



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 322

Bogotá, D. C., miércoles, 8 de mayo de 2019

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 267 DE 2019 SENADO

por medio de la cual se modifica la Ley 5ª de 1992, relacionado con el trámite legislativo, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como finalidad modificar el trámite legislativo de un proyecto de ley, particularmente en el debate y aprobación del articulado en las sesiones conjuntas y plenarias simultáneas, garantizando plenamente el derecho de las minorías parlamentarias.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 158 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

Artículo 158. *Discusión sobre la ponencia.* Resueltas las cuestiones fundamentales, se leerá y discutirá el proyecto artículo por artículo, y aún inciso por inciso, si así lo solicitare algún miembro de la Comisión.

Al tiempo de discutir cada artículo serán consideradas las modificaciones propuestas por el ponente y las que presenten los Ministros del Despacho o los miembros de la respectiva Cámara, pertenezcan o no a la Comisión.

En la discusión el ponente intervendrá para aclarar los temas debatidos y ordenar el trabajo. Se concederá la palabra a los miembros de la Comisión y, si así lo solicitaren, también a los de las Cámaras Legislativas, a los Ministros del Despacho, al Procurador General de la Nación, al Contralor General de la República, al Fiscal General de la Nación, al Defensor del Pueblo, al vocero de la iniciativa popular, y a los representantes de la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura,

la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, y el Consejo Nacional Electoral, en las materias que les correspondan.

Parágrafo. Cuando exista pluralidad de proposiciones radicadas para modificación del texto sometido a consideración y la Mesa Directiva considere la necesidad de nombrar subcomisión de los ponentes para que analicen y evalúen la procedencia de las mismas, el coordinador ponente deberá presentar un informe escrito que permita conocer la proposición acogida o rechazada, su autor y las razones que justifican la decisión adoptada sobre la enmienda estudiada. Este informe deberá ser publicado previamente en la *Gaceta Oficial* dentro de los tres (3) días antes de iniciar el debate y votación del articulado propuesto.

Si la subcomisión adopta la decisión de presentar enmienda a la totalidad del proyecto de ley, conforme a las proposiciones modificatorias presentadas por los congresistas, en el mismo informe que deberán presentar los ponentes podrán presentarlo a consideración de las comisiones conjuntas y continuar con el debate y aprobación del texto propuesto.

La presente regla también deberá aplicarse si la Mesa Directiva adoptó la decisión de nombrar subcomisión antes de iniciar el primero y segundo debate.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 160 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

Artículo 160. *Presentación de enmiendas.* Todo Congresista puede presentar enmiendas a los proyectos de ley que estuvieren en curso. Para ello se deberán observar las condiciones siguientes, además de las que establece este Reglamento:

- 1ª. El autor o proponente de una modificación, adición o supresión podrá plantearla en la Comisión Constitucional respectiva, así no haga parte integrante de ella.
- 2ª. El plazo para su presentación es hasta el cierre de su discusión, y se hará mediante escrito dirigido a la Presidencia de la Comisión.
- 3ª. Las enmiendas podrán ser a la totalidad del proyecto o a su articulado. No procederán cuando se traten de proyectos de ley debatidos simultáneamente en las plenarios de las Cámaras.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 171 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

Artículo 171. Ponencia. En el término indicado se presentará la ponencia conjunta. Si ello no fuere posible, el informe radicado en el primer orden será la base. En caso de duda, resolverá el Presidente.

Para poder dar inicio al debate y aprobación de la ponencia conjunta, esta deberá haber sido publicada previamente en la *Gaceta Oficial* en un término entre los tres (3) y cinco (5) días.

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 176 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

Artículo 176. Discusión. El ponente explicará en forma sucinta la significación y el alcance del proyecto. Luego podrán tomar la palabra los oradores de conformidad con lo dispuesto en el artículo 97 del presente reglamento.

Si la proposición con la que termina el informe fuere aprobada, el proyecto se discutirá globalmente, a menos que un Ministro o miembro de la respectiva Cámara pidiera su discusión separadamente a alguno o algunos artículos.

