



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - Nº 677

Bogotá, D. C., jueves, 13 de septiembre de 2018

EDICIÓN DE 27 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE ACTOS LEGISLATIVOS

#### PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 110 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Modifíquese el inciso primero del artículo segundo artículo 361 de la Constitución Política, el cual quedará así:

**Artículo 361.** Los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán al financiamiento de proyectos de inversión para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; al ahorro para su pasivo pensional; para inversiones físicas en educación, para inversiones en ciencia, tecnología e innovación; para la generación de ahorro público; para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; y para aumentar la competitividad general de la economía buscando mejorar las condiciones sociales de la población.

Artículo 2º. Modifíquese el párrafo segundo del artículo 361 de la Constitución, el cual quedará así:

**“Parágrafo 2º.** La ejecución de los recursos correspondientes a las asignaciones directas de que trata el inciso 2º del presente artículo, así como los recursos de los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación; de Desarrollo Regional, y de Compensación Regional, se hará en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales.

Los proyectos prioritarios que se financiarán con estos recursos, serán definidos por órganos

colegiados de administración y decisión, de conformidad con lo establecido en la ley que regule el Sistema General de Regalías, garantizando que en todo caso la inversión de recursos se priorice teniendo en cuenta los planes de desarrollo locales y el plan nacional de desarrollo, así como los resultados de manejo de recursos de regalías según los sistemas de evaluación y cumplimiento elaborados por el Gobierno nacional, con el fin de cubrir los sectores cuyos indicadores de cobertura sean menores. Para el caso de los departamentos a los que se refiere el inciso 2º del presente artículo, los órganos colegiados de administración y decisión estarán integrados por dos (2) Ministros o sus delegados, el gobernador respectivo o su delegado, y un número representativo de alcaldes. La ley que regule el Sistema General de Regalías podrá crear comités de carácter consultivo para los órganos colegiados de administración y decisión, con participación de la sociedad civil. En cuanto a los municipios y/o distritos a los que se refiere el inciso 2º del presente artículo, los órganos colegiados de administración y decisión estarán conformados por un delegado del Gobierno nacional, el gobernador o su delegado y el alcalde.

Los programas y/o proyectos en ciencia, tecnología e innovación de los departamentos, municipios y distritos que se financiarán con los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, se definirán por un órgano colegiado de administración y decisión, en el cual tendrán asiento el Gobierno nacional, representado por tres (3) Ministros o sus delegados, un (1) representante del Organismo Nacional de Planeación y un (1) representante del Organismo





## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. Reformas a la Constitución Política.

En lo que tiene que ver con modificaciones o cambios al régimen constitucional, la propia Carta Política de 1991, consagró las competencias para llevar a cabo este procedimiento, indicando en su artículo 374 lo siguiente:

*“La Constitución Política **podrá ser reformada por el Congreso**, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo”.* (Subrayado fuera de texto).

Así mismo, el mismo texto constitucional establece en su artículo 375:

*“**Podrán presentar proyectos de acto legislativo** el Gobierno, **diez miembros del Congreso**, el veinte por ciento de los concejales o de los diputados y los ciudadanos en un número equivalente al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente. El trámite del proyecto tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos. Aprobado en el primero de ellos por la mayoría de los asistentes, el proyecto será publicado por el Gobierno. En el segundo período la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara. En este segundo período solo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero”.* (Subrayado fuera de texto).

En el desarrollo legal, la Ley 5ª de 1992 estableció en su artículo 223 lo que a continuación se indica:

*Iniciativa Constituyente. Pueden presentar proyectos de acto legislativo:*

1. *El Gobierno nacional.*
2. ***Diez (10) miembros del Congreso.***
3. *Un número de ciudadanos igual o superior al cinco por ciento (5%) del censo electoral existente en la fecha respectiva.*
4. *Un veinte (20%) por ciento de los Concejales del país.*
5. *Un veinte (20%) por ciento de los Diputados del país.*

(Subrayado fuera de texto).

### II. ANTECEDENTES.

Una mirada a la economía mundial, regional y nacional nos enseña indubitablemente que en la misma se presenta una inestabilidad marcada con altas incertidumbres y niveles de fluctuación económica y de precios de mercado, situaciones que crean en las autoridades la necesidad de crear políticas encaminadas a enfrentar todas las contingencias que pondrían en riesgo el crecimiento perseguido y mitigar los daños que a consecuencia de los fenómenos económicos externos golpean en mayor o menor medida la situación interna.

Precisamente esa necesidad de prepararse ante posibles contingencias, sumado a los altos precios en las materias primas para explotación en el sector, llevó a que el Gobierno de turno

radicara ante el Congreso de la República el proyecto de Acto Legislativo número 13 de 2010 Senado, 123 de 2010 Cámara, el cual concluyó con la aprobación del acto legislativo número 05 de 2011, *“por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones”*, indicando en su exposición de motivos la necesidad de crear un ahorro dentro del mismo sistema, administrado por el Banco de la República, el cual serviría de garantía en el momento en el que se presentaran situaciones de crisis y baja producción en el sistema.

Adicionalmente, con la aplicación de la regulación anterior (Ley 141 de 1994) los departamentos y municipios productores, los cuales dicho sea de paso eran los únicos beneficiados con los recursos de regalías por la explotación de los recursos naturales no renovables, no cumplían con las coberturas mínimas en los sectores de educación, salud, saneamiento básico y agua potable, siendo esta una clara muestra de que el tener esos recursos no era garantía de mejorar las condiciones de vida y la mitigación de los efectos que se pudieran causar con la explotación de los recursos, sin que se presentara un control más estricto en el manejo de tales contraprestaciones.

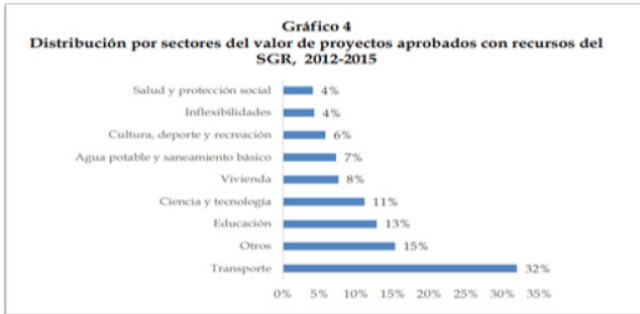
Fue el anterior análisis además de fundamentos relacionados con la equidad, competitividad y sostenibilidad de las finanzas del Estado, los que tuvieron un extenso análisis y debate parlamentario que permitió el nacimiento del Sistema General de Regalías que hoy conocemos, el cual permitió que una amplia mayoría de municipios participaran de esta clase de recursos y la creación de una serie de autoridades como los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), los cuales serían los encargados de limitar la discrecionalidad que con la anterior regulación tuvieron los entes territoriales, adoptando desde la entrada en vigencia de la nueva normatividad las decisiones de viabilidad y pertinencia de los proyectos ante ellos presentados en los que se invertirían recursos en cualquiera de los tres fondos de inversión del SGR, basados en los principios de eficiencia y racionalidad en el gasto.

### II.I RESULTADOS LOGRADOS CON LA IMPLEMENTACIÓN DEL SGR

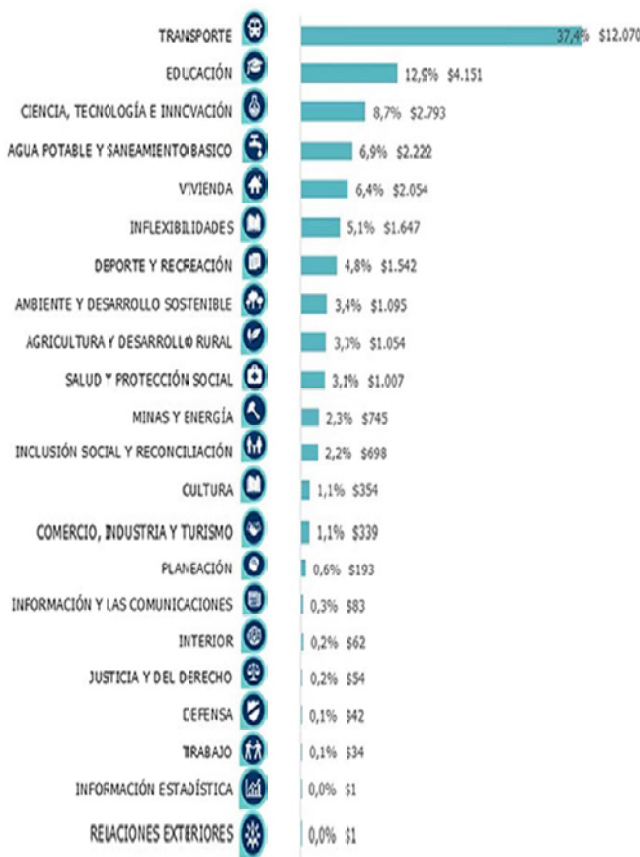
Evidentemente los cambios en la distribución de los recursos de regalías fueron evidentes pasando de 655 municipios receptores en el año 2011 a 1095 en el año 2017<sup>1</sup>. Sin embargo, al analizar los sectores en los cuales se aprueban e invierten los recursos del sistema, encontramos por ejemplo cómo en los cuatro primeros años de implementación del actual Sistema General de Regalías, los recursos se invertían en una mayor proporción en ciertos sectores, dejando de lado otros sumamente importantes en la lucha contra

<sup>1</sup> Cifras del DNP.

las desigualdades, la pobreza y la atención a necesidades básicas insatisfechas, tal como lo muestra el siguiente gráfico tomado de cifras publicadas por el Banco de la República.



A corte junio de 2018, las siguientes cifras son las que maneja el Departamento Nacional de Planeación en cuanto a los sectores en los cuales se invierten los recursos del sistema:



De las anteriores cifras podemos concluir principalmente que existe una dispersión de recursos sin una visión estratégica de los proyectos que se aprueban (existen más de 100 subsectores), presentándose de tal manera una clara problemática en pro de alcanzar una disminución de las brechas regionales y una verdadera equidad y eficiencia del sistema.

Si bien no se pretenderá volver a la regulación anterior, es de gran importancia establecer de una manera clara y explícita en la normatividad unas prioridades de gastos encaminadas únicamente a proyectos de inversión en los sectores que, tal como lo muestren las fichas de caracterización territorial expedidas por el Departamento Nacional de Planeación, necesiten de una mayor atención, como lo recomendó en su momento el entonces Contralor General de la República, doctor Antonio Hernández Gamarra, al afirmar que tal claridad "... *facilitaría una política nacional del*

*uso de las regalías, contribuiría a disminuir el riesgo de automatización del gasto en desmedro de las finalidades que persigue la ley y evitaría que el gasto estuviera guiado por el cabildeo de las entidades territoriales".* A pesar de que la Constitución Política no será la que desarrolle el SGR, sí deberá dejar claramente estipulado que dentro de la regulación legal del mismo se deberá dar prioridad a sectores de inversión en pro de conseguir los fines para los cuales se creó el nuevo Sistema General de Regalías.

### III. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto no tiene como finalidad reformar en su integridad el Sistema General de Regalías actual, creado con el Acto Legislativo 05 del 18 de julio 2011, y desarrollado por la Ley 1530 del 17 de mayo de 2012. Por el contrario, lo que busca esta iniciativa es consolidar la aplicación de esta normatividad llevando a cabo algunos ajustes puntuales que consideramos necesarios para que estos recursos puedan llegar de manera más eficiente como un complemento de financiación para la disminución de la pobreza y satisfacción de las necesidades básicas de la población más vulnerable en las distintas regiones del territorio nacional, especialmente en los municipios que presentan mayores índices de necesidades insatisfechas.

Podría pensarse que el haber eliminado las obligaciones de inversión por parte de los beneficiarios de los recursos de regalías según los porcentajes establecidos en la normatividad reguladora anterior (Ley 141 de 1994), la cual le otorgar libertades al momento de escoger las prioridades en cabeza de cada una de las autoridades descentralizadas, reguladas y vigiladas por los organismos colegiados técnicos y de decisión, era una disposición sabia por cuanto cada ente del sector descentralizado conoce sus necesidades reales a las cuales debe tratar de satisfacer. Sin embargo, contrario a ello, es común encontrarse con una cantidad alarmante de proyectos encaminados a inversiones poco pertinentes pudiendo utilizar esta clase de recursos en sectores con mucha más necesidad de atención, posición fundamental para superar la pobreza.

Por todo ello y respetando el actual Sistema General de Regalías, con todos los organismos que en él intervienen, consideramos que el volver a establecer un marco prioritario de acción y de inversión en los denominados ejes sensibles de la sociedad menos favorecida en Colombia, y exigir que los recursos de regalías se utilicen solo en proyectos de inversión, permitirá erradicar en un menor plazo una serie de necesidades básicas que aún continúan insatisfechas, mostrando de una u otra manera el camino para que las autoridades y los organismos reguladores logren un correcto manejo de los recursos, creando así una visión estratégica que tenga en cuenta la inclusión de los proyectos, la inclusión en los planes de desarrollo, y el buen manejo que las entidades territoriales

le hayan dado a estos recursos. La modificación propuesta adicionalmente evitará en la práctica que la liberalidad establecida en la ley actual, sea utilizada en algunos casos de manera inapropiada por los mandatarios locales, cerrando de esta forma las mal llamadas venas rotas en la ejecución de los recursos de regalías.

Teniendo claridad de que el texto constitucional nos da una visión marco, la cual debe desarrollar (en este caso modificar) una ley posterior, es sumamente importante para el logro de los fines del presente proyecto el adicionar al párrafo segundo del artículo 361 superior, una idea de primacías que se deben tener en cuenta en el momento de invertir los recursos de regalías en temas verdaderamente sensibles para la sociedad, sin descuidar claro está, los sectores con mayor avance, pero priorizando en todo momento los tramos mencionados en primera medida.

La aprobación de la inclusión del texto propuesto en el párrafo segundo del artículo segundo del Acto legislativo 05 de 2011, se convertirá en la génesis necesaria para adelantar una serie de modificaciones legales posteriores en el Sistema General de Regalías relacionadas con conciliaciones de metas prioritarias alcanzables y verificables, en el rediseño de la marcada autonomía de inversión de las entidades descentralizadas, planes de incentivos y sanciones, además de una verdadera verificación de los fines propuestos, teniendo como meta final la contribución en la reducción de la pobreza y cerrar las brechas regionales, protegiendo el sistema de la marcada

malversación de recursos a través de actos de corrupción.

Por otro lado, claramente los territorios en los cuales se realiza la explotación de los recursos naturales no renovables son los que soportan las consecuencias de tipo ambiental, por ello, es importante que de una u otra manera se le otorgue a los entes territoriales que cargan con tal repercusión, un beneficio adicional a las llamadas asignaciones directas ya existentes, sin que con ello se cause un perjuicio a aquellos territorios no productores beneficiados con el nuevo sistema general de regalías. Por ello, planteamos la posibilidad de que en los casos en que los rendimientos y recaudos presenten un comportamiento superior al esperado y proyectado en el Plan Bienal de Caja, esa diferencia a favor favorezca en un porcentaje superior a los municipios productores.

