglamentan los artículos 73 y 76 de la Ley 1474 de 2011 que establece estrategias anuales en la lucha contra la corrupción por parte de las entidades del orden nacional, departamental y municipal, como también el buen funcionamiento de sus dependencias encargadas de sus PQRS.

– Decreto 958 de 2016, se reglamenta el artículo 67 de la Ley 1474 de 2011 en la cual nace la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha Contra la Corrupción.

#### MARCO JURISPRUDENCIAL

– Sentencia de la Corte Constitucional C-499 de 2015.

– Sentencia de la Corte Constitucional C-081 de 2014.

– Sentencia de la Corte Constitucional C-434 de 2013.

– Sentencia de la Corte Constitucional C-306 de 2012.

La normativa constitucional, legal y jurisprudencial citada en el presente texto le brinda un respaldo importante a esta iniciativa legislativa, debido a que en cada norma consagrada se cumplen las exigencias de conveniencia y constitucionalidad que se requieren para que un proyecto de ley pueda convertirse en Ley de la República.

#### CONVENCIONES Y FOROS CONTRA LA CORRUPCIÓN EN LOS QUE COLOMBIA PARTICIPA

**Convención Interamericana de Lucha Contra la Corrupción:** como miembro de la OEA, Colombia adopta esta convención desde su creación en 1996, es el primer instrumento jurídico internacional antio-

rrupción que busca fortalecer los mecanismos de prevención, detección, sanción y erradicación de la corrupción a través de la cooperación entre los Estados miembros.<sup>7</sup>

**Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción:** creado en 2003 tiene el objetivo de prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción en el mundo a través de la cooperación internacional y la asistencia técnica de los países. Así mismo, promueve la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los bienes públicos.<sup>8</sup>

**Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI):** Desde 2014 Colombia fue aceptado como candidato a hacer parte de este estándar internacional que promueve la gestión abierta y transparente de los recursos provenientes de las operaciones de petróleo, gas y minería del país.<sup>9</sup>

**Convención Anticohecho de la OCDE:** Los países que se suman a este acuerdo deben establecer el cohecho (pago de un soborno para obtener favores) de un servidor público extranjero como delito e implementar políticas efectivas para evitar, detectar, investigar y sancionar los casos. Colombia participa desde el año 2013, y el resultado de ese compromiso fue la aprobación y sanción de la Ley 1778 de 2016 denominada Ley Antisoborno.<sup>10</sup>

**Alianza para el Gobierno Abierto:** Colombia hace parte desde que fue creado en 2011, es una plataforma internacional que compromete a los países a aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales, apoyar la participación ciudadana e incrementar el acceso a las nuevas tecnologías para la rendición de cuentas.<sup>11</sup>

#### DEFINICIONES

**Persona Jurídica:** De acuerdo al artículo 633 del Código Civil Colombiano lo define como una persona ficticia, capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones civiles, y de ser representada judicial y extrajudicialmente, siendo de dos especies: Corporaciones y Fundaciones de Beneficencia Pública.

**Corrupción:** de acuerdo a Transparencia Internacional la corrupción es el abuso del poder para el beneficio propio. En ese sentido, la corrupción puede presentarse tanto en organizaciones públicas como privadas y los casos pueden darse en diferentes proporciones de acuerdo a la magnitud de los recursos en riesgo y al perfil de las personas implicadas.

**Gran Corrupción:** Transparencia Internacional define como “gran corrupción” aquellos actos cometidos en altos niveles de gobierno que distorsionan las políticas públicas o el funcionamiento del Estado para el beneficio propio de los responsables a costa del bien público.

No obstante, existen también casos de corrupción de menor escala, como los que se realizan por parte de

7 Secretaría de Transparencia – Presidencia de la República

8 Secretaría de Transparencia – Presidencia de la República

9 Secretaría de Transparencia – Presidencia de la República

10 Secretaría de Transparencia – Presidencia de la República

11 Secretaría de Transparencia – Presidencia de la República

funcionarios medios y altos en su interacción con los ciudadanos que buscan obtener beneficios o privilegios a cambio de alguna dádiva.

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 4 de abril del año 2017 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 250 con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante *Heriberto Sanabria Austidillo*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 250 DE 2017**  
**CÁMARA**

*por medio de la cual se adiciona la Ley 336 de 1996 y se dictan disposiciones para la regulación del incremento tarifario de los sistemas de transporte masivo.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto dictar medidas para regular el aumento tarifario en los Sistemas de Transporte Masivo.

Artículo 2°. Adiciónese un párrafo al artículo 30 de la Ley 336 de 1996, el cual quedará así:

“Artículo 30. De conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior, las autoridades competentes, según el caso, elaborarán los estudios de costos que servirán de base para el establecimiento de las tarifas, sin perjuicio de lo que estipulen los Tratados, Acuerdos, Convenios, Conferencias o Prácticas Internacionales sobre el régimen tarifario para un modo de transporte en particular.

Parágrafo. Los incrementos en la tarifa establecida para sistemas de transporte masivo podrán realizarse una vez al año y no deberán exceder la variación anual del Índice de Precios al Consumidor de la última anualidad, el incremento del Salario Mínimo Legal, o el incremento del subsidio de transporte del año vigente, de acuerdo con la condición que sea más favorable al usuario al momento de hacer el ajuste”.

Artículo 3°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

Del honorable Representante,

Del H. Representante,

  
EDWARD DAVID RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ  
Representante a la Cámara por Bogotá D.C.

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 250 DE 2017**  
**CÁMARA**

*por medio de la cual se adiciona la Ley 336 de 1996 y se dictan disposiciones para la regulación del incremento tarifario de los sistemas de transporte masivo.*

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**1. NECESIDAD DE LA INICIATIVA**

El presente proyecto de ley tiene por objeto dictar medidas con el fin evitar los aumentos desbordados en el valor de la tarifa cobrada a los usuarios en los sistemas de transporte masivo en el territorio nacional y responde a la necesidad de miles de ciudadanos que se ven afectados de manera directa por estas alzas desproporcionadas en relación con su capacidad económica.

Si bien el Congreso a través de la Ley 336 de 1993 le dio la facultad al Ministerio de Transporte de formular la política y fijar los criterios para establecer las tarifas en cada uno de los modos de transporte y dispuso que las autoridades competentes, según el caso, elaborarían los estudios de costos que servirían de base para el establecimiento de las tarifas, este marco flexible ha permitido que se realicen aumentos en este servicio público poco considerados con la situación socioeconómica de los ciudadanos.

Los usuarios que no cuentan con opciones suficientes para solventar sus necesidades de movilidad, no tienen otra alternativa que hacer uso del servicio al precio establecido, en detrimento de la satisfacción de muchas otras de sus necesidades básicas.