Cuando exista simultaneidad del segundo debate en cada una de las Cámaras, una vez aprobada la proposición con que termine el informe, no se podrá presentar proposición que acoja la totalidad del texto aprobado por una de las Cámaras.

Se podrá someter a debate y votación bloques de artículos que no tengan proposición y que guarden similitud en la redacción que hayan sido aprobados por una de las Cámaras. No obstante, para la procedencia de la presente regla, el texto aprobado deberá haber sido publicado por lo menos un día con anticipación y la Mesa Directiva deberá garantizar la participación en el debate y votación de por lo menos el vocero de los partidos minoritarios, de oposición e independientes en los artículos que se votaran en bloque.

Así mismo, cuando una de las Cámaras decida acoger proposición de someter en bloque artículos aprobados simultáneamente en el segundo debate de la otra Cámara, esta procederá solamente si la Cámara donde tuvo origen el proyecto aprobó en su

totalidad el texto sometido a consideración y haya mediado un lapso de dos (2) días entre la aprobación de una Cámara a otra.

Artículo 6°. Modifíquese el artículo 183 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

Artículo 183. Proyecto a la otra Cámara. Aprobado un proyecto de ley por una de las Cámaras, su Presidente lo remitirá, con los antecedentes del mismo y con los documentos producidos en su tramitación, al Presidente de la otra Cámara.

Entre la aprobación del proyecto en una de las Cámaras y la iniciación del debate en la otra deberán transcurrir, por lo menos, quince (15) días, salvo que el proyecto haya sido debatido en sesión conjunta de las Comisiones Constitucionales, en cuyo caso podrá presentarse la simultaneidad del segundo debate en cada una de las Cámaras.

Cuando se presente la simultaneidad, las respectivas Mesas Directivas de cada Cámara deberán garantizar que los textos sometidos a consideración para segundo debate hayan sido previamente publicados en la *Gaceta Oficial* dentro de los tres (3) y cinco (5) días de anticipación al inicio del debate en las plenarios.

Así mismo, en aquellos proyectos de ley o acto legislativo que tiene término legal perentorio para su aprobación, menor al establecido en el artículo 162 de la Constitución Política, y su trámite se desarrolla conforme al artículo 169 de la presente ley, la respectiva Mesa Directiva de la Cámara que haya aprobado la totalidad del proyecto de ley no podrá convocar a sesión plenaria en día y hora posterior al vencimiento del término establecido para la aprobación de los proyectos de ley y actos legislativos citados en el presente artículo.

Parágrafo. Cuando proceda la conciliación se debe tener en cuenta por lo menos 24 horas que debe ser publicado anticipadamente el texto conciliado que será sometido a debate y aprobación de las respectivas plenarios, conforme al artículo 161 de la Constitución Política.

Artículo 7°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

RICHARD AGUILAR VILLA
Senador de la República

TEMISTOCLES ORTEGA NARVAEZ
Senador de la República

EGDAR JESUS DIAZ CONTRERAS
Senador de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Con la expedición del Acto Legislativo número 01 de 2009 (Reforma Política), artículo 5°, creímos que habíamos acabado con el “pupitrazo” legislativo al incluirse la votación nominal y pública de las actuaciones de los congresistas en el trámite legislativo.

Sin embargo, 10 años después, vemos cómo el Congreso de la República continúa con prácticas poco transparentes en el desarrollo del trámite legislativo de las iniciativas radicadas, lo que genera un alto grado de incredulidad ciudadana teniendo como consecuencia la ausencia de legitimidad en la toma de sus decisiones internas.