Por último, con la intención de fortalecer la vigilancia en la ejecución de los recursos y la evaluación a las entidades territoriales en este aspecto, el crear como criterio prioritario de selección de los proyectos el estudio de la forma en la que se ha venido manejando los recursos por parte del proponente, exige para los dirigentes de los entes descentralizados un mayor esfuerzo y cuidado en la manera correcta y eficiente de utilizar las asignaciones.

#### IV. PROPUESTA

A continuación, presentamos de manera concreta las modificaciones o cambios que se proponen en el siguiente cuadro a dos columnas, a la izquierda la norma vigente en la actualidad y a la derecha la propuesta de modificación:

<b>Inciso primero del artículo 361 de la Constitución Política</b>	<b>Inciso primero del artículo 361 de la Constitución Política <u>modificado</u></b>
<p><b>Artículo 361.</b> Los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán al financiamiento de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; al ahorro para su pasivo pensional; para inversiones físicas en educación, para inversiones en ciencia, tecnología e innovación; para la generación de ahorro público; para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; y para aumentar la competitividad general de la economía buscando mejorar las condiciones sociales de la población.</p>	<p><b>Artículo 361.</b> Los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán al financiamiento de proyectos <u>de inversión</u> para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; al ahorro para su pasivo pensional; para inversiones físicas en educación, para inversiones en ciencia, tecnología e innovación; para la generación de ahorro público; para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; y para aumentar la competitividad general de la economía buscando mejorar las condiciones sociales de la población.</p>
<p><b>Parágrafo actual</b></p>	<p><b>Parágrafo modificado</b></p>
<p><b>Parágrafo 2º.</b> La ejecución de los recursos correspondientes a las asignaciones directas de que trata el inciso 2º del presente artículo, así como de los recursos de los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación; de Desarrollo Regional, y de Compensación Regional, se hará en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales.</p> <p>Los proyectos prioritarios que se financiarán con estos recursos, serán definidos por órganos colegiados de administración y decisión, de conformidad con lo establecido en la ley que regule el Sistema General de Regalías. Para el caso de los departamentos a los que se refiere el inciso 2º del presente artículo, los órganos colegiados de administración y decisión estarán integrados por dos (2) Ministros o sus delegados, el</p>	<p><b>“Parágrafo 2º.</b> La ejecución de los recursos correspondientes a las asignaciones directas de que trata el inciso 2º del presente artículo, así como los recursos de los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación; de Desarrollo Regional, y de Compensación Regional, se hará en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales.</p> <p>Los proyectos prioritarios que se financiarán con estos recursos, serán definidos por órganos colegiados de administración y decisión, de conformidad con lo establecido en la ley que regule el Sistema General de Regalías, <u>garantizando que en todo caso la inversión de recursos se priorice teniendo en cuenta los planes de desarrollo y las fichas de caracterización territorial establecidas por el Departamen-</u></p>



<p><b>Inciso primero del artículo 361 de la Constitución Política</b></p>	<p><b>Inciso primero del artículo 361 de la Constitución Política <u>modificado</u></b></p>
<p>gobernador respectivo o su delegado, y un número representativo de alcaldes. La ley que regule el Sistema General de Regalías podrá crear comités de carácter consultivo para los órganos colegiados de administración y decisión, con participación de la sociedad civil. En cuanto a los municipios y/o distritos a los que se refiere el inciso 2° del presente artículo, los órganos colegiados de administración y decisión estarán conformados por un delegado del Gobierno nacional, el gobernador o su delegado y el alcalde.</p> <p>Los programas y/o proyectos en ciencia, tecnología e innovación de los departamentos, municipios y distritos que se financiarán con los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, se definirán por un órgano colegiado de administración y decisión, en el cual tendrán asiento el Gobierno nacional, representado por tres (3) Ministros o sus delegados, un (1) representante del Organismo Nacional de Planeación y un (1) representante del Organismo Nacional encargado del manejo de la política pública de ciencia y tecnología e innovación, quien además ejercerá la Secretaría Técnica, un (1) Gobernador por cada una de las instancias de planeación regional a que se refiere el inciso siguiente del presente artículo; cuatro (4) representantes de las universidades públicas y dos (2) representantes de universidades privadas. Así mismo, los recursos de este Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, se distribuirán en la misma proporción en que se distribuyan a los departamentos, los recursos de los Fondos de Compensación Regional y de Desarrollo Regional. En ningún caso los recursos de este fondo podrán financiar gasto corriente.</p> <p>Los proyectos de impacto regional de los departamentos, municipios y distritos que se financiarán con los recursos de los Fondos de Desarrollo y Compensación Regional se definirán a través de ejercicios de planeación regional por órganos colegiados de administración y decisión donde tengan asiento cuatro (4) Ministros o sus delegados y un (1) representante del Organismo Nacional de Planeación, los gobernadores respectivos o sus delegados y un número representativo de alcaldes.</p> <p>La ley que regule el Sistema General de Regalías, podrá crear comités de carácter consultivo para los órganos colegiados de administración y decisión con participación de la sociedad civil.</p> <p>En todo caso, la representación de las entidades territoriales en los órganos colegiados será mayoritaria, en relación con la del Gobierno nacional.</p>	<p><b><u>to Nacional de Planeación, con el fin de cubrir los sectores cuyos indicadores sean menores.</u></b> Para el caso de los departamentos a los que se refiere el inciso 2° del presente artículo, los órganos colegiados de administración y decisión estarán integrados por dos (2) Ministros o sus delegados, el gobernador respectivo o su delegado, y un número representativo de alcaldes. La ley que regule el Sistema General de Regalías podrá crear comités de carácter consultivo para los órganos colegiados de administración y decisión, con participación de la sociedad civil. En cuanto a los municipios y/o distritos a los que se refiere el inciso 2° del presente artículo, los órganos colegiados de administración y decisión estarán conformados por un delegado del Gobierno nacional, el gobernador o su delegado y el alcalde.</p> <p>Los programas y/o proyectos en ciencia tecnología e innovación de los departamentos, municipios y distritos que se financiarán con los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, se definirán por un órgano colegiado de administración y decisión, en el cual tendrán asiento el Gobierno nacional, representado por tres (3) Ministros o sus delegados, un (1) representante del Organismo Nacional de Planeación y un (1) representante del Organismo Nacional encargado del manejo de la política pública de ciencia y tecnología e innovación, quien además ejercerá la Secretaría Técnica, un (1) Gobernador por cada una de las instancias de planeación regional a que se refiere el inciso siguiente del presente artículo; cuatro (4) representantes de las universidades públicas y dos (2) representantes de universidades privadas. Así mismo, los recursos de este Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, se distribuirán en la misma proporción en que se distribuyan a los departamentos, los recursos de los Fondos de Compensación Regional y de Desarrollo Regional. En ningún caso los recursos de este fondo podrán financiar gasto corriente.</p> <p>Los proyectos de impacto regional de los departamentos, municipios y distritos que se financiarán con los recursos de los Fondos de Desarrollo y Compensación Regional se definirán a través de ejercicios de planeación regional por órganos colegiados de administración y decisión donde tengan asiento cuatro (4) Ministros o sus delegados y un (1) representante del Organismo Nacional de Planeación, los gobernadores respectivos o sus delegados y un número representativo de alcaldes.</p> <p>La ley que regule el Sistema General de Regalías, podrá crear comités de carácter consultivo para los órganos colegiados de administración y decisión con participación de la sociedad civil.</p> <p>En todo caso, la representación de las entidades territoriales en los órganos colegiados será mayoritaria, en relación con la del Gobierno nacional”.</p>
<p><b>Parágrafos nuevos</b></p>	<p><b><u>Parágrafo 4°.</u></b> En el caso que el comportamiento de recaudo sea superior a la proyección del plan bienal de caja, se distribuirá el excedente de la siguiente forma: 60% se destinará a los municipios productores. 40% se destinará a los municipios no productores.</p> <p><b><u>Parágrafo 5°.</u></b> En la toma de decisiones en los Órganos de Consulta y Decisión, se tendrán en cuenta, al momento de viabilizar los proyectos de inversión, los indicadores de gestión y manejo de los recursos de regalías establecidos por el Departamento Nacional de Planeación, como criterio prioritario de selección.</p> <p>De igual forma prevalecerán las inversiones en asuntos que carezcan de fuente de financiación, salvo que los recursos disponibles no logren atender integralmente el sector.</p>

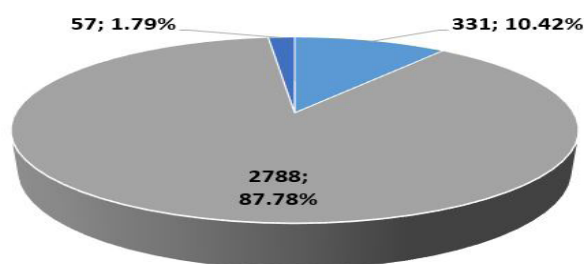
#### **IV.I. NECESIDAD DE ESTABLECER PRIORIDADES EN EL GASTO**

Tal como está diseñado el Sistema General de Regalías, queda claro el otorgamiento de una amplia permisividad a las entidades territoriales para que sean ellas mismas a través de sus dirigentes las que decidan los sectores en los cuales crearán proyectos con los recursos que les otorga el mismo sistema, sin que se haya creado una manera eficaz de verificar resultados reales en la ejecución de los mismos. Prueba de ello es que al crear las OCAD, básicamente se le otorgó una función de estudio y aprobación de los proyectos, no así para un seguimiento en su ejecución.

Información suministrada por la Contraloría General de la República muestra que entre los años 2015 y 2017 existieron hallazgos fiscales por más de 840 mil millones de pesos, con un porcentaje superior al 40% por obras inconclusas o abandonadas. Adicionalmente, datos publicados por la misma autoridad el día 21 de julio de 2018<sup>2</sup> mostraron que el 65% de ineficacia en 23 proyectos de acueducto y plantas de tratamiento con inversiones superiores a los 39 mil millones de pesos.

Cada día observamos casos de malos manejos de los recursos de regalías, el nuevo modelo sigue mostrando flaquezas con escenarios de corrupción, dispersión de recursos, proyectos poco pertinentes, abandono de los sectores más necesitados, situaciones que exigen una reforma al sistema encaminada a proteger y asegurar inversiones en las áreas más vulnerables, priorizando la atención de las necesidades básicas.

Son preocupantes las cifras<sup>3</sup> que maneja el Observatorio de Transparencia y Anticorrupción en la que nos muestra un alto número de fallos condenatorios en procesos penales por delitos relacionados con la corrupción, con un porcentaje superior al 98% de casos en los que se afecta el erario, tal como se observa a continuación.



- Delitos contra el Orden Económico y Social
- Delitos contra la Administración Pública
- Delitos contra Mecanismos de Participación Democrática

El crear una verdadera estrategia de inversión asegurando que un porcentaje de los recursos de regalías se proyecten hacia la lucha contra la pobreza, es un inicio en la búsqueda de una mejoría del Sistema General de Regalías, el cual necesita –por como lo muestran las cifras de corrupción y mal manejo de los dineros– una reestructuración

encaminada hacia un escenario de efectivo desarrollo, con herramientas de acompañamiento técnico en el planteamiento, pertinencia (respetando porcentajes de inversión prioritaria), ejecución y sostenimiento de lo ejecutado.

Claramente las necesidades básicas insatisfechas varían según las regiones, de ahí la importancia de las fichas de caracterización territorial del DNP en la medida que nos muestra de manera clara el estado real de cada sector del territorio y los sectores que requieren mayor atención.

Ahora bien, no se debe caer en el error de encaminar todos los esfuerzos a los sectores indicados como insatisfechos descuidando aquellos que muestren un mejor índice; para evitar tal situación, cada entidad territorial deberá manejar de forma excluyente la inversión de los recursos de regalías con cualquier otro ingreso corriente como el caso de los recursos del SGP.

#### **IV.II. ACTUALIDAD DEL SECTOR MINERO-ENERGÉTICO**

Tenemos total claridad en cuanto a que las regalías, tal como lo hace saber el artículo 360 de la Constitución Política, es una contraprestación económica a favor del Estado por la explotación de los recursos naturales no renovables.

Pues bien, en el momento en el que el Gobierno nacional propuso la creación del Sistema General de Regalías, el mercado energético venía en auge, reflejándose en la cantidad de recursos de regalías que se originaban de tal actividad con la ya mencionada distribución reducida. Para el caso de Colombia, hay que decir que entre el año 2002 y 2012 pasó de producir 500.000 a 950.000 barriles de petróleo por día, incrementando además la producción de carbón en más de 50 millones de toneladas por año.

Sin embargo, cálculos realizados por la ANIF con base en información proporcionada por el DANE, desde el año 2015 se ha venido presentando una reducción anual superior al 3.5% en el sector, causada principalmente por la caída del precio del petróleo (US \$102 el barril en el año 2010 a US \$44 en el 2017), sumado a varias fallas estructurales de las que se venía aquejando.

Pero a pesar de los problemas que se han venido presentando, para la ANIF el sector minero-energético volverá a tener un comportamiento positivo para el año 2018, aunque en un porcentaje inferior al 1.5% gracias al comportamiento del carbón, petróleo y gas natural, sin dejar de mencionar la recuperación del precio del petróleo por encima de los US \$65 el barril.

Las consultas antimineras que se han venido presentando y prosperando en varios sectores del territorio nacional, son un llamado a la explotación sensata de los recursos naturales no renovables, marcando un cuidado al medio ambiente, conscientes de que la explotación de esta clase de recursos conlleva a la contraprestación vital para el sistema aquí tratado, a los cuales se les debe dar un enfoque explícito a las necesidades de la población, con una asignación a recursos que verdaderamente

<sup>2</sup> <https://www.contraloria.gov.co/contraloria/sala-de-prensa/boletines-de-prensa/>

<sup>3</sup> <http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/indicador-sanciones-penales.aspx>

causen impacto en los sectores vitales para el desarrollo de las regiones, dándole un poco más de participación directa a los territorios que cargan con las consecuencias de las actividades de exploración, explotación y transporte de los RNNR.

Pero a pesar de los problemas que se vienen presentando en el sector, tanto internamente como en los mercados internacionales, Colombia es un país rico en recursos, los cuales proporcionan un alto porcentaje al PIB y continúa siendo llamativo para la inversión extranjera. Dicho de otra manera, la explotación en debida forma de los recursos naturales no renovables va a seguir llevándose a cabo y seguirá produciendo grandes regalías las cuales debemos encauzar en el aprovechamiento real y palpable para los asociados.

Sin embargo, también debemos ser conscientes de que, tal como su nombre lo indica, estamos frente a los llamados recursos naturales no renovables, por lo que precisamente esa condición nos asegura que en algún momento se van a extinguir, razón por la cual observamos cómo territorios altamente productores como los Estados árabes están preparándose para ese momento con la implementación de políticas encaminadas a sectores de producción energética o económicos como el turístico.

Conociendo tal realidad, se debe sacar el mayor provecho, mientras sea posible, a toda esta clase de contraprestaciones que el Estado colombiano obtiene de la explotación de sus recursos naturales, invirtiéndolo en proyectos de inversión que tengan un verdadero impacto en la población más necesitada.