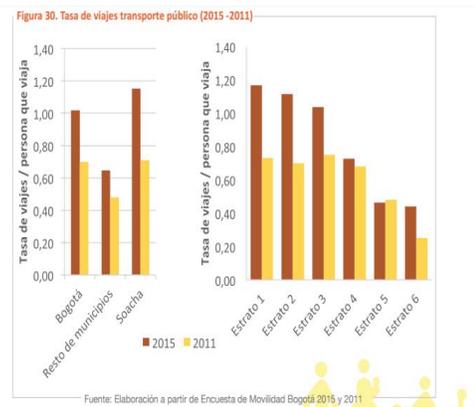
En este orden de ideas, se encuentra que Bogotá D. C., es un ejemplo claro de la necesidad de esta iniciativa. En la capital de la República, de acuerdo con la Encuesta de Percepción Ciudadana de 2016<sup>1</sup>, acerca de los temas que afectan la calidad de vida y la satisfacción que tienen los bogotanos frente a los bienes y servicios que les ofrece la ciudad, se encontró que más de la mitad (51%) se movilizan en TransMilenio y SITP y que sólo el 11%, es decir uno de cada 10, tiene como principal medio de transporte el carro particular. Lo anterior indica no solo que existe una alta necesidad de la prestación del servicio, sino además que los incrementos tarifarios están afectando a un importante número de ciudadanos.

De acuerdo con la última encuesta de movilidad realizada por el Distrito<sup>2</sup>, en la ciudad se realizan en promedio 12.755.826 viajes al día, de los cuales al menos 6.189.584 se hacen en transporte público; adicionalmente se encuentra que las más altas tasas de viaje que se realizan por persona en este tipo de transporte se encuentran en los estratos 1, 2 y 3, lo que nos indica por una parte que en estos estratos las personas tienen que tomar más buses y por la otra, que son quienes perciben menos recursos y reciben el mayor impacto en el alza de las tarifas.

<sup>1</sup> <http://www.bogotacomovamos.org/documentos/encuesta-de-percepcion-ciudadana-2016/>

<sup>2</sup> Encuesta de Movilidad Bogotá 2015 y 2011. <https://drive.google.com/file/d/0ByNoeWkPXuHpakpSeFV0dnBsQ3c/view>

**Gráfica 1. Tasa de Viajes Transporte Público (2015-2011)**



**Fuente: Secretaría Distrital, Informe Encuesta de Movilidad Bogotá 2015 y 2011.**

Aunque es de conocimiento público los diferentes estudios realizados con relación al tema de movilidad en Bogotá y de la población que hace un mayor uso de este servicio en el Distrito Capital, se encuentra que entre 2016 y lo corrido del 2017, las tarifas en el servicio de transporte prestado por TransMilenio y SITP registraron un aumento del 21.11% y del 28,71 respectivamente, los cuales, si son comparados con la variación del IPC del año 2016 y el aumento del salario mínimo legal y el subsidio de transporte de los años 2016 y 2017, encontramos que el incremento en las tarifas de transporte superaron cualquiera de los anteriores indicadores por una diferencia que se ubica entre los 7,11 y 16,7 puntos porcentuales. Si una persona devenga \$737.000 pesos del salario mínimo (casi el 50% de los trabajadores en Colombia ganan esa cifra) el subsidio de transporte no le alcanzaría para pagar los pasajes que requiere para ir a su lugar de trabajo, restándole los gastos de alimentación, vivienda, canasta familiar y recreación.

**Cuadro No. 1. Incremento del Salario Mínimo Legal, Subsidio de Transporte y Variación del IPC frente al aumento de Tarifas en el Sistema Integrado de Transporte de Bogotá D. C. 2016-2017**

AÑO	AUMENTO SALARIO MÍNIMO	AUMENTO SUBSIDIO DE TRANSPORTE	VARIACIÓN IPC	AUMENTO PASAJE TRANSMILENIO		AUMENTO PASAJE SITP	
	%	%	%	\$	%	\$	%
2016	7	5	5.75	200	11.11	300	11.1
2017	7	7		200	10	200	17.6
TOTAL	14	12		400	21.11	500	28.7

**Elaborado con base en la información reportada por el Banco de la República y la Alcaldía Mayor de Bogotá D. C.**

El subsidio de transporte para este año está fijado en \$83.140 pesos. Por ejemplo, en el caso de TransMilenio si un empleado durante su mes laboral de 30 días al mes, con el costo del pasaje en \$2.200 por trayecto, gastará \$132.000 pesos mensuales en transporte, lo que para él significa sacar \$48.860 pesos al mes de su salario mínimo. En año, este trabajador habrá pagado \$586.320 adicionales, cifra que con seguridad le hacen falta para cubrir las necesidades de la canasta familiar.

Ante tal situación, se hace urgente tomar los correctivos necesarios a través de una reforma legal, con el fin de garantizar que el ciudadano que no tiene la posibilidad de acceder al servicio de transporte privado, pueda utilizar el servicio de transporte público con un valor que sea proporcionado al costo de vida.

Es importante recordar que al aumentar la tarifa del servicio no solo se debe tener en cuenta que estos sistemas deben ser financieramente sostenibles sino, además, las limitaciones de ingreso por persona y el costo de vida con el fin de no añadir toda la carga presupuestal al ciudadano. Queda a cargo de las administraciones entonces, explorar otras alternativas para que el sistema siga siendo viable, pero sin afectar gravemente el mínimo vital del ciudadano.

## 2. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

El transporte público en Colombia es una actividad reglada en virtud del artículo 365 de la Constitución Política de Colombia que establece:

*“Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios (...).”*

A partir de lo anterior las Leyes 105 de 1993 y 336 de 1996, le otorgaron el carácter de servicio público esencial. Esto implica la prelación del interés general sobre el particular y si bien en ellas se permite a las autoridades fijar tarifas que han de cobrarse a los contribuyentes como recuperación de los costos de los servicios que prestan, el Congreso de la República se encuentra habilitado para determinar el sistema y el método para la fijación de dichas tasas.

En la actualidad la Ley 336 de 1993 establece unos parámetros con relación a la fijación de las tarifas, en sus artículos 29 y 30 estipula:

**“Artículo 29.** En su condición rectora y orientadora del Sector y del Sistema Nacional de Transporte, le corresponde al Gobierno nacional a través del Ministerio de Transporte formular la política y fijar los criterios a tener en cuenta para la directa, controlada o libre fijación de las tarifas en cada uno de los Modos de transporte.

**Artículo 30.** De conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior, las autoridades competentes, según el caso, elaborarán los estudios de costos que servirán de base para el establecimiento de las tarifas, sin perjuicio de lo que estipulen los Tratados, acuerdos, convenios, conferencias o prácticas Internacionales sobre el régimen tarifario para un Modo de transporte en particular”.