Es preocupante la percepción que tienen los colombianos del Congreso de la República, en una de las encuestas Gallup número 128 de diciembre de 2018, la desfavorabilidad tuvo una tendencia al alza en lo transcurrido en el año anterior, como se muestra en la gráfica siguiente



Fuente: <https://www.elpais.com.co/especiales/encuesta-gallup-128-diciembre-2018.pdf>

Y uno de los motivos que ha generado incredulidad ha sido la irregular forma en que realizan sus funciones los congresistas, como lo evidencia el **Observatorio de la Democracia de la Universidad de los Andes**:

Gráfica 5. Opinión sobre el trabajo de senadores y representantes a la Cámara. Muestras Nacionales 2013 y 2016



Fuente: <https://congresovisible.uniandes.edu.co/agora/post/confianza-en-el-congreso-en-caida-libre/10232/>

Con la renovación del 38% de los miembros del Congreso de la República, para el periodo institucional 2018-2022, consideramos que los nuevos congresistas podíamos cambiar muchas costumbres parlamentarias que han ocasionado un gran mal institucional por muchas décadas en pro de las aplanadoras parlamentarias que imponen el excesivo presidencialismo en nuestro Estado.

No obstante, la experiencia congresional nos ha permitido entender que si no existen reglas claras en el procedimiento legislativo subsistirán prácticas inadecuadas que vulneran el principio democrático en nuestro Estado Social de Derecho, consagrado en el artículo 1 de la Constitución Política, especialmente la democracia representativa, que a la luz de la Corte Constitucional, en Sentencia C-080 de 2018:

“En lo que respecta a su significado, el principio democrático en la organización política puede ser concebido de diferentes maneras por la forma en la que se articula con múltiples elementos de la Constitución (soberanía, pueblo, participación y representación). Así, este principio del ordenamiento jurídico puede ser definido como: (i) fuente de legitimidad, en tanto sirve de justificación del poder político ejercido por los diferentes órganos; (ii) fundamento de derechos y obligaciones, dado que reconoce y tutela los derechos de participación de los individuos y la sociedad en la conformación y control del poder político e impone deberes de respeto y protección al Estado y a los particulares; y (iii) expresión de reglas de funcionamiento y toma de decisiones, toda vez que determina la forma en que tal poder opera democráticamente y los ámbitos en los que su aplicación puede exigirse. (Subrayado fuera de texto).

Para ello, la democracia representativa se materializa en cada uno de los debates de las distintas iniciativas tramitadas en el Congreso de la República, al tanto que jurisprudencia constitucional, Sentencia C-040 de 2010, ha indicado que:

El presupuesto esencial que sustenta la importancia del debate es la necesidad que las leyes y los actos legislativos sean producto de la legítima voluntad del Congreso, lo que se garantiza a través de la existencia de espacios materiales para la deliberación política. Estos escenarios, a juicio de la jurisprudencia constitucional, [96] deben contar con las instancias y herramientas adecuadas que permitan (i) la vigencia del principio de mayoría, el cual busca que las decisiones de las cámaras reflejen la voluntad del sector mayoritario, asegurándose con ello la representación política del electorado; (ii) la protección de los derechos de las minorías políticas, que implica la protección de los escenarios para su plena participación en los debates parlamentarios; (iii) asegurar la eficacia del principio de publicidad, relacionado con el conocimiento suficiente y oportuno, tanto de los congresistas como de los ciudadanos, de las ponencias, sesiones y demás etapas del trámite

legislativo, salvo los casos taxativamente previstos en la Ley y compatibles con la Constitución. Esto con el fin de cumplir dos propósitos definidos: de un lado, garantizar que las cámaras expresen su voluntad de manera informada. De otro, permitir el escrutinio público de la actividad del Congreso y la apertura de escenarios para la participación ciudadana al interior del trámite legislativo; y, aspecto central para resolver la objeción planteada por el interviniente, (iv) garantizar el principio de participación política parlamentaria, conforme al cual todos los congresistas, tanto aquellos que pertenecen al sector mayoritario como a la oposición, puedan intervenir activamente en el proceso de formación de las leyes y actos legislativos.