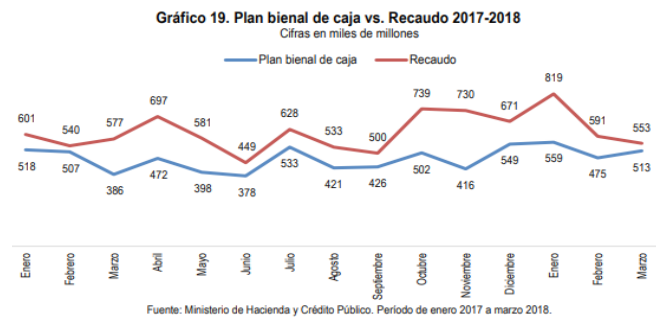
#### **IV.III. REDISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS EXCEDENTES A LA PROYECCIÓN DE RECAUDO EN FAVOR DE LOS TERRITORIOS PRODUCTORES**

Sin lugar a dudas, la creación del Sistema General de Regalías actual benefició a entidades territoriales que nunca en su historia habían tenido participación de esta clase de recursos. Sin embargo, la explotación de los recursos naturales no renovables, por los cuales se obtienen los recursos del sistema, continúa en los mismos territorios.

Esa explotación trae consigo inevitables consecuencias ambientales que soportan los Municipios y Departamentos productores, razón por la cual se mantuvieron las llamadas asignaciones directas.

Una reducción de las asignaciones a los territorios no productores que antes no participaban de los recursos de regalías la consideramos inconveniente; sin embargo, en pro de apoyar a los productores para que afronten dichas consecuencias de la explotación de recursos, resulta provechoso el hecho de que en los últimos bienios se han alcanzado cifras superiores a las proyecciones de caja que alcanzan los dos billones de pesos, según información publicada<sup>4</sup> por el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación del

SGR, en el informe del primer trimestre del 2018, tal como se muestra a continuación:



Precisamente a los casos en los que se presente un excedente a la proyección bienal, se encamina la propuesta de redistribución porcentual (60% - 40%) a favor de los productores quienes al final son los que soportan las consecuencias de tener en sus territorios recursos naturales a los cuales se explota y por los cuales se originan los recursos de regalías.

#### **V. CONSIDERACIONES FINALES**

Las labores de monitoreo, seguimiento, control y evaluación al SGR que ha venido publicando<sup>5</sup> la misma autoridad creada por el parágrafo tercero del acto legislativo 05 de 2011, muestra varias cifras preocupantes relacionadas con la falta de funcionalidad y/o sostenibilidad en los proyectos, deficiencias e insuficiencias técnicas graves, retrasos significativos injustificados, solo por mencionar algunos hallazgos, lo que lleva a pensar aún más en la necesidad de realizar unas modificaciones necesarias a la manera en la cual se deben priorizar y vigilar los proyectos, combatir la corrupción y crear una verdadera visión estratégica, encaminada a satisfacer en su totalidad y en un primer lugar las necesidades básicas de los ciudadanos, evento previo y requisito necesario para poder utilizar los porcentajes autorizados para estas políticas priorizadas en diferentes sectores luego del cumplimiento de las metas propuestas y estipuladas en los planes de desarrollo.

En un primer momento es necesaria una regla marco con la adición de lo aquí proyectado en el parágrafo segundo del artículo 361 de la Constitución Política, desde la base de la necesidad y la pertinencia de los proyectos, encaminada en todo momento a reducir los índices de pobreza, creando una verdadera política de inversión pertinente, para luego proceder a un desarrollo legal en aras de una verdadera visión estratégica que se muestre con la manera de destinar un porcentaje claro de los recursos de regalías, de acuerdo a los indicadores suministrados por las autoridades competentes.

La fragmentación y dispersión de los gastos, además de la continuidad de las necesidades básicas insatisfechas es prueba de la falta de políticas claras y de herramientas que permitan realizar un control real de la ejecución de los recursos, situación que facilitaría a las autoridades locales el plantear la ejecución de los presupuestos

<sup>4</sup> Informe del SMSCE – Primer trimestre 2018, marzo de 2018. P. 33.

<sup>5</sup> <https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=VyOP1CAMbyc%3d&tabid=239>



desde la pertinencia y dentro del respeto de los marcos planteados en pro de la consecución de los fines propuestos, reduciendo así los indicadores de corrupción, necesidades básicas insatisfechas, dirigentes con procesos penales y condenas por indebido manejo de recursos de regalías.

El Sistema General de Regalías actual se creó con una serie de objetivos los cuales no han sido cumplidos en su totalidad, por ello este proyecto se encamina a mejorar en ciertos aspectos claves el funcionamiento del sistema y una utilización verdaderamente provechosa de los recursos que se otorguen.

*[Handwritten signatures and names]*  
 JULIO CESAR TRIANA  
 Jose I. Pineda  
 JORGE FERNANDEZ FERNANDEZ  
 Cesar Jordoy  
 Betty  
 Gustavo Puentes  
 David Pulido  
 Socio Villavicencio  
 Carlos Herro Pardo  
 Gustavo Puentes

Cordialmente:  
 HÉCTOR JAVIER VERGARA SIERRA  
 Representante a la Cámara por el Dpto. de Sucre.  
 Karen Gore  
 Karen Gore  
 Jose Rodriguez Calderon  
 Jose Mesa  
 Jairo H. Castro  
 Agustin Medina  
 Jose Mesa  
 Jose Mesa  
 Jose Mesa

CÁMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL

El día 22 de agosto del año 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 110 con su correspondiente exposición de motivos por los honorables Representantes Héctor Javier Vergara y otras firmas.

El Secretario General, Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 107 DE 2018 CÁMARA

por el cual se le otorga al municipio de Puerto Colombia la categoría de Distrito Especial, Turístico, Cultural e Histórico.

El Congreso de la República de Colombia DECRETA:

Artículo 1°. Objeto.

La presente ley tiene como fin otorgar al municipio de Puerto Colombia, Atlántico, la categoría de Distrito Especial, Turístico, Cultural e Histórico, en virtud de lo previsto en el parágrafo 1° del artículo 8° de la Ley 1617 de 2013.

Artículo 2°. Régimen aplicable.

El Distrito Especial, Turístico, Cultural e Histórico de Puerto Colombia se regirá por la Ley 1617 de 2013, por la cual se expide el régimen para los distritos especiales y demás normas concordantes.

Artículo 3°. Expedición Conpes.

Ordénese al Gobierno nacional, para que en el término de seis (6) meses a partir de la vigencia de la presente ley, expida un documento Conpes que impulse las proyecciones de índole presupuestal

que requiera el Distrito Especial, Turístico, Cultural e Histórico de Puerto Colombia, para el impulso de los proyectos que requiera el municipio, el cual será de gran trascendencia para tener políticas estratégicas que permitan un mejor bienestar social y económico en este territorio.

Artículo 4°. Vigencia.

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

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

*[Handwritten signatures]*  
 SILVIO CARRASQUILLA  
 H. R. MARTHA VILLALBA HODWALKER

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Constitución Política únicamente estableció como Distritos a tres entidades territoriales: la ciudad de Bogotá, el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena y Santa Marta. Luego a través del Acto Legislativo número 1 de 1993 se consagró a Barranquilla como un Distrito Especial, Industrial y Portuario, y en el 2007 por medio del Acto número 2 de 2007, Buenaventura fue declarado un distrito especial también.

Ahora bien, la Ley 1617 de 2013 estableció el Régimen Legal de los Distritos, cuyo objeto es dotar a los distritos de las facultades, instrumentos y recursos que les permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo, así como promover el desarrollo integral de su territorio para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, a partir del aprovechamiento de sus recursos y ventajas derivadas de las características, condiciones y circunstancias especiales que estos presentan; y entre los requisitos exigidos para la creación de ellos, cabe señalar los requerimientos contemplados en el artículo 8° de la Ley 1617 de 2013, que son:

- “1. Que cuente por lo menos con seiscientos mil (600.000) habitantes, según certificación del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) o que se encuentren ubicados en zonas costeras, tengan potencial para el desarrollo de puertos o para el turismo y la cultura, sea municipio capital de departamento o fronterizo.
2. Concepto previo y favorable sobre la conveniencia de crear el nuevo distrito, presentado conjuntamente entre las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes, y la Comisión de Ordenamiento Territorial como organismo técnico asesor, concepto que será sometido a consideración de las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, respectivamente.
3. Concepto previo y favorable de los concejos municipales”.

El objetivo de la Ley 1617 de 2013 es entonces, el otorgamiento de herramientas que les permitan a los distritos cumplir todas las funciones y prestar los servicios a su cargo, así como generar en mayor medida el desarrollo integral de su territorio y de esta forma poder contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de todos sus habitantes, a partir del aprovechamiento de sus recursos y ventajas derivadas de las características, condiciones y circunstancias especiales que estos presentan, por lo que es evidente los importantes beneficios que traería otorgarle al municipio de Puerto Colombia, la categoría de Distrito Especial, Turístico, Cultural e Histórico, con base en su ubicación costera y su potencial para el desarrollo en el turismo y la cultura no solo para la Región Caribe sino para todo el país. En cuanto a la división político-administrativa, cabe resaltar que estará guiada por los máximos legales, con base en la autonomía territorial del municipio y la responsabilidad a la moral pública de sus autoridades, y respecto al impacto fiscal de la iniciativa, conforme con la Ley 1617 de 2013, se podrá medir con unos lineamientos ponderados en el marco del precedente jurídico de los actuales distritos, y

teniendo en cuenta desde todo punto de vista que las competencias, obligaciones y compromisos que asumirá Puerto Colombia como distrito, no se podrán comparar con las que actualmente tiene.

En ningún caso, para efecto de viabilidad de la iniciativa, deberá apelarse a la insuficiente cobertura, calidad y continuidad de cualquier servicio público con repercusiones directas sobre el bienestar de sus pobladores, ya que en primer lugar, en la actualidad, todo esto depende de la Gobernación de Atlántico, y precisamente lo que se pretende con base en la Ley 1617 de 2013 es ampliar las competencias de los distritos para que con su autonomía puedan celebrar convenios interadministrativos, alianzas con el sector privado, áreas metropolitanas, contratos plan y participación directa de las Rentas Nacionales, y con ello sea más factible contar con diferentes soluciones, respaldadas por la ley, para poder ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la prestación de los servicios públicos para los habitantes de Puerto Colombia.

Dentro de los beneficios se encuentran los siguientes:

1. Mayor presupuesto para el municipio, debido a que participará de forma directa en el Sistema General de Participaciones y el Sistema General de Regalías.
2. Mayor inversión respecto a su infraestructura vial. Esto por medio del Presupuesto General de la Nación.
3. Propia Autoridad Ambiental, lo cual permitirá recibir los bienes que tengan las corporaciones autónomas, junto con los rendimientos financieros que estos generen.
4. Más recursos del Sistema General de Regalías destinados para ciencia y tecnología.
5. Posibilidad de ser catalogado como un municipio núcleo en una eventual asociación por medio de la figura de Área Metropolitana con municipios aledaños, lo cual mejora la administración de los recursos por medio de esquemas de asociación regional.
6. El Presidente será quien designe al Alcalde en caso de una vacancia y no el Gobernador.
7. Se deberá realizar un nuevo ordenamiento territorial que comprenda localidades, con descentralización administrativa y fiscal. La ley señala que mínimo el 10% del Presupuesto del Distrito deberá ser destinado a las localidades.
8. Mayor autonomía para interactuar directamente con el Gobierno nacional.
9. Mayor participación y fomento en Cultura a través de Planes de Desarrollo sectoriales en esta materia.
10. El recaudo por concepto de tributos deberá destinarse primordialmente al Distrito.

Que el Congreso de Colombia declare como Distrito al Municipio de Puerto Colombia es un mandato avalado por la Constitución y por la ley para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes, ya que se efectiviza la progresividad de sus derechos fundamentales a través de una adecuada prestación de los servicios públicos, gracias a la ampliación de sus competencias, ampliando a la Entidad Territorial sus competencias que de suyo comportaría una mejor y más organizada administración-gestión de los recursos públicos, además de la deuda histórica que tiene el Estado con este municipio.

Puerto Colombia, Atlántico, es un municipio del Caribe colombiano con un enorme potencial socioeconómico y territorial, y grandes valores culturales e históricos. El actual municipio de Puerto Colombia cuenta con una gran importancia histórica ya que tuvo sus orígenes cuando el ingeniero cubano Francisco Javier Cisneros dio inicio a los estudios y a la construcción del ferrocarril que transportaría mercaderías desde y hasta el interior del país en 1888. En un principio este municipio fue llamado Puerto Cisneros en honor a su fundador el 31 de diciembre de 1881.

Nombre del municipio	Puerto Colombia
Nombre del departamento	Atlántico
NIT	800094386-2
Código DANE	08573
Extensión territorial	93 km <sup>2</sup>
Referencia y posición geográfica	10°-59'-52'' de latitud norte, a 74°-50'-52'' de longitud este y a una altitud de 12 m.s.n.m. a una distancia de 15 kilómetros de Barranquilla, capital del departamento. Y miembro de Área Metropolitana del Distrito de Barranquilla.
Límites	Al sur con el municipio de Tubará y de Galapa; al occidente con el distrito de Barranquilla y al nororiente con el mar Caribe.
Altitud sobre el nivel del mar	Cabecera municipal, 5 metros sobre el nivel del mar.
Superficie	73 km <sup>2</sup>
Densidad poblacional	366.32 hab./km <sup>2</sup>
Clima	28.2° C

Fue el primer puerto que entró a operar en el país, el 15 de junio de 1893 y tuvo gran importancia cuando funcionaba como puerto marítimo entre fines del siglo XIX y la primera mitad del XX. El muelle de Puerto Colombia, construido en madera y acero, fue terminado en junio de 1893. Como efecto inmediato a la finalización de esta gran obra para la época, la zona comenzó a poblarse rápidamente, no solamente de nativos, sino también de extranjeros atraídos por el comercio internacional que generaba el puerto marítimo. Fue elevado a la categoría de municipio mediante el Decreto 483 de 1906 y actualmente forma parte del Área Metropolitana de Barranquilla.

Históricamente, Puerto Colombia siempre ha tenido grandes ventajas y competitividad a nivel regional, al igual que un gran desarrollo urbano e institucional. Este municipio posee todo para convertirse en una pieza clave y aporta mayor crecimiento económico al país. Sin embargo, el municipio todavía no cuenta con los instrumentos legales que a largo plazo le permitan promover su desarrollo integral, así como sus proyecciones en el escenario nacional e internacional y a nivel de desarrollo económico, en especial en el ámbito turístico donde actualmente se siguen los lineamientos de ser una zona libre de enfoque urbano masivo y de libre movilización.

La ubicación costera que tiene este municipio lo hace privilegiado, pues está ubicado al noroccidente del departamento del Atlántico, donde colinda al norte con las costas del mar Caribe. Sus playas sobre el mar Caribe y los balnearios que a lo largo de ellas se desarrollan en Sabanilla, Salgar, Prado Mar y Miramar son un verdadero atractivo turístico que el país debe aprovechar en mayor medida.