Así mismo, la Resolución 12333 de 2012 expedida por el Ministerio de Transporte “por la cual se fijan los criterios que deberán observar las autoridades territoriales para la fijación de tarifas diferenciales, segmentadas o subsidiadas en los Sistemas Masivos, Integrados o Estratégicos de Transporte de Pasajeros”, estableció en el artículo primero, que las autoridades Distritales “podrán fijar tarifas diferenciales, segmentadas o subsidiadas, en los Sistemas de Transporte de pasajeros Masivo, Integrado o Estratégico, **para lo cual deberán previamente elaborar un modelo económico, financiero y operativo, en el que se demuestre que la aplicación de las tarifas garantiza la sostenibilidad del Sistema de Transporte, en términos de eficiencia económica, sostenibilidad financiera, eficacia en la prestación del servicio e impactos socioeconómicos esperados.**

Adicionalmente, la Ley 1753 de 2015 en sus artículos 31 y 33 formuló algunas reglas y otras fuentes de financiación en los sistemas de transporte, al respecto los artículos establecen:

“Artículo 31. *Financiación de sistemas de transporte.* Modifíquese el artículo 14 de la Ley 86 de 1989, el cual quedará así:

Artículo 14. *Los sistemas de transporte deben ser sostenibles.* Para ello las tarifas que se cobren por la prestación del servicio de transporte público de pasajeros, sumadas a otras fuentes de financiación de origen territorial si las hubiere, deberán ser suficientes para cubrir los costos de operación, administración, mantenimiento, y reposición de los equipos. En ningún caso el Gobierno nacional podrá realizar transferencias para cubrir estos costos. Lo anterior, sin perjuicio de que las entidades territoriales y/o el Gobierno nacional, dentro del Marco de Gasto de Mediano Plazo, en los casos en que cofinancie estos sistemas, puedan realizar inversiones en la etapa preoperativa en infraestructura física y adquisición inicial total o parcial de material rodante de sistemas de metro o de transporte férreo interurbano de pasajeros incentivando la incorporación de tecnologías limpias y la accesibilidad a los vehículos para personas con movilidad reducida, estrategias de articulación y fomento de la movilidad en medios no motorizados, así como implementación de sistemas de recaudo, información y control de flota que garanticen la sostenibilidad del Sistema.

Para el caso de cofinanciación de sistemas de metro, el Confis podrá autorizar vigencias futuras hasta por el plazo del servicio de la deuda del proyecto de conformidad con la Ley 310 de 1996, dentro del límite anual de autorizaciones para comprometer vigencias futuras establecidas en el artículo 26 de la Ley 1508 de 2012.

Artículo 33. *Otras fuentes de financiación para los sistemas de transporte.* Con el objeto de contribuir a la sostenibilidad de los sistemas de transporte y contar con mecanismos de gestión de la demanda, las entidades territoriales podrán determinar, definir y establecer nuevos recursos de financiación públicos y/o privados

que permitan lograr la sostenibilidad económica, ambiental, social e institucional de los sistemas SITM, SETP, SITP y SITR, a través de los siguientes mecanismos:

1. Fondos de estabilización y subsidio a la demanda. En desarrollo de una política de apoyo y fortalecimiento al transporte público en las ciudades del país, los alcaldes de los municipios, distritos o áreas metropolitanas, donde se implementen o estén en operación sistemas de transporte público, podrán establecer fondos de estabilización o compensación tarifaria, que cubran el diferencial entre la tarifa técnica y la tarifa al usuario. La decisión anterior se adoptará mediante decreto municipal, distrital o mediante acuerdo metropolitano, el cual deberá estar soportado en un estudio técnico en el que se demuestre que el fondo de estabilización contribuye a la sostenibilidad del Sistema de Transporte, en términos de eficiencia económica, sostenibilidad financiera, eficacia en la prestación del servicio e impactos esperados.

Dicho acto administrativo deberá describir la aplicación del fondo o subsidio de forma tal que se garantice su efectividad, establecer los indicadores que permitan evaluar los resultados de dicha medida, contener la fuente presupuestal y la garantía de la permanencia en el tiempo de los recursos que financiarán los fondos de estabilización o subsidio a la demanda, con criterios de sostenibilidad fiscal de la entidad territorial. Para el efecto, deberán contar con previo concepto del Confis municipal o distrital o de la entidad que haga sus veces, en la que se indique que el fondeo es sostenible en el tiempo y se encuentra previsto en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del ente territorial.

2. Contribución por el servicio de garajes o zonas de estacionamiento de uso público. Cuando los Alcaldes municipales o distritales regulen el cobro por el servicio de garajes o zonas de estacionamiento de uso público, incluyendo estacionamiento en vía, las entidades territoriales que cuenten con un sistema de transporte masivo, estratégico, integrado o regional, en concordancia con las competencias de los Concejos Municipales o Distritales, podrán incorporar en las tarifas al usuario de los estacionamientos, una contribución que incentive la utilización de los sistemas de transporte público.

Serán sujetos pasivos los usuarios del servicio en predios de personas naturales o jurídicas que ofrezcan a título oneroso el estacionamiento de vehículos. El factor adicional se calculará así: la base gravable será dos (2) veces el valor del pasaje promedio del servicio de transporte público (SITM, SETP, SITP o SITR, según sea el caso) en el municipio o distrito; esta base se multiplicará por factores inferiores a uno (1) en función de los criterios de oferta de transporte público en la zona, uso del servicio en horas pico y estrato del predio. La contribución se cobrará en forma adicional al total del valor al usuario por parte del prestador del servicio, quien tendrá la condición de agente retenedor. Se exceptúan de este cobro las bicicletas y las motocicletas cilindradas de 125 cm<sup>3</sup> e inferiores.

3. Cobros por congestión o contaminación. Los municipios o distritos mayores a 300.000 habitantes, en concordancia con las competencias de los concejos municipales o distritales, podrán establecer tasas, diferentes a los peajes establecidos en la Ley 105 de 1993, por acceso a áreas de alta congestión, de infraestructura

construida para evitar congestión urbana, así como por contaminación, con base en la reglamentación que el Gobierno nacional expida para el efecto. Los recursos obtenidos por concepto de las tasas adoptadas por las mencionadas entidades territoriales, se destinarán a financiar proyectos y programas de infraestructura vial, transporte público y programas de mitigación de contaminación ambiental vehicular.

Para efectos de cobro de tasa para cada ingreso a áreas de alta congestión o vías construidas o mejoradas para evitar congestión urbana, el sujeto pasivo de dicha obligación será el conductor y/o propietario. La tarifa será fijada teniendo en cuenta el tipo de vía, el tipo de servicio del vehículo, el número de pasajeros y los meses y días del año y horas determinadas de uso y el tipo de vehículo, según la siguiente clasificación: motocicletas, automóviles, camperos y camionetas, y buses y camiones. En todo caso se dará una condición tarifaria especial para las motocicletas cilindradas de 125 cm<sup>3</sup> e inferiores.

El sujeto pasivo de la tasa por cada ingreso a zonas de alta contaminación será el propietario y/o conductor del vehículo y la tarifa se determinará en forma gradual, teniendo en cuenta el modelo del vehículo, tipo de servicio, cilindraje, tipo de combustible y el tipo de vehículo, según la siguiente clasificación: motocicletas; automóviles; campero y camionetas; buses y camiones.