A partir de estos parámetros, la Corte ha dispuesto que “[e]n suma, conforme con la Constitución, la ley y la jurisprudencia, el debate comporta una garantía esencial del principio de participación política parlamentaria, instituido como un prerrequisito para la toma de decisiones, cuyo objetivo es asegurar a todos los miembros del Congreso, en particular a los que integran los grupos minoritarios, su derecho a intervenir activamente en el proceso de expedición de la ley o actos legislativos y a expresar sus opiniones libremente. Desde este punto de vista, el derecho a debatir se entiende satisfecho cuando los órganos directivos de las respectivas células legislativas, en acatamiento a las normas que regulan el proceso legislativo, mantienen abiertos los espacios de participación con plenas garantías democráticas, es decir, cuando brindan a los congresistas la oportunidad de intervenir en las deliberaciones de los proyectos de ley o de actos legislativos sometidos a la consideración del Parlamento.” Subrayado fuera de texto.

Lo anterior nos permite afirmar que el debate parlamentario y la participación de las minorías parlamentarias son un elemento inescindible de la materialización de la democracia representativa, al tanto que su inobservancia puede generar vicios insubsanables en el trámite de cualquier iniciativa legislativa, como por ejemplo se observó en la declaratoria de inexecutable del artículo 41 de la Ley 789 de 2003, a través de la Sentencia C-801 de 2003.

Las anteriores consideraciones nos permiten considerar la necesidad de realizar una reforma al trámite legislativo consagrado en la Ley 5ª de 1992, especialmente en las sesiones conjuntas y simultaneidad de las plenarias, para lo cual proponemos, entre otras cosas:

- Eliminar proposición que acoge texto en su totalidad aprobado por una Cámara.
- Ampliar términos para el estudio de las ponencias.
- Garantizar publicación de las ponencias, proposiciones y articulados propuestos.
- Prohibir la citación posterior de plenarias cuando el proyecto de ley aún se encuentra

dentro de los términos que permite una eventual conciliación entre los textos disímiles.

RICHARD AGUILAR VILLA
Senador de la República

TEMÍSTOCLES ORTEGA NARVAEZ
Senador de la República

EDGAR JESÚS DÍAZ CONTRERAS
Senador de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General
(Arts. 139 y s.s. Ley 5ª de 1992)

El día ... del mes de ... del año ... se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 267, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por ...

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 8 de mayo de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de ley número 267 de 2019 Senado**, por medio de la cual se modifica la Ley 5ª de 1992, relacionado con el trámite legislativo, y se dictan otras disposiciones, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores *Richard Aguilar Villa*, *Temístocles Ortega Narváez*, *Édgar de Jesús Díaz Contreras*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 8 de mayo de 2019

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Ernesto Macías Tovar.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 109 DE 2018 SENADO

por medio del cual se lucha contra la corrupción y se promueven la transparencia y la formalización con medidas para reducir el dinero en efectivo y promover las transacciones electrónicas en Colombia.

Bogotá, D. C., 7 mayo de 2019

Doctor

RODRIGO VILLALBA

Presidente Comisión Tercera Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

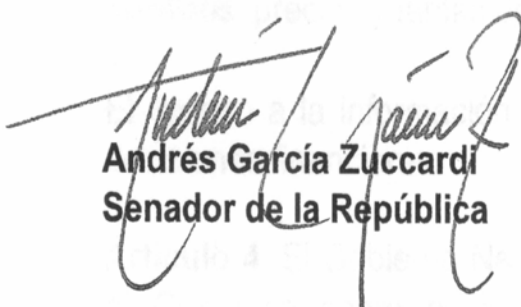
Referencia: Informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 109 de 2018 Senado**, *por medio del cual se lucha contra la corrupción y se promueven la transparencia y la formalización con medidas para reducir el dinero en efectivo y promover las transacciones electrónicas en Colombia.*

Honorables Senadores de Comisión Tercera de Senado de la República:

Tras la designación que realizó la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional permanente del Senado de la República, y según lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, someto a consideración de los honorables Senadores, el informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 109 de 2018 Senado**, *por medio del cual se lucha contra la corrupción y se promueven la transparencia y la formalización con medidas para reducir el dinero en efectivo y promover las transacciones electrónicas en Colombia.*

El contenido del informe incluye (1) Texto propuesto para primer debate, (2) Antecedentes de la iniciativa, (3) Objeto, (4) Marco legal, (5) Consideraciones generales, (6) Pliego de modificaciones, (7) Proposición.