Puerto Colombia se destaca por sus valiosos monumentos como lo es el Castillo de San Antonio de Salgar que es un lugar de gran interés histórico, pues era un fuerte español que servía como presidio, como colonia y más tarde como refugio del “Paso del Libertador”; el centenario Muelle, ubicado en la carrera 4 con la calle 1E, construido en 1888 y concebido como parte final del terminal marítimo de Barranquilla ubicado en Puerto Colombia. Fue considerado una de las más notables construcciones del siglo XIX en Colombia debido a su importancia como principal puerto marítimo y por el hecho de ser en su momento el segundo muelle más largo del mundo; la Estación del Antiguo Ferrocarril de Bolívar, ubicada en la Plaza Principal y la Casa del Primer Correo Aéreo en el Atlántico. Así como por la impresionante arquitectura del edificio de la alcaldía, la del Santuario Mariano Nuestra Señora del Carmen, la del Hotel Pradomar, la del malecón de Puerto Colombia, entre otros.

La importancia histórica radica en que, con estos importantes monumentos, Puerto Colombia puede disponer historiográfica y patrimonialmente para la riqueza nacional, en especial con el centenario Muelle que es el más visitado.

Según la Secretaria de Turismo del municipio, todos estos lugares reciben aproximadamente 20.000 visitas anualmente, tanto de extranjeros como de nacionales. Es necesario mencionar que el turismo en Puerto Colombia funciona activamente todo el año lo cual se refleja en productividad económica de los operadores turísticos. Este municipio tiene los corregimientos: Salgar y Sabanilla (Montecarmelo). El Caserío Sport Club y los importantes centros poblados: Country Club Villas, Country Mar, Lagos de Caujaral y Villa Campestre y está rodeado de los cerros Cupino, Pan de Azúcar y Nisperal, donde se practica el



parapente, deporte extremo de gran acogida en la actualidad en diversas partes del país y el mundo.

Puerto Colombia cuenta con un área total de 93 km cuadrados y aproximadamente 30.000 habitantes, lo cual lo convierte en un lugar con excelente habitabilidad del departamento del Atlántico y del país, sobre todo porque con la cercanía con la capital Barranquilla y por ser parte del Área Metropolitana, se mantiene la expectativa de un mejor desarrollo en todos los factores que inciden en su continuo desarrollo económico. Además de ello, posee una gran vocación académica, ya que allí converge un importante clúster institucional donde se agrupan los principales centros de formación universitaria y colegios de la costa Atlántica Colombiana, entre los que encontramos instituciones de prestigio como la Universidad del Atlántico, Universidad Libre, la Universidad del Norte, la Universidad Antonio Nariño, Universidad (UNAD) e importantes colegios como el Colegio Británico, Karl C. Parrish, Liceo Campestre, Anglo Colombiano, entre otros. Diariamente esta zona puede llegar a abarcar una población flotante de más de 57.000 personas.

Sumado a lo anterior, en Puerto Colombia se encuentra el importante punto de toque a tierra del cable de fibra óptica amx-1, lo cual evidencia el desarrollo en conectividad que tiene este municipio, así como que en su jurisdicción se encuentra la sede de uno de los canales regionales más importantes de todo el caribe colombiano, Telecaribe.

Es por las anteriores razones que creemos que, con otorgarle la categoría de Distrito Especial, Turístico, Cultural e Histórico, no solo se fortalecerá la memoria e identidad histórica, artística, etnológica y antropológica para nacionales y extranjeros, sino que se tendrá un impacto positivo en la activación de la economía del municipio y por ende su competitividad turística, cultural y, como consecuencia, traerá un mejoramiento en la calidad de vida de sus habitantes.

Puerto Colombia como primer terminal marítimo de Colombia, merece ser valorado histórica, cultural y turísticamente porque reúne las diversas manifestaciones patrimoniales mediante sus monumentos nacionales radicados en su perímetro urbano, asimismo se supliría la deuda nacional que se tiene con este municipio por el cierre definitivo de su puerto a mediados de la década de los años 30.

Creemos en la gran conveniencia que sería para Colombia, aprovechar y potencializar la ubicación costera de Puerto Colombia, Atlántico, mediante el otorgamiento de la categoría de Distrito Especial, Turístico, Cultural e Histórico, ya que de esta forma se fortalecerá el proceso de identidad cultural y patrimonial para todo un país.

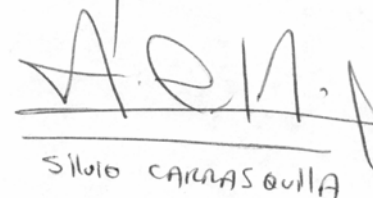
En un contexto global, por sus grandes ventajas competitivas a nivel regional, Colombia debe

dotar de todos los instrumentos legales para que este importante municipio sea visibilizado en mayores entornos nacionales e internacionales por ser un evidente referente turístico, portuario, cultural y económico de la Región Caribe. Puerto Colombia tiene todo para convertirse en una pieza clave del nacional e internacional.

Se considera entonces que, con otorgarle la categoría de Distrito Especial, Turístico, Cultural e Histórico, no solo se fortalecerá la memoria e identidad histórica, artística, etnológica y antropológica para nacionales y extranjeros, sino que se tendrá un impacto positivo en la activación de la economía del municipio y por ende su competitividad turística, cultural y, como consecuencia, se llevará mejoramiento en los servicios públicos, es decir, en la calidad de vida de sus habitantes.

Como porteña que soy, y por las razones presentadas, se exponen por medio de esta iniciativa, los argumentos sólidos para que, mediante el otorgamiento de la categoría de Distrito Especial, Turístico, Cultural e Histórico de Puerto Colombia, se aproveche y se potencialice la ubicación costera de Puerto Colombia, y se consolide positivamente esta declaratoria que sin duda alguna contribuirá al desarrollo y avance de este municipio y de la región atlanticense.

  
MARTHA VILLALBA HODWALKER

  
Silvio CARRASQUILLA

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 22 de agosto del año 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 107 con su correspondiente exposición de motivos por la honorable Representante *Martha Villalba Hodwalker*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 108  
DE 2018 CÁMARA**

*por medio de la cual se regula el cobro de derechos de grado, derechos complementarios y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 122 de la Ley 30 de 1992 quedará así:

**Artículo 122.** Los derechos pecuniarios que por costos académicos pueden exigir las instituciones de Educación Superior, con ocasión de la prestación del servicio educativo, son los siguientes:

- a) Derechos de Inscripción;
- b) Derechos de Matrícula;
- c) Derechos por realización de exámenes de habilitación, supletorios y preparatorios;
- d) Derechos por la realización de cursos especiales y de educación permanente;
- e) Derechos de expedición de certificados y constancias;
- f) Derechos complementarios;
- g) Derechos de Grado.

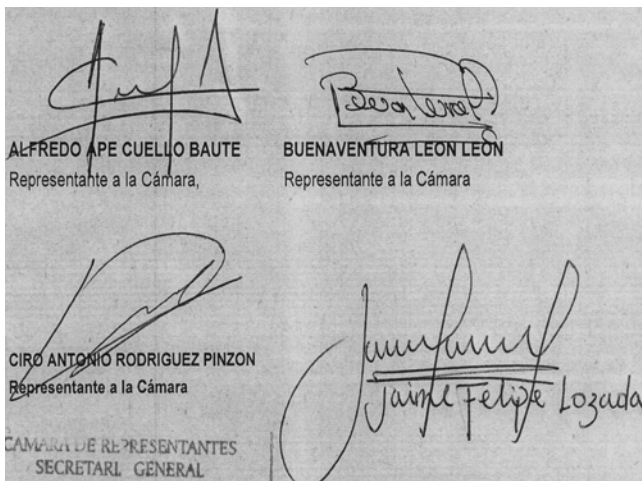
Parágrafo 1°. El Derecho de Grado, por ser un derecho inherente al logro académico alcanzado a la culminación de un programa de formación universitaria conforme a la ley, su valor no podrá superar el costo real de la impresión del respectivo diploma con las medidas de seguridad y protección debidas. Si se incluye costo de ceremonia, este deberá ser justificado en términos proporcionales a cada uno de los titulares del derecho, así dará a conocer mediante circular.

Parágrafo 2°. Las Instituciones de Educación Superior legalmente aprobadas fijarán el valor de todos los derechos pecuniarios de que trata este artículo y aquellos destinados a mantener un servicio médico asistencial para los estudiantes. En todo caso, quienes carezcan de capacidad económica para sufragarlos, no se les podrá exigir su pago y conservan el derecho a graduarse. Estos valores deberán informarse al Viceministerio de Educación Superior para efectos de la inspección y vigilancia, de conformidad con la presente ley.

Parágrafo 3°. El Viceministerio de Educación Superior fijará unos criterios materiales para concretar los denominados derechos complementarios, cuyos valores no deberán exceder del 25% del valor de la matrícula.

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

De los honorables Congresistas,



ALFREDO APE CUELLO BAUTE  
Representante a la Cámara,

BUENAVENTURA LEÓN LEÓN  
Representante a la Cámara

CIRO ANTONIO RODRIGUEZ PINZON  
Representante a la Cámara

Juan Felipe Lozada  
CAMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍ GENERAL

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### CONSIDERACIONES GENERALES

El tema del derecho de grado en las Instituciones de Educación Superior (IES), se ha convertido en un tema objeto de significativos debates en el contexto universitario y ante la Corte Constitucional frente a posibles violaciones del derecho a la educación por pretensiones evidentes como las de negar la entrega del título profesional a falta de cancelación de derechos pecuniarios como el de grado conforme lo estipula el artículo 122 de la Ley 30 de 1992.

Esta ley rige el sistema de educación superior hace exactamente 20 años y, confiere libertad a las IES o universidades para implantar el valor de los derechos de grado que consideren justificado, dentro de la vaguedad intencional “razones académicas” que trae su contenido normativo, no estando claro cuál es el máximo valor que se debería cobrar, por lo que en la mayoría de situaciones, este cobro, se convierte en una exigencia exorbitante sin que se pueda solicitar reclamo alguno, no obstante ser el derecho de grado un derecho de los estudiantes, que se adquiere cuando estos han superado una serie de requisitos académicos, que no debería costar más de lo que se pagó por el último semestre o año de universidad. La realidad es que, incluso la jurisprudencia constitucional ha dejado sentado su precedente en el sentido de que este cobro es exigible como derecho pecuniario, es decir que no hay razón para oponerse a ello ni solicitar su gratuidad.

Pero la realidad también nos indica que la Constitución Política de 1991 en su artículo 69 ha dispensado a las universidades garantías suficientes de autonomía, pero de conformidad con la ley y, es precisamente desde el escenario de las decisiones políticas, Congreso de la República, de donde se deben **prescribir las particularidades sobre las cuales las universidades establecen los costos del servicio educativo en ejercicio de su autonomía y la única** limitación que podría encontrar está en el “orden público, el interés general, el bien común y los derechos fundamentales”. En esta misma línea de argumentos la Corte Constitucional ha manifestado:

“En el caso de las Universidades, la Corte Constitucional ha sido clara al señalar además que su autonomía no implica la ausencia de límites y la imposibilidad de regulación legislativa, y que las garantías constitucionales operan como barreras infranqueables a la actividad de la institución, en tanto que la autonomía universitaria es legítima siempre y cuando no transgreda derechos fundamentales”<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia T- 544 de 2006.

Pues bien, con esta habilitación para el Congreso de República, la presente iniciativa está encaminada a superar este contexto problemático que se ha hecho evidente en el transcurso de estos 20 años de promulgada y sancionada la ley de educación superior y en el entendimiento de que el título que acredita ser profesional, lo ha dicho la Procuraduría General de la Nación, “*es un derecho de los estudiantes que hayan cumplido satisfactoriamente con los deberes de un programa de educación superior*”, el cual no se compra sino se adquiere por mérito y por ello la entidad educativa debe dar constancia de la satisfactoria culminación de un proceso<sup>2</sup>.

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

- i. Planteamiento del problema a legislar; ii. Justificación del Proyecto; iii. Los pagos exorbitantes por derechos de grado; iv. Falta de criterios materiales para definir el contenido del cobro del derecho de grado y derechos complementarios.

## I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA A LEGISLAR

Analizados los presupuestos jurídicos anteriores, se encuentra que las universidades alteran la finalidad de los derechos de grado y se desbordan en su cuantificación cuando estos deben corresponder proporcionalmente a los reales costos administrativos de graduación y, por tanto, deben justificarse, ser razonables y estar previamente aprobados, sin que puedan constituir un prerrequisito para graduarse, de manera que el legislador, ante la ausencia de parámetros materiales para tazarlos debe establecerlos, partiendo del criterio de que son constitucionales.

## II. LOS PAGOS EXORBITANTES POR DERECHO DE GRADO

En el 2010, el Instituto de liderazgo de Desarrollo Humano y Organizacional “LIDERAZGO”, órgano de consultoría internacional, en uno de sus proyectos banderas “Observatorio de la Universidad Colombiana” y a través de la publicación Mercado de Dinero realizó un análisis de los cobros que diversas universidades efectuaron por concepto de “derechos de grado”, identificando una realidad que, a su juicio, es inexplicable, dado que encontraron valores extremadamente diferentes. **El siguiente es el texto del informe que se inserta a esta exposición de motivos con fines ilustrativos, guardando la fidelidad del mismo:**

### **“Cuestionan montos que las IES cobran por derechos de grado”**

En Colombia hace falta una regulación que controle el cobro de este rubro académico que para miles de estudiantes es oneroso e injustificable<sup>2</sup>,

en razón a que el costo de los derechos debería corresponder “solo a la producción física del diploma que exige la ley a cada graduado”.

### **Grado, un derecho que le “pega duro” al bolsillo**

Son pocos los estudiantes y padres de familia que saben, a ciencia cierta, qué es lo que cobran las universidades en los famosos “derechos de grado”; de lo que sí están seguros y conscientes es que si no los cancelan, sus hijos no podrán obtener el tan anhelado diploma que los acredite como profesionales en cualquier área.

El decir, de las instituciones de educación superior es que se debe asumir el costo de elaboración del diploma, que tiene características de seguridad especiales y los gastos de la ceremonia (toga, birrete, auditorio y hasta copa de champaña en algunos claustros). Lo que nunca advierten es que la mayoría de esos elementos hacen parte de los activos de las universidades, por lo que en últimas, terminan es alquilándoselos cada año a los nuevos graduandos. En realidad es el prestigio o representación del “alma máter” lo que se cobra.

Los “derechos de grado” son algo común en la educación superior y no es un tema que se debata. De hecho, para el estudiante le es indiferente; para el padre de familia quien debe sacar de su bolsillo el dinero para pagar, un gasto elevado de dudoso cobro; para el Ministerio de Educación, un tema del que no le interesa hablar; pero para los centros de educación, es un “dinero extra” que ayuda a engordar sus millonarios ingresos.

Para la muestra un botón. En 2009 los ingresos operacionales de 20 de las universidades más representativas del país tuvieron un crecimiento de entre 20,8 y 3,9 por ciento anual en plena crisis. Solo la Javeriana y los Andes acumularon recursos por más de 662.000 millones de pesos, en tanto el grupo entero obtuvo ingresos cercanos a los 2,8 billones de pesos.

Si bien las universidades incurren en gastos logísticos en las ceremonias de grado, la principal crítica que reciben es por el exagerado costo en algunas. Mercado de Dinero hizo el ejercicio de averiguar el valor de los “derechos de grado” en 11 universidades (públicas y privadas) y se encontró con unas diferencias abismales que van desde los 48.800 pesos en la Universidad Pedagógica, hasta los 547.000 pesos de la Universidad Jorge Tadeo Lozano.