Las tasas se calcularán así: la base gravable será cinco (5) veces el valor del pasaje promedio del servicio de transporte público (SITM, SETP, SITP o SITR, según sea el caso) en el municipio o distrito; esta base se multiplicará por factores inferiores a uno (1) en función de los criterios definidos para tasas por congestión y contaminación, respectivamente.

4. La Nación y sus entidades descentralizadas por servicios podrán cofinanciar proyectos de Asociación Público Privada para el desarrollo de Sistemas de Servicio Público Urbano de Transporte de Pasajeros o de algunos de sus componentes o unidades funcionales, con aportes de capital, en dinero o en especie. La cofinanciación de la Nación podrá ser hasta el 70% del menor valor entre los desembolsos de recursos públicos solicitados para la ejecución del proyecto y el valor estimado del costo y la financiación de las actividades de diseño, pre-construcción y construcción del proyecto.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público al momento de emitir su no objeción sobre las condiciones financieras y las cláusulas contractuales, propuestas por la entidad competente de que trata el inciso 3° del artículo 26 de la Ley 1508 de 2012, revisará el cumplimiento de lo establecido en el inciso anterior, en relación con la cofinanciación de la Nación.

Los recursos de cofinanciación a los que hace referencia el presente artículo no podrán ser destinados a la adquisición de vehículos o material rodante, con excepción de los proyectos de sistemas de metro o de transporte férreo interurbano de pasajeros.

5. Además de las anteriores fuentes de financiación, se podrán utilizar otras fuentes como valorización, subasta de norma urbanística, herramientas de captura del valor del suelo y cobro o aportes por edificabilidad adicional.

No obstante, lo anterior, a pesar de que estas normas autorizan diferentes mecanismos para hacer viable y sostenible los sistemas de transporte masivo, no existe

un límite expreso en la ley que impida que se le añada una carga económica al usuario por encima de costo de vida o del incremento proporcional del salario mínimo y el subsidio de transporte, trasladándole a este los problemas de la sostenibilidad financiera del servicio, que debería ser resuelta por las autoridades gubernamentales. Aquí es importante resaltar que *el transporte público es una industria encaminada a garantizar la movilidad de personas en condiciones de libertad, de acceso, calidad y seguridad de los usuarios, servicio que será prestado por quienes el Estado habilite, previo cumplimiento de ciertos requisitos relacionados, entre otros, con la accesibilidad, comodidad y seguridad, necesarias para garantizar a los usuarios una óptima, eficiente, continua e ininterrumpida prestación y que la seguridad en el servicio, particularmente la relacionada con la protección de los usuarios constituye la prioridad esencial en la actividad del sector y del sistema de transporte.*<sup>3</sup>

### 3. LA INICIATIVA PROPUESTA

El presente proyecto de ley contiene tres artículos incluida la vigencia. El artículo primero trata del objeto del proyecto y con este pretende para regular el aumento tarifario en los Sistemas de Transporte Masivo. El artículo segundo adiciona un párrafo al artículo 30 de la Ley 336 de 1996 del siguiente tenor:

“Parágrafo. Los incrementos en la tarifa establecida para sistemas de transporte masivo podrán realizarse una vez al año y no deberán exceder la variación anual del Índice de Precios al Consumidor de la última anualidad, el incremento del salario mínimo legal, o el incremento del subsidio de transporte del año vigente, de acuerdo con la condición que sea más favorable al usuario al momento de hacer el ajuste”.

Con lo anterior se busca que las tarifas no se incrementen por encima de costo de vida de los ciudadanos, para ello estable que este podrá realizarse solo una vez en el año.

Para calcular el valor del alza, se deberá tener en cuenta alguna de las siguientes condiciones:

1. La última variación anual del índice de precios al consumidor (IPC), ya que este mide la evolución del costo promedio de una canasta de bienes y servicios representativa del consumo final de los hogares.
2. El incremento del Salario Mínimo Legal.
3. El incremento del subsidio de Transporte.

Para determinar cuál de esta fijará el tope máximo del alza en la tarifa del transporte, se determinará cuál es la más favorable al usuario. Es importante tener presente que los gastos básicos de la canasta familiar son unos 181, de los cuales más de 90 tienen IVA, cada uno con distinto peso en los pagos que hacen los hogares. Con la reforma tributaria que entró en vigencia este año, se estima que el aumento de los tres puntos del IVA subirá el costo de vida en 0,55 puntos porcentuales para la población de ingresos altos, en 0,59 para los de ingresos medios y en 0,58 para los de ingresos bajos, nuevamente la población de menores ingresos es la más afectada, por esta razón, es urgente una medida

<sup>3</sup> Así lo expresó el Ministerio de Transporte en sus comentarios al proyecto de Ley número 131 de 2014 Cámara, que hizo trámite en el Congreso mediante radicado número 20141050323811.

que impida el poder adquisitivo de los ciudadanos continúe deteriorándose.

Del honorable Representante,

Del H. Representante,

  
EDWARD DAVID RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ  
Representante a la Cámara por Bogotá D.C.

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 4 de abril del año 2017 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 250 con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante *Edward Rodríguez Rodríguez*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 251 DE 2017**  
**CÁMARA**

*por medio de la cual se establecen mecanismos para la atención y fomento de educación de las mujeres cabeza de familia víctimas del conflicto armado, de sus hijos y de las mujeres rurales; se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Las mujeres cabeza de familia que hayan quedado viudas, abandonadas por razón del secuestro, toma de rehenes o desaparición forzada de sus esposos o compañeros permanentes, o por cualquier persecución generada por los grupos armados al margen de la ley, sus hijos y las mujeres rurales que demuestren carecer de las condiciones económicas para su formación, tendrán derecho a que el Gobierno Nacional garantice su acceso gratuito a todos los niveles de educación formal indicados en el artículo 11 de la Ley 115 de 1994 y de acuerdo al artículo 51 de la Ley 1448 de 2011, así como a la educación técnica, tecnológica y universitaria o a la educación para el trabajo y el desarrollo humano a que se refiere la Ley 1064 de 2006.

Para lograr lo anterior, el Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Educación Nacional se comprometerá a tomar las medidas necesarias y a adoptar los métodos de manera progresiva que hagan efectivo este derecho.

Parágrafo 1°. El Gobierno garantizará que en las zonas rurales se utilice la infraestructura educativa del Estado para adelantar los programas de educación básica y media de las mujeres cabeza de familia, las cuales serán desarrolladas en jornada contraria a la escolar, de acuerdo con la programación que determinen las entidades territoriales y podrá convenir con las instituciones que establezcan programas en el mismo sentido para que las madres cabeza de familia tengan el acceso en ellos.