Cordialmente,



Andrés García Zuccardi
Senador de la República

I. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 109 DE 2018 SENADO

por medio del cual se promueven beneficios para los usuarios del sector financiero, se promueven también la transparencia, la formalización y la bancarización y se lucha contra el terrorismo y la corrupción al reducir excesos de efectivo y se dictan otras disposiciones,

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La presente ley tiene por objeto promover beneficios a los usuarios del sector financiero a través de la inclusión, la legalidad y la transparencia y mediante la lucha contra el terrorismo y la corrupción.

Artículo 2°. Todo beneficio o ahorro que se genere a partir de esta ley deberá reflejarse en los usuarios finales del sector financiero.

Artículo 3°. La Superintendencia Financiera está obligada a publicar de forma gratuita, pública, sencilla, visible, comparable, y actualizada en su página web el listado de servicios, precios y tarifas del sector financiero.

El acceso a la información completa del mercado ayudará al ciudadano en su toma de decisiones financieras.

Artículo 4°. El Gobierno nacional y el Banco de la República evaluarán y rendirán informe al Congreso sobre posibles medidas para reducir la circulación de billetes de alta denominación en el año siguiente a la entrada en vigencia de esta ley.

Artículo 5°. Las transacciones de dinero superiores a cien millones de pesos deberán realizarse exclusivamente por medios electrónicos.

Parágrafo. Este artículo no tiene ningún efecto sobre pagos y transacciones con medios diferentes al dinero como por ejemplo trueques y metales preciosos, entre otros.

Artículo 6°. El Gobierno nacional estará a cargo de promover la educación financiera, la bancarización, y la protección de todos los ciudadanos colombianos contra fraudes, estafas y delitos informáticos financieros.

Parágrafo. El Gobierno nacional podrá suscribir convenios con entidades del sector privado y/o público para cumplir con el objeto del presente artículo

Artículo 7°. En los establecimientos y entidades públicas, así como las entidades adscritas y vinculadas, en el territorio nacional, se fomentará el uso de los medios electrónicos sobre el efectivo.

Parágrafo. Se tendrá como meta que a más tardar en 2030 los establecimientos, entidades públicas, y las entidades adscritas y vinculadas hayan realizado la transición con éxito.

Parágrafo transitorio. El papel moneda seguirá vigente en el comercio particular y la transición será de manera gradual.

Artículo 8°. Los beneficios que se ofrezcan por pagos en efectivo serán extendidos a los pagos electrónicos.

Parágrafo. Esto aplica para cualquier promoción comercial que ofrezca beneficios, monetarios o no, a los clientes que adquieran bienes o servicios por pago en efectivo y deberán extenderse a los pagos electrónicos. Los productores, proveedores o comercializadores de bienes o servicios no podrán discriminar a ningún ciudadano ofreciendo beneficios monetarios u otros a los clientes que adquieran bienes o servicios exclusivamente a cambio de pagos en efectivo.

Artículo 9°. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público será responsable de reglamentar los mecanismos correspondientes que incentiven las transacciones electrónicas, la bancarización de los ciudadanos y desincentiven el uso de efectivo en las operaciones financieras con miras a luchar contra el terrorismo y la corrupción y luchar a favor de la transparencia.

Artículo 10. Las personas jurídicas que promuevan el uso de transacciones electrónicas en el territorio nacional recibirán incentivos a discreción del Gobierno nacional por dicha labor durante los primeros seis años luego de la entrada en vigencia de esta ley.

Parágrafo transitorio. El Ministerio de Hacienda estará a cargo de reglamentar los incentivos correspondientes.

Artículo 11. El Gobierno nacional PODRÁ, si lo considera conveniente, realizar el desmonte gradual del Gravamen de Movimientos Financieros (GMF), también conocido como el 4x1.000), a partir del inicio del año fiscal 2022 de la siguiente manera:

- 3x1.000 desde 2022,
- 2x1.000 desde 2023,
- 1x1.000 desde 2024,
- 0 desde 2025.