Lo curioso es que el estudiante debe cancelar estos valores así no participe en la ceremonia de grado y opte por el llamado “grado por ventanilla”. No hay opción, según el criterio de las universidades ante el cual el Ministerio de Educación actúa con total indiferencia a sabiendas de que los más perjudicados son los propios estudiantes y los padres de familia.

<sup>2</sup> [2] Procuraduría General de la Nación, concepto Sentencia C-654 de 2007.



### Valor de los derechos de grado de algunas universidades

Universidad	Costo en pregrado	Costo en posgrado
Pontificia Universidad Javeriana	358.000 (1)	358.000
Universidad Nacional de Colombia	120.200 (2)	343.400
Universidad del Rosario	493.00 (3)	493.000
Universidad Jorge Tadeo Lozano	547.000	386.000
Universidad de La Sabana	530.000	350.000
Universidad Militar Nueva Granada	345.000	345.000
Politécnico Granacolombiano	317.000	317.000
Universidad Externado de Colombia	515.900	515.900
Universidad Pedagógica Nacional	48.800	78.100
Fundación Universidad Autónoma de Colombia	248.000	248.000
Universidad de Los Andes	395.000	395.000

**Fuente: Sondeo realizado por Mercado de Dinero.**

- (1) En pregrado como en posgrado los derechos tienen un valor de 467.000 ya que el diploma va con traducción al inglés y latín.
- (2) Estos costos son dados por circular y para cada ceremonia se emite una nueva circular.
- (3) Si el estudiante quiere un grado privado el costo es de \$646.000.

Para los padres de familia es un costo que no debieran asumir a estas alturas. Coinciden varios de ellos en que, por espacio de cinco años, han tenido que cancelar semestres de tres, cuatro y hasta más de 10 millones de pesos por la educación de sus hijos y que unos “derechos de grado”, que no es otra cosa que el diploma profesional debería correr por cuenta de las instituciones. “Si las universidades se apegaran a la ley el costo de los derechos de grado debería ser el que representa la impresión del diploma, esto es unos 100.000 pesos. Entonces, “cómo justifican las universidades los 300.000 o hasta 700.000 pesos que cobran por eso”, se pregunta un padre de familia consultado, para quien no existe respuesta”<sup>3</sup>.

Siguiendo este ejemplo, nos dimos a la tarea de escoger 10 Instituciones de Educación Superior y revisar los cobros por derecho de grado para el 2012 y se encontró lo siguiente:

Derecho de grado pregrado en ceremonia pública	0,28 SMMLV
Derecho de grado posgrado en ceremonia pública	0,405 SMMLV
Derecho de grado pregrado público recibido por ventanilla	0,37 SMMLV

Derecho de grado posgrado recibido por ventanilla	0,53 SMMLV
Derecho de grado pregrado ceremonia privada	0,54 SMMLV
Derecho de grado posgrado ceremonia privada	0,79 SMMLV

#### En la Corporación Universitaria del Huila CORHUILA:

Seminarios como Opción de Grado	1.5 SMLMV
Derechos de Grado	60% de un SMLMV

Universidad Autónoma del Caribe, según Acuerdo número 816 de 2012:	\$668.000.00
--	--------------

Universidad del Bosque	\$470.000.00
------------------------	--------------

#### Instituto de Educación Superior CINOC:

Graduación Solemne	33,33 % SMMLV
Graduación Privada	42,65 % SMMLV

Fundación Universitaria KORAND LORENZ:	
--	--

Derecho de grado, pregrado incluyendo trabajo de tesis, diploma y acta de grado	\$568.000.00
Derecho de grado, pregrado incluyendo trabajo de tesis, diploma y acta de grado:	\$681.000.00

#### Corporación Universitaria regional del Caribe

Pregrado-programa-técnico profesional	\$425.000.00
Pregrado-profesional	\$504.000.00

#### Corporación Universitaria Iberoamericana. 2011

Ceremonia ordinaria	\$456.000.00
Ceremonia privada	\$617.000.00

#### Fundación Universitaria Agraria de Colombia “Uniagraria”:

Derecho de grado y posgrado	2 SMMLV
Dirección, asesoría y demás costos de opción de grado	1.5 SMMLV
Diploma, acta de grado y ceremonia	0,5 SMMLV

#### Colegio Mayor del Rosario. 2010:

Derecho para el cumplimiento de requisitos de grado	\$616.000.00
Derecho de grado	\$413.000.00
Privado o público	\$646.000.00

Lo anterior es simplemente el resultado de posiciones radicales de autoridades administrativas y jurisdiccionales que han predicado que las universidades tienen derecho a “cobrar por sus servicios y el estudiante el deber de cumplir con sus obligaciones económicas y administrativas con la universidad”, fundamentadas en la indeterminación normativa del artículo 122 objeto de esta reforma que establece “*por razones académicas pueden exigir las instituciones de educación superior*”, sin que por ningún lado se logre evidenciar criterios materiales de justificación de esos cobros como

<sup>3</sup> [3] Instituto de liderazgo de Desarrollo Humano y organizacional “Liderazgo” -Observatorio de la Universidad Colombiana, informe: cuestionan montos que las IES cobran por derecho a grado.

“costos académicos”, argumento que también confirma la vista fiscal en la Sentencia C-654 de 2007, al decir: *“pero le asiste razón al actor en cuanto a la falta de criterios para definir el contenido de este cobro, especialmente teniendo en cuenta que ninguna otra disposición define ni determina los costos académicos que cubren tales derechos”*. (Resaltado fuera de texto).

### III. JUSTIFICACIÓN: EL DERECHO DE GRADO ES INHERENTE AL LOGRO ACADÉMICO ALCANZADO

No hay duda que la **inscripción; realización de exámenes de habilitación, supletorios y preparatorios; realización de cursos especiales y de educación permanente; expedición de certificados y constancias; los costos destinados a mantener un servicio médico asistencial para los estudiantes y la matrícula**, son “derechos pecuniarios” *propriamente dichos en la medida en que ellos “responden al derecho de la institución educativa privada de lograr una remuneración económica legítima con ocasión al servicio que presta”, en tanto el derecho de grado como los denominados derechos complementarios, tienen una naturaleza distinta en el entendido de que el primero es un derecho inherente al logro académico alcanzado a la culminación de un programa de formación universitaria conforme a la ley y el segundo está por fuera del contexto de evidencias académicas inherentes a la prestación del servicio de manera que pueden estar soportados en consideraciones externas de las IES.*

Sin duda alguna, los derechos pecuniarios tienen su fuente en una “dimensión civil o contractual<sup>4</sup>, la cual se MATERIALIZA con la MATRÍCULA y todos ellos deberán justificarse directamente en la prestación del servicio. La relación costo del servicio prestado y el beneficio obtenido por el estudiante, se agota con el desarrollo y aprobación de los semestres académicos requeridos para la obtención del título ya sea técnico, tecnológico, profesional o de especialización y finalmente el grado con diploma resulta ser la evidencia de idoneidad de ese beneficio. Por tanto el derecho de grado no es un derecho ajeno e independiente sino que se desprende del hecho mismo del cumplimiento de los ciclos correspondientes requeridos en cada uno de los programas académicos que ofrecen las IES, por tanto es un derecho a ese cumplimiento. Por tanto el egresado, obtiene el derecho a graduarse sin exigencias adicionales sobre todo de tipo pecuniario. Asunto diferente es que el costo por la expedición de un “diploma con algunas características estéticas y de seguridad lo asuma el estudiante, sin que esta obligación llegue a constituir un gasto “innecesariamente oneroso”<sup>5</sup>.

Con relación a los costos de realización de ceremonia de grado ya sean públicas o privadas solemnes o no, estos deben guardar justas proporciones entre su costo y el número de estudiantes a graduar ya que en palabras del Ministerio Público, la ceremonia, *“tampoco, en principio, debería constituir una carga onerosa para la institución ni para los graduandos”* ... y el título profesional *“no puede estar condicionado a la participación física o económica de los estudiantes en estas celebraciones, como corresponde a un Estado liberal y a la prestación de un servicio público”*.<sup>6</sup> Frente a estas posturas ambiguas es, prioridad del Congreso de la República intervenir para fijar criterios claros y ponderados que no hagan oneroso y exorbitantes el cobro de los mismos. En este sentido también es clara la posición de nuestro máximo tribunal constitucional, cuando en la sentencia ya aludida expresó que el servicio educativo por ser un servicio público con una función social, lo que se pague por su prestación ni puede estar sujeto a leyes del mercado ni a la tan cacareada autonomía de la IES, sino controladas por el Estado a través de cada uno de sus poderes públicos y el Congreso es uno de ellos. Así lo dejó claro la Corte:

**En relación con este punto, conviene precisar que para el caso del servicio educativo a cargo de particulares, se considera que los pagos que ocasione su prestación no están librados a las leyes de la oferta y la demanda, ni a la autonomía absoluta de los centros de instrucción, sino que están controlados por el Estado:**

Otro importante argumento de la Corte Constitucional refuerza esta iniciativa en el entendido de que la intervención prioritaria del Congreso debe surtir para evitar que se sigan adoptando decisiones por parte de la IES que sugiera cualquier exagerado requerimiento de tipo pecuniario. Así lo sostuvo el alto tribunal:

*“...la educación ‘aun la privada’ debe prestarse en condiciones tales que garantice la igualdad de oportunidades en el acceso a ella, por lo cual repugna a su sentido de servicio público con profundo contenido social cualquier forma de trato discriminatorio o ‘elitista’ que, en virtud de un exagerado requerimiento económico, excluya per se a personas intelectualmente capaces cuyo nivel de ingresos solo les hace posible sufragar las proporcionales contraprestaciones legalmente autorizadas que se adecuan al nivel educativo buscado, pero no cantidades extraordinarias ajenas al servicio mismo y a su categoría”*<sup>7</sup>. (Resaltado es del suscrito).

No es menos contundente el argumento utilizado por la misma Corte cuando insiste en

<sup>4</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-933 de 2005 (septiembre 7), M. P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>5</sup> Concepto Procuraduría General de la Nación en Sentencia C-654 de 2007.

<sup>6</sup> Concepto Procuraduría General de la Nación en Sentencia C-654 de 2007

<sup>7</sup> Corte Constitucional en la Sentencia C-560 de 1997 (noviembre 6), M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

deferir la defensa del bien común y el efectivo cumplimiento de la función social que corresponde a la educación a los poderes públicos del Estado y más que las otras ramas es al Congreso en representación de la mayoría el que está obligado a establecer criterios materiales que “ubiquen el ejercicio de la autonomía privada dentro de los límites del bien común y el interés general” de manera que no se afecte el ingreso de un gran número de familias con incrementos que en últimas solo benefician a las IES.

En estos términos la Corte sostiene un argumento que resulta plausible a nuestra iniciativa:

“...de una parte está comprometido el derecho a la educación, y de otra un incontrolado aumento de los costos educativos puede llegar a lesionar y aun a frustrar las finalidades del servicio público en contra de la Constitución.” De allí que el control de precios en la materia resulte inherente a la conducción del sistema educativo a cargo del Estado y restrinja los alcances de la libertad reconocida a los entes educativos privados, con objetivos tan específicos como los que señala el artículo 334 de la Constitución”<sup>8</sup>.

#### IV. FALTA DE CRITERIOS MATERIALES PARA DEFINIR EL CONTENIDO DEL COBRO DEL DERECHO DE GRADO Y DERECHOS COMPLEMENTARIOS

##### 4.1. INDETERMINACIÓN DE LOS CONCEPTOS

El concepto del Procurador General de la Nación fue muy ambivalente y navegó en dos aguas, sin embargo, precisó todas las falencias que tiene en su contenido el artículo 122 objeto de esta iniciativa, sugiriendo a la Corte Constitucional, “... y pide a la Corte que ante la vaguedad de las disposiciones legales, “precise el significado de estos derechos, de tal manera que, respetando la autonomía universitaria, queden a salvo los derechos de los estudiantes””<sup>9</sup>. (Subrayado fuera de texto).

La Corte, en la sentencia aludida, tampoco precisó el alcance normativo de esos derechos, como tampoco fijó criterios materiales para llenar de contenido las expresiones “razones académicas”, solo consideró imperioso indicar que cuando proceda el cobro de esos derechos de grado, estos deben:

1. Corresponder proporcionalmente a los reales costos administrativos de graduación.
2. Deben justificarse.
3. Ser razonables y,
4. Estar previamente aprobados.

Como se nota, no son propiamente criterios objetivos que eviten un posible abuso por parte

de la IES, tan es así que esta advertencia de la Corte data de 2007 y en acápite respectivo se ha dejado la evidencia de que el costo del derecho de grado ni corresponde proporcionalmente a los reales costos administrativos de graduación, ni son razonables. En algunos considerandos de los acuerdos o resoluciones se dejan ver algunas justificaciones muy generales como: más espacios para la docencia, trabajos de investigación, cobertura, capacitación.

De manera que tanto el artículo 122 como las indicaciones de la Corte Constitucional siguen en la órbita de los conceptos jurídicos indeterminados, que son “en sí mismo conceptos huecos que hay que llenar: no basta con decir que hay “razones académicas”, hay que concretar en qué consiste. En palabras de ilustre profesora Esperanza Serrano: “Los conceptos jurídicos indeterminados han de ser llenados de contenido en cada caso concreto (necesidad, urgencia, oportunidad, conveniencia, utilidad pública, interés público, autonomía...). El concepto jurídico indeterminado tiene que ser llenado de contenido mediante la aplicación a las circunstancias específicas del caso de los factores objetivos y subjetivos que sean congruentes con su enunciado genérico, mediante una explicación y aplicación al caso concreto: no se puede decir que hay urgencia sin explicar en qué consiste esa urgencia y si se alude a la necesidad es preciso también explicar lo que se entiende por ella”<sup>10</sup>.

Sin duda alguna, el establecimiento de esos derechos pecuniarios que proceden se fundamentan en conceptos como razones académicas y **según la Corte** “corresponder proporcionalmente a los reales costos administrativos de graduación”, ser razonables y “costos eficientes de los procesos respectivos” que acuñe la fallida reforma del gobierno, resultan de difícil delimitación con una raya clara y definida, precisamente por la apertura o textura abierta de su contenido normativo y además por la complejidad de elementos y variables que se invocan para justificar su cobro y que seguramente no se ponderan con fundamento en criterios materiales, referentes preciosos, definidos y plenamente reconocidos que garanticen la debida correspondencia con la naturaleza de servicio público de educación y su innegociable función social.

Es incuestionable que el problema está en la falta de precisión de los conceptos utilizados en la disposición aludida, tan es así que la Corte en su análisis de control, concede razón al actor. “Es cierta la afirmación del actor de que el literal e) impugnado se limita a enunciar “derechos de grado”, sin definirlos, pero ello no acarrea inxequibilidad pues, como se ha visto, su

<sup>8</sup> [8] Corte Constitucional, C-560 de 1997 (noviembre 6), M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>9</sup> [9] Concepto de la Procuraduría General de la Nación en Sentencia C-654 de 2012.