Parágrafo 2°. Las mujeres cabeza de familia migrantes, que por las causas enunciadas en el presente artículo, debieron salir de Colombia de manera forzosa, pero que han decidido retornar voluntariamente al

país, recibirán los mismos beneficios que el Gobierno Nacional establezca para las demás mujeres objeto de la presente ley. Lo anterior previo cumplimiento de los requisitos que se establezcan al respecto, por parte de las autoridades competentes.

Artículo 2°. Modifíquese el inciso segundo del artículo 51 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará de la siguiente manera:

En educación superior, las instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y universidades de naturaleza pública, en el marco de su autonomía, establecerán los procesos de selección, admisión, matrícula o el método necesario, que posibilite que las víctimas en los términos de la presente ley, puedan acceder gratuitamente a los programas académicos ofrecidos por estas instituciones, especialmente a mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y sus hijos, adolescentes y población en condición de discapacidad.

Por su parte, el Ministerio de Educación Nacional incluirá a las víctimas de que trata la presente ley, dentro de las estrategias de atención a la población diversa y adelantará las gestiones para que sean incluidas dentro de las líneas especiales de crédito y subsidios del Icetex.

Dentro de los cupos habilitados y que se habilitaren para la formación que imparte el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) se priorizará, facilitará y garantizará el acceso a las víctimas de que trata la presente ley, especialmente de las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia, sus hijos.

Artículo 3°. El Ministerio de Educación podrá crear incentivos y desarrollar procesos mediante los cuales, las Instituciones de Educación Superior de carácter privado puedan crear programas sociales de apoyo y asistencia a las víctimas de la violencia, objeto de esta ley, con unos costos de matrícula mínimos.

Artículo 4°. Las mujeres que tengan el propósito de acceder a los beneficios educativos consagrados en esta ley deberán declarar ante Notario explicando su situación de mujer rural cabeza de familia o encontrarse registradas en el registro único de unidad de víctimas según el caso, sin lo cual no podrá acceder a ningún beneficio ni subsidio del Estado materia de esta ley.

Los funcionarios de Instituciones Educativas que otorguen los beneficios educativos consagrados en la presente ley, a personas que no cumplan los requisitos establecidos en ella, estarán sujetos a las acciones penales, fiscales y disciplinarias que corresponden.

Artículo 5°. Los funcionarios del Ministerio de Educación Nacional o de la Entidad adscrita que se delegue, los directivos docentes o docentes de Instituciones de Educación Superior de cualquier nivel que incumplan las obligaciones establecidas en esta ley, negando el acceso a los beneficios educativos a los sujetos objeto de esta ley incurrirán en falta disciplinaria gravísima y serán sancionados de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Ley 734 de 2002.

Artículo 6°. El Ministerio del Interior en coordinación con el Ministerio de Trabajo y demás entidades competentes gestionarán mecanismos que procuren el fortalecimiento y empoderamiento de las organizaciones de mujeres cabeza de familia víctimas del conflicto

armado y de las mujeres rurales, con proyectos sostenibles en lo social, económico, agropecuario y ambiental.

Artículo 7°. Los beneficios consagrados en esta ley, no excluyen el acceso a los mecanismos de apoyo consagrados en la Ley 82 de 1993, modificada por la Ley 1232 de 2008, consagrados para las madres cabeza de familia y la Ley 731 de 2002 para las mujeres rurales.

Artículo 8°. La presente ley rige a partir de su promulgación, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

*Juliermina Bravo Montaña*  
 JULIERMINA BRAVO MONTAÑA  
 Representante a la Cámara por el Valle del Cauca  
 Movimiento Político MIRA

*Haritz Rodríguez*  
 HARITZ RODRÍGUEZ  
 Representante a la Cámara por los Colombianos en el Exterior  
 Movimiento Político MIRA

*Carlos Eduardo Guevara*  
 CARLOS EDUARDO GUEVARA  
 Representante a la Cámara por Bogotá  
 Movimiento Político MIRA

*Lamiro Abelt*  
 LAMIRO ABELT  
 Representante a la Cámara por el Cauca  
 Movimiento Político MIRA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

RAZONES DE CONVENIENCIA

Necesidad de acciones afirmativas a mujeres rurales y mujeres cabeza de familia víctimas del conflicto armado

Según datos del Registro Único de Víctimas con corte al 1° de marzo de 2017, Colombia tiene cerca de 4.008.431 de mujeres víctimas del conflicto. Según las cifras del Gobierno nacional cerca de 157.000 personas víctimas del conflicto armado han recibido reparación a partir de la expedición de la Ley 1448 de 2011, lo cual da un indicio de cuántas personas, especialmente mujeres cabeza de familia, requieren de atención especial en salud, educación, etc.

Ante esto, no puede desconocerse que el conflicto armado ha alterado y marcado la estructura de las familias en Colombia, pues aquellas familias rurales víctimas del desplazamiento forzado han sufrido un deterioro de manera progresiva en la calidad de vida por los efectos trágicos en tema de vivienda, empleo, ingresos, adaptación social, sumado a esto ha impuesto la responsabilidad en las mujeres, que se ven en la obligación de desplazarse cuando el padre o los hijos mayores han sido asesinados, quedando la familia sin núcleo, de hecho en el tercer Censo Nacional Agropecuario se registra que en las zonas rurales dispersas ha incrementado el deber de mujeres como jefes de hogar. De un 18% en el 2005 aumentó a un 27,8 % en 2014.<sup>1</sup>

Lo anterior no es lo más grave e incierto, sino ¿qué es del futuro de estas mujeres y las personas que han quedado a su cargo?, cuando se ha demostrado que el 95% de las cabezas de familia tienen trabajos “no profesionales”, la mayoría informales en el comercio, el servicio doméstico,<sup>2</sup> y el cuidado doméstico en el

hogar, donde tienen que proveer los alimentos a las personas que tienen a cargo, con una participación del 27% contra el 3% de participación los hombres en esta labor.<sup>3</sup>

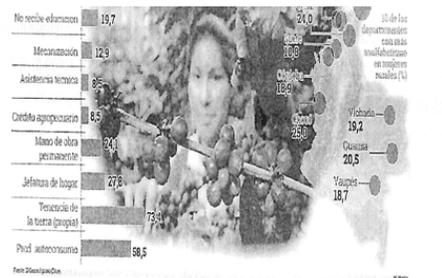
Cuadro Población Rural de 10 años y más que realizó actividades de cuidado físico a miembros del hogar.