<sup>10</sup> [10] Serrano Ferrer María esperanza, disponible en internet: [www.administracionpublica.com/motivacion-de-conceptos-juridicos-](http://www.administracionpublica.com/motivacion-de-conceptos-juridicos-).



delimitación está dentro del ámbito de autonomía de las universidades, resultando fundado que se busque recuperar los gastos en que han incurrido para la entrega del título profesional,..”<sup>11</sup>.

Esa falta de criterios materiales, referentes precisos, definidos y plenamente reconocidos es lo que da para sostener la “vagüedad semántica intencional” que hay que corregir en la disposición objeto de esta iniciativa y, evitar posiciones como la que la misma Corte cita para darle razón a las IES, posiciones como esta también deben corregirse, “... por ejemplo los anotados por el Procurador General y por la apoderada del Ministerio de Educación Nacional, como el valor de la impresión del diploma, la ceremonia si la hay y otros costos, que pueden ser indirectos, pero reales.” La pregunta sería, “cuáles”.

Por consiguiente y, es de buen recibo que el Congreso de la República como máximo órgano de las decisiones políticas mayoritarias corrija esa vagüedad semántica intencional que aparece en los contenidos normativos de las leyes aprobadas y que normalmente propician la negación o el retardo en reconocimiento de un derecho fundamental. La Corte Constitucional ha sido vertical en su posición, con relación a la utilización de conceptos jurídicos indeterminados en las leyes, así lo ha expresado:

“Una Constitución Política es un sistema de reglas y principios y no un conjunto de conceptos y palabras, en donde si bien el uso de conceptos jurídicos indeterminados no está prescrito no es aceptado constitucionalmente, habiendo sido señalado por la jurisprudencia algunos casos en los que el legislador debe abstenerse de emplear palabras y conceptos que por su grado de indeterminación pueden comprometer el ejercicio o el goce de derechos constitucionales. “No obstante reconocer la amplia facultad de configuración del legislador”. (Subrayado es del suscrito)<sup>12</sup>.

**La Corte Constitucional en reducir asertos sobre el tema ha precisado que le** “Compete también al legislador determinar si el valor de esos derechos debe ser fijado por las autoridades respectivas o por los entes educativos bajo el control y vigilancia de aquellas, atendiendo el carácter de servicio público y de función social que la Constitución asigna a la educación, con todas las connotaciones fundamentales que se le han reconocido”<sup>13</sup>. Pero como se ha afirmado una y otra vez estos costos deben ser precisados y definidos por el Congreso de la República.

Siguiendo esta misma línea con la cual me identifiqué, la Corte puntualiza lo siguiente:

Ahora, como el artículo 67 de la Carta no trae una definición de “derechos académicos” y tampoco los enuncia, ha de entenderse que tal asunto está deferido al legislador, quien al ejercer su facultad de configuración en este campo no puede desconocer que aunque esos derechos sean de contenido económico, ante todo deben guardar correspondencia con la educación, en su doble dimensión de derecho SUBJETIVO de la persona y servicio público que tiene una función social. (Subrayado es del suscrito).

Como quiera que las universidades pueden alterar la finalidad de los derechos de grado o se desborden en su cuantificación, no hay lugar a reclamar porque el diseño jurídico no habilita y por aquello de la autonomía, como tampoco fue motivo para declarar en su momento la inconstitucionalidad del artículo y, como quiera que “se trata de un problema relacionado con la aplicación práctica de la norma” y de falta de control inspección y vigilancia por parte del Viceministerio de Educación Superior a quienes se trasladaron esas funciones, es necesario y prioritario modificar al artículo 122 de la Ley 30 1992 para no seguir dejando en manos de la IES la libre determinación de los derechos de grado y derechos complementarios so pretexto de la autonomía y del régimen de libertad controlada.

Honorables Colegas, en estos términos dejamos planteado esta importante iniciativa para beneficio de los futuros profesionales de nuestro país, para que sean ustedes, en su sano juicio los que acojan esta propuesta.

De los honorables Congresistas,

ALFREDO APE CUELLO BAUTE  
Representante a la Cámara.

BUENAVENTURA LEON LEÓN  
Representante a la Cámara

CIRO ANTONIO RODRIGUEZ PINZON  
Representante a la Cámara

Jaime Felipe Lozada

Silvio Carrasquilla

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 22 de agosto del año 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 108 con su correspondiente exposición de motivos por los honorables Representantes *Alfredo Cuello, Buenaventura León, Ciro Rodríguez y Jaime Lozano.*

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

<sup>11</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-654 de 2007, M. P. Nilson Pinilla Pinilla.

<sup>12</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-350 de 2009, M. P. María Victoria Calle Correa.

<sup>13</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-654 de 2007, M. P. Nilson Pinilla Pinilla.

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 109  
DE 2018 CÁMARA**

*por medio de la cual se establece mecanismos para la gestión de los choques simples, se modifica la Ley 769 y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La presente ley tiene como objeto crear un seguro de responsabilidad civil extracontractual con cubrimiento no menor a 30 SMLMV, de carácter obligatorio para todos aquellos propietarios de vehículos terrestres, como instrumento expedito para la gestión de choques simples y para evitar embotellamientos en las diferentes vías del país.

Artículo 2°. Adiciónese el artículo 2° de la Ley 769 de 2002, el cual quedará así:

*“Artículo 2°. Choque simple: Encuentro violento entre dos (2) o más vehículos, o entre un vehículo y un objeto fijo, que no genera daños sobre personas”.*

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 42 de la Ley 769 de 2002, el cual quedará así:

**“Artículo 42. Seguros obligatorios.** Para poder transitar en el territorio nacional, todos los vehículos deben estar amparados por un seguro obligatorio vigente. El Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), se regirá por las normas actualmente vigentes o aquellas que la modifiquen o sustituyan; y un seguro de responsabilidad civil extracontractual para choques simples y daños materiales causados a terceros, cuyo monto mínimo de cubrimiento sea de (30) SMLMV; las compañías aseguradoras deberán expedir este seguro.

Artículo 4°. *Plataforma tecnológica.* El informe y el croquis se podrá levantar mediante utilización de medios tecnológicos que permitan la atención del accidente en forma oportuna, segura, con información confiable y mediante el cual se produzca el IPAT como un documento electrónico. Cuando el informe y croquis se producen a través del uso de tecnologías se causará con cargo a los involucrados en el accidente un costo equivalente a (10) diez SMLMV por la tecnología utilizada para producir el informe y croquis y la trasmisión de la información a las autoridades que corresponda. Los proveedores de la tecnología tendrán que estar debidamente autorizados o habilitados por el organismo de tránsito, quien debe disponer de procedimientos necesarios para articular la función de autoridad con el uso de la tecnología. El costo de esta tecnología lo debe amparar la póliza.

Artículo 5°. La póliza en que se formalice el contrato de seguro de responsabilidad civil extracontractual podrá incluir las coberturas que libremente se pacten entre el tomador y la entidad

aseguradora con arreglo a la normatividad vigente y que no podrá ser inferior a ocho (8) SMLMV.

Artículo 6°. Para la expedición del seguro de responsabilidad civil extracontractual las entidades aseguradoras deberán verificar que el tomador no tiene sanciones pendientes por cuenta de infracciones al Código Nacional de Tránsito, y demás normas que la adicionen o modifiquen, o que existiendo teniendo alguna obligación se encuentre con acuerdo de pago vigente para el momento de la expedición del seguro que contempla esta ley.

Artículo 7°. El seguro obligatorio de responsabilidad civil extracontractual por choques simples se pondrá en marcha mediante el pago de una sola prima, en todo el territorio colombiano y, el valor de la misma será fijado por las aseguradoras, sujeto a los parámetros y análisis necesarios para la determinación de su valor.

Artículo 8°. En todo lo no previsto expresamente en esta ley y en sus normas reglamentarias, el contrato de seguro de responsabilidad civil extracontractual por choques simples para vehículos automotores terrestres se regirá por las disposiciones civiles relativas al Contrato de Seguro.

Artículo 9°. *Vigencia.* Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

De los Honorables Congresistas,

ALFREDO APE CUELLO BAUTE  
Representante a la Cámara

BUENAVENTURA LEÓN LEÓN  
Representante a la Cámara

CIRO ANTONIO RODRIGUEZ PINZON  
Representante a la Cámara

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

Los **choques simples** constituyen más de un 65% de los accidentes en las carreteras del país, e implican un deterioro de la movilidad que se produce en las grandes ciudades hasta casi un 70%. Los intentos de la legislación actual dirigidos a lograr un acuerdo conciliatorio por parte de los conductores involucrados no ha resuelto ser expedita, pues por la informalidad del procedimiento de conciliación y la escasa garantía del pago de los daños generados al patrimonio propio o de terceros, ha generado que los conductores prefieran estar en la vía hasta que la autoridad realice una suerte de procedimientos administrativos tendientes a resolver los problemas por vías alternas a la conciliación.

Ello implica que la demora en la resolución de los problemas de tránsito generados por choques simples y en donde no se encuentran comprometidos ni pasajeros, ni conductores

ni terceros en su integridad física, implican un desgaste considerable de tiempo, pues generalmente los conductores se rehúsan a retirar sus vehículos de la vía hasta después de llegada la autoridad de tránsito.

Quiere esto decir, que aun cuando el choque no se traduzca en daños mayores al patrimonio, si se están generando costos considerables en materia de movilidad, productividad, competitividad e incluso costos medio ambientales, por cuenta de una movilidad que cada vez se hace más lenta en razón de la inexistencia de mecanismo de solución expeditos que permitan a los conductores involucrados en este tipo de choque, resolver con prontitud los inconvenientes generados por este tipo de accidentes.

En Colombia se implementó desde hace varios años el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT). Este seguro tiene como objetivo garantizar una reparación de los daños causados a la vida e integridad de las personas, a raíz de un accidente de tránsito, para lo cual ofrece coberturas de transporte, incapacidades, muerte, gastos funerarios y demás independientemente de quien fuera el responsable del accidente.

Como el objetivo principal de este seguro obligatorio SOAT es la protección de la vida e integridad física de los afectados, se han descartado coberturas que protejan los bienes patrimoniales que también puedan sufrir una pérdida o deterioro como consecuencia del accidente. Esto ha generado intensos debates alrededor de la ampliación de la cobertura del SOAT, para promover una protección mucho más extensa e integral sobre las eventualidades que pueden derivarse de un siniestro, como ocurre en otros países del hemisferio, por lo que se propone esta iniciativa como solución.

Tal como están las cosas respecto al sistema del SOAT no es conveniente extender la cobertura del Seguro Obligatorio (SOAT) sobre daños causados a bienes materiales propios o de terceros que se vean afectados por el accidente de tránsito, pues tal como está diseñado aquel sistema de seguros, las primas recibidas no son capaces de compensar los gastos en los que incurrieron las aseguradoras para cubrir los costos de los perjuicios ocasionados.

En este contexto, es preciso dar lugar a un seguro independiente de responsabilidad civil extracontractual que se encargue de cubrir los daños generados sobre bienes materiales que resulten afectados en un choque simple y cuya cuantía sea mínima, con el objetivo de evitar las interminables congestiones en las vías del país y sobre todo en ciudades capitales como Bogotá, debido a que, con ocasión de un choque no se cuenta con un procedimiento expedito que permita retirar los vehículos involucrados de la vía, hasta que llegue una autoridad de tránsito a levantar el

croquis y a realizar los demás tramites de carácter administrativo que complican la pronta solución de la controversia.

Por este motivo, esta iniciativa pretende que al momento de presentarse un choque los conductores se vean obligados en el menor periodo de tiempo posible a retirar sus vehículos de la vía y a encargar a las aseguradoras a tratar el conflicto en otras instancias, encargándose ellas, además, de cubrir los daños que se hubieren podido causar sobre los bienes con ocasión del accidente o simple colisión.

Resulta importante recalcar que a diferencia de lo que ocurre con el sistema SOAT, las aseguradoras serán las encargadas de estimar los valores de las primas que tendrán que pagar los propietarios de los vehículos. Lo que garantiza una determinación del valor mucho más equitativa y realista con las condiciones y circunstancias de riesgo que rodean el vehículo automotor y al propietario tomador del seguro.

Esta disposición jugará en favor de una sostenibilidad en mediano y largo plazo del sistema de este nuevo seguro de responsabilidad civil, por cuanto, una adecuada tasación del riesgo que tiene en cuenta varios factores como la accidentalidad, entre otros, permite que los valores de las primas además de cubrir con suficiencia los posibles daños que pudieron ocurrir sobre el automotor asegurado, no dejen de lado los costos operativos, administrativos y operacionales de la compañía aseguradora, que pueda derivar en un déficit que reduzca la posibilidad de respuesta de la compañía ante futuros accidentes, como ocurre con el sistema SOAT, en donde las primas no compensan los gastos de operación de las compañías.

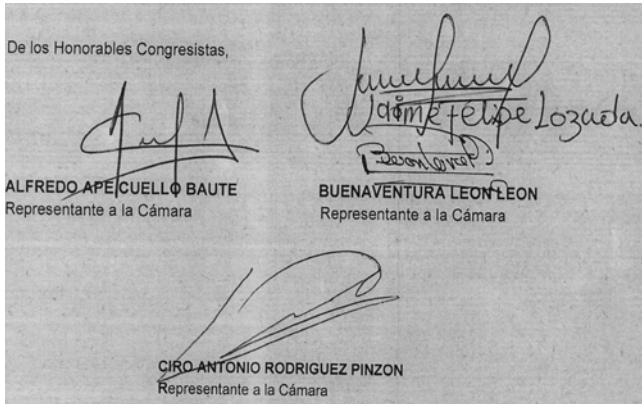
Por otro lado es preciso señalar, que el presente proyecto de ley privilegia la utilización y puesta en marcha de la tecnología de la información, que sirvan al tomador para el recaudo del material probatorio a través de su dispositivo móvil, toda vez que se hace necesario para que realmente sea expedito el procedimiento del retiro de los automóviles un mecanismo que permita allegar las pruebas a las bases de datos de la compañía con celeridad y así, permitir que los conductores tomen decisiones con la confianza necesaria de que las aseguradoras asumirán las gestiones que deriven del accidente con un amplio material probatorio y que por lo tanto, garantice las reparaciones a las que haya lugar en debida forma.

El objetivo de esta iniciativa también es reducir los costos ambientales que se generan en grandes ciudades por los largos embotellamientos, que, según estudios de la Universidad de Surrey, en el Reino Unido, aumentan en un 40% respecto de cuando se encuentran los vehículos en circulación. Por tanto, la medida reporta gran cantidad de beneficios que resultan provechosos para la cotidianidad de la ciudadanía que pasa



buena parte de su tiempo en los medios de transporte público o particular.

De los honorables Congresistas,



CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 22 de agosto del año 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 109 con su correspondiente exposición de motivos por los honorables Representantes *Alfredo Cuello, Buenaventura León, Ciro Rodríguez y Jaime Lozano*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

\* \* \*

PROYECTO DE LEY NÚMERO 111 DE 2018  
CÁMARA

*por medio de la cual se modifica el artículo 6° de la Ley 1251 de 2008 y se dictan otras disposiciones para promover el trabajo de adultos mayores no pensionados.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto impulsar el empleo para adultos mayor que no gozan de pensión, a través de la creación de beneficios parafiscales para aquellas empresas que los contraten; ampliar los deberes del Estado con el adulto mayor; y reglamentar los tipos de trabajo que pueden realizar los adultos mayores.