Actividad	Porcentaje de población rural			Tiempo promedio (en minutos)		
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer
Día promedio	14,6	5,8	27	01:11	00:58	01:17
Resto						
Día hábil	14,1	5,4	26,6	01:11	00:56	01:16
Día no hábil	15,8	4,6	27,8	01:12	00:40	01:17

(DANE, CENSO 2012, cuadro número 13)

<https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/SNA/Boletin-02-2015-Mujer-Rural%20-agricultura-familiar-Colombia.pdf>

Lo anterior, se ve generalizado por la falta de capacitación, donde en términos generales, la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS) señala que del rango de mujeres entre 14 y 49 años, 25,3% estudió la secundaria completa; apenas el 24,4% tiene estudios superiores; 11,9% realizó la primaria completa<sup>4</sup>; estadística que varía según los territorios y que se ve degradado en las zonas rurales, por otro lado esta suerte de las mujeres rurales tras las cifras reportadas por el tercer Censo Nacional Agropecuario, presentadas por el DANE en el 2015, marcan preocupación en el informe está en los indicadores de analfabetismo y escolaridad. Así, 12,6% de ellas, mayores de 15 años reportaron que no saben leer ni escribir; esta condición es casi igual que en los hombres, donde el 12,4 padecen este flagelo.<sup>5</sup>



<http://www.eltiempo.com/multimedia/infografias/asi-esta-la-situacion-de-la-mujer-rural-en-colombia/16402638>

Todo lo anterior ha generado que en el actual acuerdo de paz se reconozca a la mujer, niños y niñas como la población que ha sido especialmente afectada debido a su condición de vulnerabilidad<sup>6</sup>, por lo que se busca contribuir para superar las consecuencias que les ha dejado el conflicto, de esta forma en el programa de Reforma Rural Integral se reconoce que: “si bien el acceso a la tierra es una condición necesaria para la transformación del campo, *no es suficiente por lo cual deben establecerse planes nacionales financiados y promovidos por el Estado destinados al desarrollo rural integral para la provisión de bienes y servicios públicos como educación, salud, recreación, infraestructura, asistencia técnica, alimentación y nutrición, entre otros, que brinden bienestar y buen vivir a la po-*

1 [http://wp.presidencia.gov.co/Noticias/2015/Agosto/Paginas/20150811\\_06-DANE-entrega-avance-de-resultados-del-tercer-Censo-Nacional-Agropecuario.aspx](http://wp.presidencia.gov.co/Noticias/2015/Agosto/Paginas/20150811_06-DANE-entrega-avance-de-resultados-del-tercer-Censo-Nacional-Agropecuario.aspx)  
 2 <http://sostenibilidad.semana.com/impacto/articulo/lamujer-y-la-verdadera-familia-colombiana/34724>

3 <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/Biblioteca-Digital/RIDE/VS/PP/SNA/Boletin-02-2015-Mujer-Rural%20-agricultura-familiar-Colombia.pdf>  
 4 <http://www.elheraldo.co/local/la-nueva-realidad-de-las-madres-en-colombia-259401>  
 5 <http://www.eltiempo.com/multimedia/infografias/asi-esta-la-situacion-de-la-mujer-rural-en-colombia/16402638>  
 6 Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, pág 3.

blación rural -niñas, niños, hombres y mujeres-.<sup>7</sup> Conforme a este criterio se establece en el punto 1.3.2.2, página 26 que el Gobierno nacional implementará el plan especial de educación rural, donde se contempla la necesidad de: *“la construcción, reconstrucción, mejoramiento y adecuación de la infraestructura educativa rural, incluyendo la disponibilidad y permanencia de personal docente calificado y el acceso a tecnologías de información; La garantía de la gratuidad educativa para educación preescolar, básica y Media; Incremento progresivo de los cupos técnicos, tecnológicos y universitarios en las zonas rurales, con acceso equitativo para hombres y mujeres, incluyendo personas en condición de discapacidad. Se tomarán medidas especiales para incentivar el acceso y permanencia de las mujeres rurales; Promover la ampliación de oferta y la capacitación técnica, tecnológica y universitaria en áreas relacionadas con el desarrollo rural.”* etc.

Teniendo en cuenta lo anterior, se requiere inversiones que permitan la educación y capacitación, que faciliten el acceso a becas e incremento gradual de los cupos técnicos, tecnológicos y universitarios en las zonas rurales, que conlleven a la evolución en la condición de vida para las mujeres rurales, madres cabeza de familia víctimas del conflicto y de las personas que tienen a cargo y de este modo eliminar las desigualdades que se presentan entre lo rural y lo urbano, haciendo de lo rural un hábitat que facilite la prosperidad en las diferentes actividades como lo urbano, y de esta forma cambiar la óptica y pensamiento que se tiene de atraso cuando se trata del campo, lo cual será de incentivo para no tener que dejar en el abandono las tierras, y por el contrario motivar para que puedan organizarse y trabajar desde las zonas rurales, y activando en mejor proporción las cadenas de producción y comercialización.

Es por esto que se deben generar mecanismos y acciones afirmativas especiales para la atención y fomentación de educación de las mujeres rurales y mujeres cabeza de familia víctimas del conflicto armado y sus hijos y dejar de ver la pobreza simplemente como parte del paisaje natural que queda como un resultado de la guerra, rompiendo las limitaciones al acceso en los campos de educación, formación y lo más importante en las mentes de las mujeres para impulsar la apertura de canales a más espacios que ayuden a la eliminación de factores que han perjudicado nuestro país a raíz del conflicto armado, como son la pobreza y la falta de seguridad alterada<sup>8</sup> por los descendientes de estas mujeres que crecen en medio de falta de oportunidades, y que no hacen buen uso de su tiempo.

Frente a lo anterior la Corte en Sentencia C-964/2003, define las acciones afirmativas como un recurso Constitucional de la siguiente forma: *“Las llamadas acciones afirmativas fueron expresamente permitidas en la Carta para que el legislador pudiera, sin violar la igualdad, adoptar medidas en favor de ciertas personas o grupos, sin tener que extender el beneficio resultante a otras personas o grupos que, por ello, se consideraran discriminadas. Esto se predica no solo de las mujeres, sino también de otros sujetos especialmente protegidos por la Constitución...”*

<sup>7</sup> Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, pág 11.

<sup>8</sup> <https://sextante.uniandes.edu.co/index.php/ejemplares/sextante-5/horizontes/despues-de-la-guerra>

*Además hace énfasis en la importancia de la dimensión sustancial de la igualdad y la necesidad de compensar de la siguiente forma: “al compromiso Estatal de remover los obstáculos que en el plano económico y social configuran efectivas desigualdades de hecho. La igualdad sustancial revela, entonces, un carácter remedial, compensador, emancipatorio, corrector y defensivo de personas y de grupos ubicados en condiciones de inferioridad, mediante el impulso de acciones positivas de los poderes públicos”<sup>9</sup>. Si bien pueden generar una desigualdad, lo hacen como medio para conseguir el fin de una sociedad menos inequitativa y más acorde con el propósito consignado en el artículo 2º de la Carta, de perseguir un orden justo”.*

De igual forma en Sentencia C-293 de 2010 reitera y aprueba las acciones afirmativas de la siguiente manera: *“acciones afirmativas, denominación que, como es sabido, alude a todas aquellas medidas, políticas o decisiones públicas a través de las cuales se establece un trato ventajoso, y en cuanto tal formalmente desigual, que favorece a determinadas personas o grupos humanos tradicionalmente marginados o discriminados, con el único propósito de avanzar hacia la igualdad sustancial de todo el conglomerado social. Conviene entonces referirse brevemente a este aspecto, ya que el mismo tiene incidencia en las características del análisis de constitucionalidad que en este caso ocupa a la Corte”.*

Para concluir es necesario tomar acciones afirmativas que permitan el rompimiento de brechas para el acceso a la capacitación y educación, siendo esta una de las formas de resarcir en una parte lo que han tenido que afrontar por la violencia del conflicto, quienes luego de verse siendo objeto del conflicto armado se ven desplazadas y desubicadas, tienen que afrontar secuelas a futuro al ser inducidas por la situación a extremos de miseria y solas con la responsabilidad de continuar ocupándose de las necesidades de las personas que quedan a su cargo.