Artículo 2°. *Población beneficiaria.* La población beneficiaria con los incentivos de la presente ley son los adultos mayores que ya alcanzaron y/o sobrepasaron su edad de pensión, pero no gozan de la misma.

Los beneficios para adultos mayores de los que trata esta ley son independientes de los beneficios del Programa Colombia Mayor y de los demás programas relacionados con los servicios sociales complementarios del Sistema de Seguridad Social o del Sistema de Protección Social en Colombia.

Artículo 3°. *Beneficios para empleadores.* Las empresas cuya nómina de trabajadores, con contrato de trabajo con todas las formalidades y garantías de ley, esté integrada en al menos un 5% de adultos mayores no pensionados, podrá

acogerse a los beneficios establecidos en este artículo.

- a) Descuento en el pago de Matrícula mercantil. Las empresas que se acojan a esta ley podrán obtener un descuento del 30% en la renovación de su matrícula mercantil.
- b) Descuento en aporte a Cajas de Compensación Familiar. Las empresas que se acojan a esta ley podrán recibir un descuento tributario del 10% en los aportes parafiscales, para efectos de la determinación del Impuesto sobre la Renta y Complementarios.

Para efectos de los descuentos de los que trata esta ley, los aportes serán considerados como descuentos tributarios de la misma manera de los que trata el artículo 9° de la Ley 1429 de 2010.

Para el cumplimiento de esta condición, la empresa podrá dedicar a los adultos mayores no pensionados a actividades de, por lo menos, medio tiempo, enmarcadas en las tareas y funciones derivadas del artículo 4° de la presente ley.

Artículo 4°. *Reglamentación y verificación.* El Ministerio del Trabajo, en consulta con el Consejo Nacional del Adulto Mayor, deberá reglamentar la presente ley en un término no mayor a seis (6) meses contados a partir de la expedición de la presente ley, por lo menos en los siguientes aspectos: i) estrategias para la promoción del empleo de adultos mayores en el sector público; ii) tipos de actividades y oficios que pueden asignarse a los adultos mayores trabajadores cobijados por esta ley; iii) derechos y obligaciones especiales de las empresas empleadoras que se acojan a esta ley; iv) procedimiento de verificación del cumplimiento de requisitos por parte de las empresas empleadoras.

Parágrafo 1°. Será responsabilidad de las empresas certificar ante el Ministerio del Trabajo el cumplimiento de los requisitos para acceder a los beneficios contemplados por esta ley.

Artículo 5°. Adiciónese el literal w) al artículo 6°, numeral 1 de la Ley 1251 de 2008, el cual quedará así:

*“Artículo 6°. Deberes. El Estado, la sociedad civil, la familia, el adulto mayor y los medios de comunicación, deberán para con los adultos mayores:*

*Del Estado (...)*

*w) Realizar acciones, programas v proyectos que dignifiquen el envejecimiento a través de la promoción de la autonomía económica del adulto mayor con empleos formales acorde con sus capacidades y la normatividad y acuerdos internacionales vigentes”.*

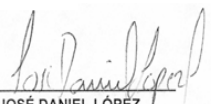
Artículo 6°. Adiciónese los numerales 15 y 16 al artículo 28 de la Ley 1251 de 2008, el cual quedará así:

*“Artículo 28. Funciones. Serán funciones del Consejo: (...)*

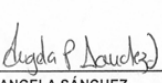
15) Promover las políticas públicas relacionadas con el empleo del adulto mayor, que propendan por la autonomía económica para el tránsito a una vejez digna.

16) Presentar un informe anual al Congreso de la República sobre los avances de su gestión en materia de empleo del adulto mayor en el país”.

Artículo 7°. La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

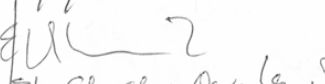
  
 JOSÉ DANIEL LÓPEZ  
 Representante a la Cámara por Bogotá

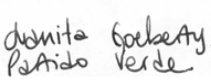
  
 RODRIGO LARA  
 Senador de la República

  
 ANGELA SÁNCHEZ  
 Representante a la Cámara

  
 MAURICIO TORO  
 Representante a la Cámara

  
 CARLOS ACOSTA  
 Representante a la Cámara

  
 GERMAN SANCHEZ  
 Representante a la Cámara

  
 Deynita Gálvez  
 Partido Verde

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

El presente proyecto de ley promueve la dignificación de las condiciones de vida del adulto mayor en Colombia, a través del fomento del empleo para personas que alcanzaron o sobrepasaron su edad de pensión y no gozan de la misma. Lo anterior en pos de una autonomía económica de los adultos mayores colombianos, que facilite su tránsito hacia un envejecimiento digno.

**I. DIGNIFICACIÓN DE LAS CONDICIONES DE VIDA DEL ADULTO MAYOR EN COLOMBIA**

Los adultos mayores cuentan con una protección especial por parte del Estado. De conformidad con el artículo 46 de la Constitución Política, el Estado, la sociedad, la familia y los individuos mismos, son corresponsables de integrar al adulto mayor a una vida activa y comunitaria.

Adicional mente, la Corte Constitucional ha declarado a los adultos mayores como sujeto de especial protección constitucional. Esto implica que sus derechos fundamentales también son amparados por el artículo 13 de la Constitución Política. Su condición diferencial se fundamenta en sus condiciones físicas, económicas o sociológicas específicas. En los principios expuestos en la Ley 1251 de 2008, se dignifica la vejez activa como una alternativa de vida en Colombia.

Para lograr materializar los principios de independencia y autorrealización de los que habla esta ley, la presente norma busca enfocarse en complementar la Ley 1551 de 2008 “por la cual se dictan normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores” y, con

esto, la Política Nacional de Envejecimiento, para incluir en ella principios que promuevan el acceso a trabajo decente y formal, que conlleve a la autonomía y Autosuficiencia económica del adulto mayor.

**II. ENFOQUE ACTUAL DE LA PROTECCIÓN AL ADULTO MAYOR EN COLOMBIA**

En virtud del artículo 46 de la Constitución Política, las Leyes 1251 de 2008 y 1850 de 2017 y la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez del 2007, el enfoque de la protección de los derechos del adulto mayor se basa en garantizar el acceso al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) y en mejorar las condiciones de vida a través de los auxilios económicos de los que trata, entre otras, la Ley 1850 de 2017.

El DANE estima que para 2016 Colombia contaba con 5.973.675 personas mayores de 60 años. Según el Ministerio del Trabajo, para el mismo año, el programa Colombia Mayor alcanzó un cubrimiento de 1.49 millones de personas en 1.101 municipios y 5 corregimientos. Para el 2018, este programa estima como potenciales usuarios a 2’400.000 personas que cumplen los requisitos en todo el país. De esta manera, los esfuerzos institucionales han logrado la protección de una buena parte de esta población, en especial aquella con mayores rasgos de vulnerabilidad socioeconómica.

En términos de acceso al derecho a la salud, según el Ministerio de Salud y Protección Social, el cubrimiento del SGSSS para esta población es de 97,8%. La mayoría de este cubrimiento se hace a través de los cobros por solidaridad (Sisbén) e incluye a las personas que se encuentren en protección en los Centros de Bienestar del Adulto Mayor o son usuarios de los Centros Diurnos, que también hacen parte del sistema de la Política Nacional de Envejecimiento. Adicionalmente, las personas de hasta 65 años actualmente cuentan con el Programa de Subsidio al Aporte en Pensión (PSAP), para poder acceder a una pensión.

En este orden de ideas, los esfuerzos y recursos institucionales para los adultos mayores actualmente están dirigidos a la protección y garantía de derechos relacionados con la salud y subsidios para subsistencia. Por ello es importante crear una ley que promueva estilos de vida autosostenibles económicamente, no solamente para los sectores más vulnerables de la población, sino también para segmentos de clase media, que también pueden verse altamente beneficiados por la norma propuesta.

**III. CONDICIONES DE VIDA DEL ADULTO MAYOR EN COLOMBIA**

A continuación se caracteriza la situación del adulto mayor en Colombia, a partir de las variables de acceso a pensión, situación económica, salud mental y violencia.



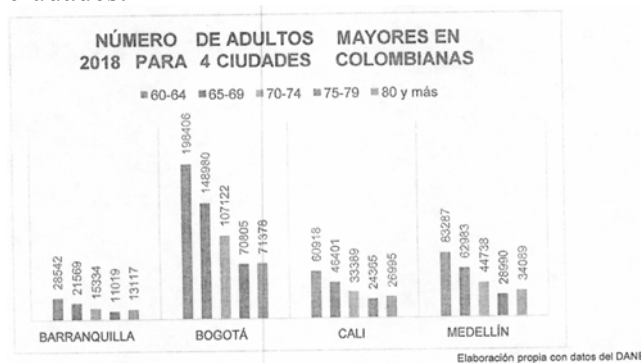
### 3.1 Situación poblacional

Colombia es un país cuya población de adultos mayores ha crecido en los últimos años. Según el DANE, para el 2018 se estima que Colombia cuenta con 6.440.778 personas mayores de 60 años. De estas, 3.547.404 son mujeres, mientras que 2.893.374 son hombres.



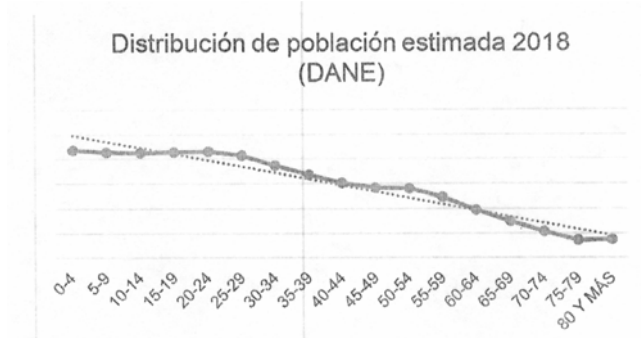
Elaboración propia con datos del DANE

Esta dinámica también se evidencia en las ciudades:



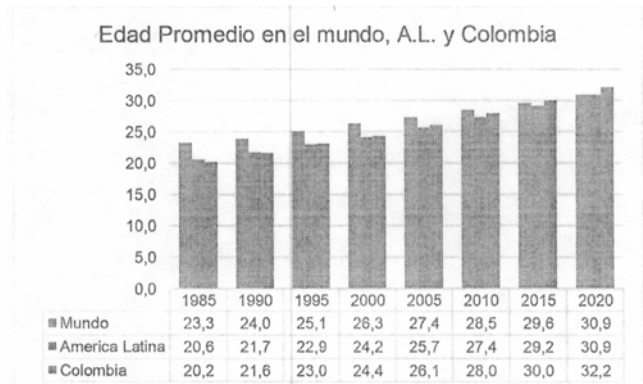
Elaboración propia con datos del DANE

Este cambio no significa un aumento en la población. También se ve reflejado en el índice de envejecimiento del Observatorio Demográfico de la CEPAL, donde se calcula que en Colombia hay 34.5 personas de más de 60 años por cada 100 habitantes menores de 15 años.



Elaboración propia con datos del DANE

La transformación demográfica está relacionada con una baja en la tasa de natalidad y el aumento en la esperanza de vida en el país. En términos globales, esto implica que Colombia viene alcanzando los promedios en expectativa de vida en el mundo. Según la División de Población de Naciones Unidas, Colombia tenía una edad promedio de 20.2 años para 1985, con una diferencia negativa de -3.1. Esta organización estima que para el 2020 este promedio va a estar en 32.2 años, poniendo una diferencia positiva de 1.3.



Elaboración propia con datos de la División de Población de las Naciones Unidas 2017.

La tasa de crecimiento poblacional permite ver con mayor claridad la manera en la que se ha venido aumentando la proporción de adultos mayores en el país.

Rango de edades	Tasa de Crecimiento poblacional 1985-2020
0-4	6,15
5-9	14,00
10-14	24,38
15-19	25,26
20-24	36,52
25-29	61,10
30-34	84,98
35-39	107,27
40-44	137,18
45-49	139,27
50-54	177,21
55-59	195,30
60-64	172,96
65-69	177,61
70-74	202,08
75-79	230,83
80 Y MÁS	355,69

Elaboración propia con datos del DANE. La tasa de crecimiento poblacional se calculó así:  $\left(\frac{x}{y}\right) \cdot 100$  donde x es la población estimada para el 2020 mientras que y es la población estimada para 1985.

Esta tasa de crecimiento poblacional también marca una diferencia en términos de las dinámicas poblacionales del país. Según las cifras del DANE, la tasa de crecimiento entre 1985 y el 2020 es muy diferente en las cabeceras municipales con respecto al resto de las zonas rurales.



Elaboración propia con datos del DANE. La tasa de crecimiento poblacional se calculó así:  $\left(\frac{x}{y}\right) \cdot 100$  donde x es la población estimada para el 2020 mientras que y es la población estimada para 1985.

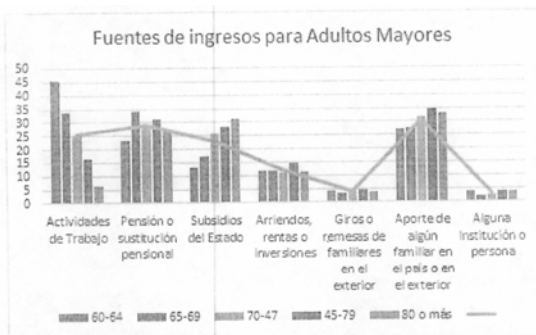
Debido a estos cambios, las políticas públicas sobre el adulto mayor deben ajustarse en el cubrimiento nominal de los beneficiarios y a las diferencias de lugar de residencia. El aumento en la edad promedio y expectativa de vida de los colombianos implica que las personas que llegan a la vejez tienen nuevas dinámicas. Adicionalmente, las personas mayores de 70 años tienden a vivir en las cabeceras municipales y zonas urbanas.



**3.2 Escaso acceso a pensión**

Colombia es uno de los países con menor cubrimiento a personas en edad de pensión. Para el 2016, Colombia tuvo un 23% de cubrimiento nacional de pensión, que representó el 3.5% del PIB. Pero además, existe una disparidad en términos del cubrimiento en las zonas urbanas y rurales. Según la Encuesta Nacional de Salud, Bienestar y Envejecimiento del Ministerio de Salud y Protección Social - SABE, el 11.7% de las personas en zona rural y 33.2% en la zona urbana tienen pensión.

El acceso bajo a pensión no solo afecta a los adultos mayores, sino a las personas que dependen de ellos, que pueden ser familiares más jóvenes u otros adultos mayores.



Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Salud, Bienestar y Envejecimiento, Ministerio de Salud y Protección Social, 2016

La dependencia económica de los adultos mayores también se puede evidenciar a través de la alta participación en las fuentes de ingreso registradas por la encuesta SABE. En este sentido, a mayor edad tiene una persona, más dependencia hacia subsidios del Estado y menos acceso a ingresos por actividades laborales. Los adultos mayores dependen de actividades de trabajo, subsidios y aportes de familiares.

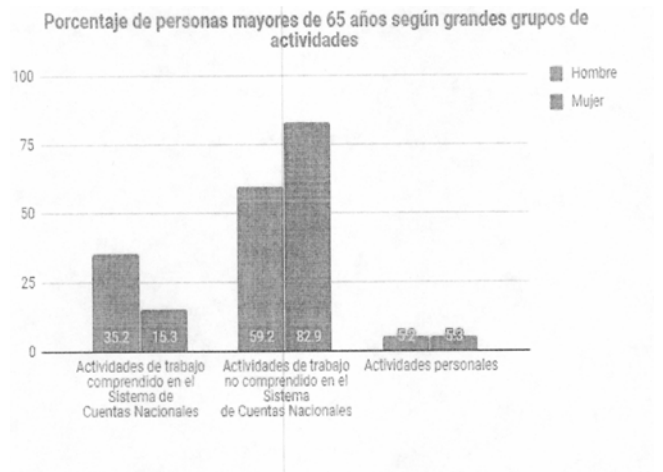
**3.3 Situación de vulnerabilidad económica de los adultos mayores**

Según la encuesta SABE, el 11.8% de los adultos mayores vive en condiciones de hacinamiento no mitigado; o sea, habitan 5 o más personas por dormitorio. (Encuesta Nacional de Salud, Bienestar y Envejecimiento, Ministerio de Salud y Protección Social. Vejez y Calidad de Vida en Colombia). Lo anterior se explica debido a que el 54.9% de las personas adultas mayores recibe menos de un salario mínimo vigente legal en Colombia.

Adicionalmente, el tipo de trabajos que realizan no se compatibilizan con las condiciones específicas que los hacen sujeto de especial protección constitucional. En la misma encuesta del Ministerio de Salud, se encontró que la mayoría de adultos mayores trabajan como independientes y en las zonas rurales realizan labores propias de personas en condiciones físicas muy dispares a las de personas de más de 60 años. *“58% la población adulta mayor trabaja por cuenta propia, 11.7% como jornalero o peón y 9.7% trabaja como empleado en empresa particular”* (Encuesta Nacional de Salud, Bienestar y Envejecimiento,

Ministerio de Salud y Protección Social, 2016; Pg.101).

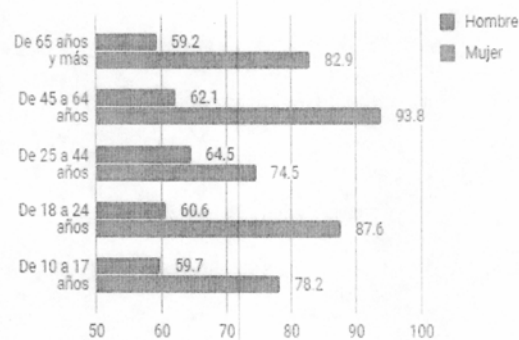
Las barreras de género para el acceso al trabajo también se ven reflejadas en los adultos mayores. Según esta misma encuesta, 42.6% de los hombres y 20.2% de las mujeres realizan actividades de trabajo. Asimismo, la Encuesta Nacional del Uso del Tiempo - ENUT- del DANE revela que los hombres y las mujeres mayores de 65 años se encuentran especialmente en actividades de trabajo no comprendido en el Sistema de Cuentas Nacionales: 59.2% y 82.9%, respectivamente. Esto evidencia que gran parte de los adultos mayores que trabajan lo hacen en la economía informal. La OIT ya había advertido sobre esto en 2010. Específicamente, señalando que los adultos mayores vinculados a la economía informal están en situación de vulnerabilidad laboral, pues hay pocos trabajos, sus ingresos son inestables y tienen mayor probabilidad de ser separados del puestos conforme los cambios del ciclo económico (OIT, 2010).



Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional del Uso del Tiempo - ENUT- del Dane, período 2016-2017

Igualmente, la Informalidad laboral aumenta conforme avanza el ciclo vital de la población en tránsito a la vejez. El informe “Envejecimiento y Empleo en América Latina y el Caribe” muestra que: “Esta tendencia es una señal de alerta, dado que la mayor propensión de un adulto mayor de entrar como informal a la estructura ocupacional, aumenta la propensión a estar desprotegido contra riesgos que crecen exponencialmente con la edad, como la salud” (OIT, 2010).

**Distribución porcentual de Trabajo no comprendido en el SCN**



Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional del Uso del Tiempo - ENUT- del Dane, período 2016-2017

Los adultos mayores están en una situación evidente de vulnerabilidad económica. En su

mayoría, al no disponer de ingresos propios y permanecer en trabajos no remunerados o mal pagos, o al margen de opciones de generación de ingresos, carecen de autonomía económica. Conforme a esto, es necesario garantizarles una inclusión al mercado laboral formal para así contribuir en la integración de fuerzas para mejorar su calidad de vida y dignificar su envejecimiento.

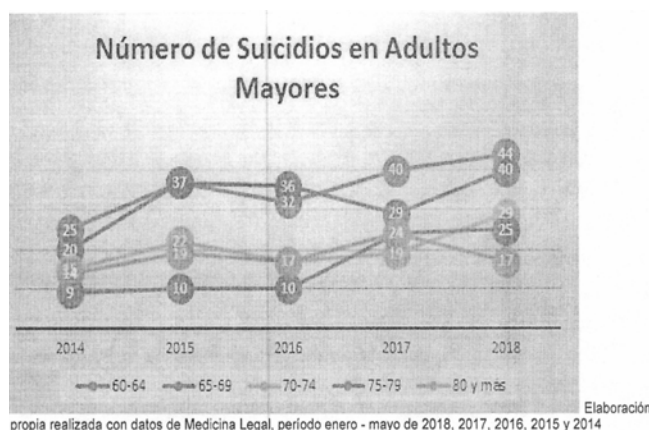
### 3.4 Adultos mayores y salud mental

Adicionalmente, los adultos mayores son afectados de forma acentuada por trastornos neuropsiquiátricos y mentales. Según la Organización Mundial de la Salud: *“Más de un 20% de las personas que pasan de los 60 años de edad sufren algún trastorno mental o neural (sin contar los que se manifiestan por cefalea) y el 6,6% de la discapacidad en ese grupo etario se atribuye a trastornos mentales y del sistema nervioso. Estos trastornos representan en la población anciana un 17,4% de los años vividos con discapacidad. La demencia y la depresión son los trastornos neuropsiquiátricos más comunes en ese grupo de edad”*.

Aún hay mucho por mejorar en lo que corresponde a las tasas de suicidio de los adultos mayores. En el 2015, Medicina Legal advirtió: *“Las tasas según el sexo evidencian que para los hombres de 80 y más años existe mayor riesgo de suicidio; la tasa de suicidio para esta edad y sexo es 258,8% superior a la tasa de la población en general, y 171,7% más elevada que la tasa entre el grupo de los hombres. En las mujeres, el envejecimiento no tiene un efecto mayor sobre las tasas de suicidio.”* (2015; Pp. 423; negrita fuera de texto).

Para el 2017, los adultos mayores aportaron un 14% de los suicidios del país. Para esta entidad, la tasa de suicidio por cien mil habitantes para personas mayores de 80 años en el 2017 fue la más alta, con un 17.45, seguida de un 16.55 para personas entre los 75 y 79 años.

Además, al revisar este fenómeno en el tiempo, es posible evidenciar un aumento del número de suicidios en adultos mayores. Los casos reportados entre enero - mayo en 2018 (155) representan un incremento del 87% de los casos reportados en el mismo periodo del 2014 (83).



Adicionalmente, el Observatorio Nacional de Salud muestra que para el año 2016 el porcentaje de personas atendidas por episodios depresivos se concentra en la población de 50 a 59 años. A partir de esa edad, durante el tránsito a la vejez y el envejecimiento se mantiene un promedio de personas atendidas (0,26) más alto que el promedio de personas atendidas durante el rango de edad de 0 a 49 años (0,21). Situación que evidencian la existencia de una mayor probabilidad de riesgo de desarrollar depresión después de los 60 años.



El informe de la Organización Mundial para la Salud *“Determinantes Sociales de la Salud Mental”*, publicado en 2014, manifestó que las frecuencias más altas de trastornos mentales como depresión y ansiedad se asocian, entre otras cosas, con el desempleo y el aislamiento social. Adicionalmente señala que: *“Las intervenciones que prolongan y/o mejoran las actividades sociales de las personas mayores, la satisfacción con la vida y la calidad de vida pueden reducir significativamente los síntomas depresivos y proteger contra los factores de riesgo, como el aislamiento social”* (Organización Mundial de la Salud, 2014; traducción propia).

Por lo cual, la apertura de nuevos panoramas laborales para el adulto mayor puede lograr la prevención de enfermedades mentales y dignificar así su proceso de vejez y envejecimiento.

### 3.5 Maltrato y abuso por parte de entorno cercano

Adicional a las enfermedades mentales, los adultos mayores también se ven afectados por el maltrato. Según Medicina Legal, para el 2017 *“el caso de las lesiones no fatales, fue la violencia contra el adulto mayoría que evidenció un ascenso mayor con un 17,60%”*- Esta entidad estima que la violencia contra el adulto mayor tiene una tasa media poblacional en los hombres de 35,54 casos por cada 100.000 habitantes y para las mujeres de 32,34. Hay una correlación entre la dependencia económica del adulto mayor y la violencia, en tanto la mayoría de agresiones provenían de hijos por disputas por dinero con familiares (pp. 201).

En relación a lo anterior, los casos reportados de violencia intrafamiliar entre enero - mayo en 2018 (1187) representan un incremento del 68% de los casos reportados en el mismo periodo del 2014 (707).





Con tendencia similar, la violencia interpersonal (fenómeno de agresión intencional que resulta en una lesión o daño al cuerpo o a la salud de la víctima y es ejecutado por una persona que no es un familiar en grado consanguíneo o de afinidad del agredido) ha disminuido conforme avanza la edad pero ha aumentado levemente a través del tiempo.



El anterior panorama muestra la necesidad de diseñar estrategias para lograr materializar los principios de autosuficiencia y autonomía a través de la promoción del trabajo para el adulto mayor. Esto enmarcado en la realidad del país, en donde la mayoría de adultos mayores no puede acceder a una pensión, lo que genera situaciones sociales de violencia y dependencia. Y a su vez, esto va de la mano con la marcada desproporción de afectación por enfermedades mentales en este grupo etario.

#### IV. CASOS EXITOSOS INTERNACIONALES

La política para la contratación del adulto mayor en Japón gira alrededor de los Centros de Apoyo para el Empleo de Adultos Mayores Activos. Estos centros empezaron a funcionar en 1974 con el propósito de buscar alternativas para los adultos mayores que querían involucrarse en la comunidad. Actualmente funcionan en más de 1.600 municipalidades. Demográficamente la población de este país es diferente, con un estimado para el 2016 de 126.702.133 personas, de las cuales el 27.28% son mayores de 65 años (de las cuales 15.080.738 son hombres y 19.488.235 mujeres).

Uno de los aspectos notorios de esta política pública tiene que ver con la forma en la que

integran las experiencias y el interés que tienen algunos adultos mayores en el trabajo. A través de estos centros comunitarios, los adultos mayores desempeñan actividades de acuerdo a las categorías laborales sobre las que pueden trabajar:

Categoría Laboral	Ejemplos
Trabajo General	Limpieza de Parques, jardinería, trabajo como conserjes en edificio, control de calidad de productos, promoción de publicidad ocasional
Administración de espacios comunitarios	Administración de parqueadero, control de bicicletas, administración de colegios, centros comunitarios y edificios.
Conocimiento Especializado.	Bibliotecarios, traducción, edición, conducción, operación de computadoras, dictar clases en escuelas de preparación para exámenes (Cram Schools)
Habilidades Técnicas	Poda de plantas, pintura, trabajo en carpintería, arreglo de aires acondicionados, arreglo con papel de puertas corredizas en papel (fusuma y shoji)
Trabajo de Oficina	Trabajo de oficina, recepción, llenado de encuestas, escritura de direcciones en sobres manual, copiado de documentos usando pinceles.
Servicio al Cliente / trabajo puerta a puerta	Distribución de panfletos, colección de pagos, servicio de domicilios, ventas por teléfono y en persona, lectura de lectores de servicios públicos (agua y gas)
Servicio	Control de tráfico, asistencia doméstica, distribución de periódicos y notificaciones de la ciudad, etc.

Traducción propia, tomado de: [http://longevity.kijapan.org/j\\_issues/0702.html](http://longevity.kijapan.org/j_issues/0702.html)

Los Centros de Apoyo para el Empleo de Adultos Mayores Activos consiguen recursos subcontratando servicios específicos con el Estado. De ahí la importancia de tener definidas actividades que los adultos mayores pueden realizar. Esto les da flexibilidad y movilidad en la escala municipal, respondiendo a la potencial demanda de las comunidades locales. El potencial de trabajar medio tiempo en actividades ocasionales, actividades cívicas y realizando trabajos que requieren confianza sólo se puede dar en la medida en que estas personas tienen un reconocimiento social de sus redes de apoyo.

En el mundo, los adultos mayores no siempre trabajan por necesidad económica. Por ejemplo, Argentina cuenta con un cubrimiento de pensión más alto que Colombia (95% en el 2012) y los adultos mayores suelen trabajar para reivindicar su independencia. Según una investigación realizada, los adultos mayores que se unen a la fuerza de trabajo quieren contribuir a la sociedad y no quieren sentir que son una carga para quienes pagan impuestos (Holmerova et. Al. 2012, Pp. 83). En este sentido, la presente ley reivindica la independencia de los adultos mayores activos que quieren contribuir a la sociedad.

El éxito de la política de Japón está en desarrollar en los adultos mayores las capacidades técnicas que requieren los tipos de contrato que realizan estos centros. Sin embargo no es la única forma en la que se pueden promover competencias útiles en este grupo etario. La Ciudad de Cuenca, en Ecuador, es pionera en incorporar a los adultos mayores en la educación formal. El Programa Académico Universidad del Adulto Mayor inició en 2012 con 120 adultos mayores. Actualmente, tiene programas en las áreas de Calidad de Vida y Envejecimiento Exitoso, Comunicación Electrónica, Micro emprendimiento y Terapias Alternativas que son reconocidos como títulos



de educación continuada por el Ministerio de Inclusion Económica y Social.

Cordialmente;



**CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL**

El día 22 de agosto del año 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 111 con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante *José Daniel López*, *Honorable Senador Rodrigo Lara* y *otras firmas*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

**C O N T E N I D O**

Gaceta número 677 - Jueves, 13 de septiembre de 2018

<b>CÁMARA DE REPRESENTANTES</b>		<b>Págs.</b>
<b>PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO</b>		
Proyecto de Acto legislativo número 110 de 2018 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política.....	1	
<b>PROYECTO DE LEY</b>		
Proyecto de ley número 107 de 2018 Cámara, por el cual se le otorga al municipio de Puerto Colombia la categoría de Distrito Especial, Turístico, Cultural e Histórico.....	9	
Proyecto de ley número 108 de 2018 Cámara, por medio de la cual se regula el cobro de derechos de grado, derechos complementarios y se dictan otras disposiciones.....	12	
Proyecto de ley número 109 de 2018 Cámara, por medio de la cual se establece mecanismos para la gestión de los choques simples, se modifica la Ley 769 y se dictan otras disposiciones.....	19	
Proyecto de ley número 111 de 2018 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 6° de la Ley 1251 de 2008 y se dictan otras disposiciones para promover el trabajo de adultos mayores no pensionados.....	21	