### I. Antecedentes del proyecto de ley

Esta iniciativa fue presentada en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 25 de julio de 2014 por la Bancada del Movimiento Político Mira, fue publicada en la Gaceta del Congreso número 387 del mismo año. Correspondió por reparto a la Comisión Sexta de Cámara donde se dio ponencia positiva publicada en la *Gaceta del Congreso* 490 de 2014, no obstante durante su discusión por proposición la iniciativa fue archivada.

Ante la importancia del tema para las mujeres cabeza de familia víctimas del conflicto y mujeres de las zonas rurales que han tenido que enfrentar el desplazamiento, la falta de oportunidades en materia de educación y empleo, la bancada del Movimiento Político Mira con apoyo de los honorables Representantes Jorge Camilo Abril Tarache, Nancy Denise Castillo García, Flora Perdomo Andrade, Clara Leticia Rojas González y los honorables Senadores Arleth Patricia Casado Fernández, Luis Évelis Andrade Casamá, Maritza Martínez Aristizábal, Sofia Gaviria Correa, Yamina del Carmen Pestana Rojas, quienes acompañaron esta iniciativa

<sup>9</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-410 de 1994. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

presentaron en esta legislatura el proyecto el cual se retiró al no haberse rendido ponencia para primer debate.

Cabe anotar que el proyecto de ley cumple con los requisitos contemplados en los artículos 154, 158 y 169 de la Constitución Política que hacen referencia a la iniciativa legislativa, unidad de materia y título de la ley respectivamente.

### 3. MARCO JURÍDICO

#### • Constitucional.

La Constitución Política de Colombia consagra disposiciones que se dirigen a la protección de la mujer, los derechos fundamentales de los niños y niñas y de la familia, el acceso a la educación al tenor dispone:

**El artículo 43** señala: “La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de este subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada.

**El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia** (Negrilla fuera de texto)”.

Por otra parte, **el artículo 44** reza: “Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y de los tratados internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”.

A su vez el **artículo 67** dispone: “La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura”.

Legal.

**Ley 82 de 1993:** por medio de la cual se expiden normas para apoyar de manera especial a la mujer cabeza de familia, modificada por la Ley 1232 de 2008, que en efecto contempla algunos mecanismos de apoyo a las mujeres que tienen esta difícil condición, claro está, sin hacer distinción sobre la causa de la misma. Aunque debe reconocerse que la inclusión de tales mecanismos de apoyo, son un avance legislativo, también es necesario advertir que son insuficientes.

En efecto, la citada ley considera que son medidas de apoyo a la mujer cabeza de familia, las siguientes:

a) Su inclusión al régimen de seguridad social, pero en forma prepagada, a crédito y excepcionalmente de

manera gratuita (lo cual debe ser reglamentado por el Gobierno nacional).

b) El préstamo de libros por parte de las instituciones educativas para sus hijos menores;

c) La atención preferente para el ingreso de los hijos a los establecimientos de educación primaria o secundaria (por supuesto que no supone la gratuidad);

d) El Estado establecerá planes de capacitación gratuita y de conformación de microempresas para las madres cabeza de familia;

e) El Gobierno creará estímulos para el sector privado que desarrolle programas de salud, educación y vivienda para las madres cabeza de familia;

f) El Gobierno nacional creará un factor de ponderación para que la mujer cabeza de familia tenga mejores posibilidades de contratar servicios con el Estado; y

g) Las entidades oficiales de crédito deben crear programas especiales para facilitar el acceso al crédito para las madres cabeza de familia.

Ley 731 de 2002: Por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales. La cual contempla en su Capítulo IV. Normas relacionadas con la educación, capacitación y recreación de las mujeres rurales.

**Ley 1448 de 2011:** En el Capítulo II del Título III, las medidas de asistencia y atención están orientadas a restablecer la vigencia efectiva de los derechos de las víctimas, brindarles condiciones para llevar una vida digna y garantizar su incorporación a la vida social, económica y política. Dentro de las medidas de asistencia y atención se encuentran acciones en materia de salud, educación y funeraria; en materia educativa la ley estipula que las autoridades educativas en cada uno de los territorios asegurarán el acceso gratuito a todos los niveles oficiales de educación preescolar, básica y media a las víctimas del conflicto armado en condición de vulnerabilidad y pobreza. La ley prioriza a las mujeres, adolescentes y personas en condición de discapacidad.

Sin embargo, en educación superior, la ley como se encuentra hoy estipula que “*las instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y universidades de naturaleza pública, en el marco de su autonomía, establecerán los procesos de selección, admisión y matrícula que posibiliten que las víctimas en los términos de la presente ley, puedan acceder a sus programas académicos ofrecidos por estas instituciones, especialmente mujeres cabeza de familia y adolescentes y población en condición de discapacidad.*”

El acceso a la educación superior quedó condicionado a un pago que depende usualmente en las Universidades Públicas de las condiciones socioeconómicas de la familia y el tipo de educación básica y media del estudiante y no a la condición de víctima del conflicto armado.

La **Ley 1448 de 2011** estima que para el acceso a la educación superior el Ministerio de Educación Nacional incluirá a las víctimas en las estrategias de atención a la población diversa. Esta estrategia está encaminada a construir los lineamientos de la política pública para incluir a la población especial o en condición de discapacidad, grupos étnicos, habitantes de frontera o afectados por la violencia, a la educación superior.

Además, se deberá incluir a la población víctima del conflicto en las líneas especiales de crédito y subsidios del Icetex, lo cual significa que la educación superior tendrá un costo para las madres cabeza de familia y sus hijos.

**Decreto 4800 de 2011:** El Estado debe facilitar la operatividad del Registro Único de Víctimas, el Registro y Declaración de las Víctimas, las medidas de estabilización socioeconómica, los procedimientos para el retorno y procedimientos judiciales. Además establece los procedimientos para la asistencia en salud, en educación, indemnización administrativa, medidas de protección, capacitación de funcionarios, etc.

Según cifras del Ministerio de Educación de febrero de 2013, hasta el año 2010 se brindó atención educativa y diferencial a 512 mujeres a través del modelo educativo flexible “Bachillerato Pacicultor”. Para el 2013 se tenía proyectada la finalización de la atención de 452 mujeres ciclo 6, mediante convenio interadministrativo con el observatorio para la paz con el valor de \$43.674.000. Informó el Ministerio que dentro de los 962.117 estudiantes de 5 a 17 años matriculados para los niveles de educación preescolar, básica y media, 847.358 son víctimas de la violencia. De estas, 478.370 son mujeres, 11.602 presentan alguna condición de discapacidad y 101.398 son estudiantes pertenecientes a algún grupo étnico.

Igualmente, el Ministerio de Educación Nacional ha venido desarrollando una asistencia técnica a las universidades y demás instituciones de educación superior mediante la cual ha llegado a un acuerdo importante con la Universidad Nacional de Colombia, con el cual solo los estudiantes de grado 11 que sean víctimas de la violencia y que pasen los exámenes de admisión, pueden acceder a una inscripción gratuita y excepción del pago de la matrícula inicial.

Con todo, consideramos necesario establecer que las instituciones de educación superior públicas y privadas, en atención a la solidaridad y la responsabilidad social que les asiste apoyen y brinden a las mujeres víctimas de la violencia programas de formación educativa, como un medio de reparación colectiva a los daños recibidos por la situación de conflicto.

#### • Jurisprudencia

Los autores traen en mención la importancia de la discriminación positiva que debe hacer el Estado para dar especial protección y apoyar a la mujer cabeza de familia, por ser considerada como persona en situación de debilidad manifiesta cuando las circunstancias económicas determinen esa situación de debilidad, conforme a la Sentencia T-795 de 2012.

De igual forma, como soporte al deber de brindar protección tanto a la madre cabeza de familia como a sus hijos, indican que en la Sentencia T-795 de 2012 la Corte Constitucional consideró: *“Es determinante establecer si los beneficiarios de los haberes son por sí mismos, independientemente de su condición económica, sujetos de especial protección constitucional. En ese sentido, no es lo mismo que los beneficiarios de los haberes sean todos adultos, sanos, con su fuerza de trabajo intacta, y sin necesidades específicas en función de su rol dentro de una familia, a que quienes aspiren a continuar recibiendo sean madres cabeza de familia, o menores de edad. Porque, en este último caso, por mandato de la Constitución, el Estado está*

*en la obligación de apoyar (de manera especial) a la mujer cabeza de familia (C.P. artículo 43), y de “asistir al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos”, hasta tal punto que debe darle primacía a los derechos de los niños (sobre los derechos de los demás) (C.P. artículo 44).*

Además el Legislador definió el concepto de mujer cabeza de familia en el artículo 2° de la Ley 82 de 1993, norma que fue modificada por el artículo 1° de la Ley 1232 de 2008, de la siguiente manera: *“Para los efectos de la presente ley, entiéndase por **Mujer Cabeza de Familia**, quien siendo soltera o casada, tenga bajo su cargo, económica o socialmente, en forma permanente, hijos menores propios u otras personas incapaces o incapacitadas para trabajar, ya sea por ausencia permanente o incapacidad física, sensorial, síquica o moral del cónyuge o compañero permanente o deficiencia sustancial de ayuda de los demás miembros del núcleo familiar.*

*Parágrafo. Esta condición y la cesación de la misma, desde el momento en que ocurra el respectivo evento, deberá ser declarada por la mujer cabeza de familia de bajos ingresos ante notario, expresando las circunstancias básicas de su caso y sin que por este concepto se causen emolumentos notariales a su cargo.”*

**Ahora bien, resulta un hecho incontrovertible que por razón del conflicto armado que padece nuestro país, muchas mujeres, pasaron a convertirse en mujeres cabeza de familia, para las cuales, necesariamente y por mandato constitucional debe existir una acción positiva y efectiva del Estado, para proteger su dignidad humana y calidad de vida, precisamente cuando se encuentran económicamente desprotegidas.** Estas condiciones se vulneran cuando se ven imposibilitadas para hacer efectivo el derecho de educar a sus hijos.

Es indiscutible la manera como el conflicto armado ha repercutido en forma dramática sobre la dignidad humana y la calidad de vida de estas mujeres, que por ser víctimas y viudas de la guerra, pasaron a convertirse en madres cabeza de familia, muchas de ellas en difícil situación económica.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en 2005, señaló con preocupación la persistencia del fenómeno de la violencia generalizada como consecuencia del conflicto armado existente en Colombia y en el que las mujeres son las principales víctimas. Son decenas de miles las desplazadas y jefas de hogar que carecen de recursos para subsistir, en un contexto en el cual tienen que asumir más responsabilidades, tanto reproductivas como productivas hacia sus familias y comunidades según este Comité.

*Como jefas de hogar, que en términos jurídicos significa ser madres cabeza de familia, son las mujeres quienes se encargan de la seguridad física, el bienestar y la supervivencia de sus familias, con muy pocos recursos económicos, en ausencia de redes sociales de apoyo y difíciles condiciones de inserción laboral. Son ellas quienes asumen con frecuencia el liderazgo de sus comunidades, enfrentando las amenazas individuales y las que se dirigen contra sus organizaciones. Esta vulnerabilidad se expresa adicionalmente en el despojo de tierras, la pérdida de bienes, activos productivos e ingresos, en inseguridad alimentaria y rechazo social.*

5. IMPACTO FISCAL

Si bien es cierto que este proyecto genera un impacto fiscal, los recursos para financiación de esta iniciativa entrarán en los ajustes que se realicen dentro del presupuesto para el posconflicto, toda vez que dentro del marco de los acuerdos de paz se desarrollarán programas para el desarrollo, que permita el financiamiento de los proyectos para la atención y reparación de la población rural y víctimas del conflicto; además se podrá tomar recursos del Fondo de Reparación para el Acceso, Permanencia y Graduación de la Población Víctima en la Educación Superior administrado por el Icetex y el Fondo de Fomento de Mujeres Rurales.

No obstante, en reiterados fallos de la Corte Constitucional ha dispuesto que el legislador no puede dejar de legislar por materia de recursos, para ello tenemos como sustento los diferentes pronunciamientos de la Corte Constitucional, como lo es la Sentencia C- 911 de 2007, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas, no puede convertirse en óbice, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa, en ella señaló:

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

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

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

De los honorables congresistas,

Handwritten signatures and names of congress members: GUILLERMINA BRAVO MONTAÑO, ANA PAOLA AGUDELO, CARLOS EDUARDO GUEVARA, CAMILO ARRIETA, and others.

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 5 de abril del año 2017 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 251 con su correspondiente exposición de motivos por los honorables Representantes Guillermina Bravo, Ana Paola Agudelo, Carlos Guevara, honorable Senadora Maritza Martínez y otros honorables Senadores y honorables Representantes.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

CONTENIDO

Gaceta número 222 - viernes 7 de abril de 2017

CAMARA DE REPRESENTANTES

Table with 2 columns: Project Name and Page Number. Includes projects 247, 248, 249, 250, and 251.