Parágrafo transitorio. El Ministerio de Hacienda estará a cargo de reglamentar las medidas fiscales correspondientes

Artículo 12. *Vigencia.* La presente ley entrará en vigencia a partir de la fecha de su promulgación, y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.

II. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

La presente iniciativa fue radicada el 26 de septiembre de 2017 por el honorable Senador de la República Andrés García Zuccardi del Partido de la U, le correspondió el número 113 de 2017 en el Senado de la República y se publicó en la *Gaceta del Congreso* número 868 de 2017. Por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Tercera del Senado de la República, el Senador José Alfredo Gnecco Zuleta fue designado ponente para el primer debate.

Sin embargo, la misma fue archivada conforme al artículo 190 de la Ley 5ª de 1992, por tránsito de legislatura, debido a que no surtió ningún debate.

Se radica nuevamente el 29 de agosto de 2018 en compañía de los honorables Senadores Richard Aguilar, Édgar Díaz, Laura Fortrich y Édgar Palacio, y los honorables Representantes Jorge Tamayo, Christian Garcés, Karen Cure, Mauricio Toro, Harry González, Elbert Díaz y Felipe Muñoz.

III. OBJETO

El presente proyecto de ley, tiene como finalidad promover los beneficios asociados a la reducción de excesos de uso del efectivo fomentando el uso de medios electrónicos para transacciones en el territorio nacional. Entendiendo que Colombia es un país que debe hacer transición hacia la reducción de brechas tecnológicas y financieras y a su vez tener más herramientas en la lucha contra la corrupción, se radica esta iniciativa.

IV. MARCO LEGAL

Conpes 3424 de 2006¹: Con este documento de política pública se crea la Banca de Oportunidades, escudriñando las condiciones propicias para aquella población que no ha logrado ingresar al sistema financiero de manera formal, lo pueda hacer. Dentro de los beneficiarios de este conpes, se encuentran: familias de menores ingresos, micro, pequeña y mediana empresa y emprendedores.

Dentro de lo contemplado por este documento, se encuentran servicios aplicables a las microfinanzas, aquellos instrumentos que utilizan los hogares y las empresas para la realización de transacciones económicas o financieras; incluyendo pagos y transferencias, remesas, ahorro, crédito y pensiones.

Para cumplir estos objetivos de promoción del uso de servicios financieros, se propone la creación del Fondo de Oportunidades, que servirá de base para la financiación de la banca de oportunidades. Este fondo será manejado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Es importante resaltar este documento, dado que muestra el interés súbito del Gobierno nacional, en promover la bancarización y la formalidad financiera en los ciudadanos.

Ley 1328 de 2009: La presente ley tiene por objeto establecer los principios y reglas que tutelan la protección de los consumidores financieros en las relaciones entre estos y las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, sin perjuicio de otras disposiciones que contemplen medidas e instrumentos especiales de protección (Ley 1328 de 2009).

Además, se incorpora la Educación Financiera como principio en la prestación de servicios financieros y se imparten obligaciones para las entidades financieras de desarrollar programas y campañas.

Ley 1450 de 2011 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014”: Varios componentes del Plan Nacional de Desarrollo

¹ Departamento Nacional de Planeación (2006) CONPES 3424 https://bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2017-03/conpes_3424_banca_opportunidades.pdf

2010 cuentan con gran relevancia para dar peso a la promoción de la bancarización y el uso de medios electrónicos para pago. Se establece que El Ministerio de Educación Nacional incluirá en el diseño de programas para el desarrollo de competencias básicas, la educación económica y financiera (Ley 1450 de 2011).

Además, se adoptó por primera vez una meta concreta de inclusión y adicionó medidas para garantizar la oferta en regiones apartadas y diseñar productos adecuados para los diferentes segmentos poblacionales (Ley 1450 de 2011).

Ley 1480 de 2011: La Ley 1480 de 2011 establece que la Superintendencia Financiera de Colombia puede conocer las controversias entre los consumidores financieros y las entidades vigiladas, relacionadas exclusivamente con las obligaciones contractuales, y fallar con carácter definitivo como un juez (Ley 1480 de 2011).

Ley 1527 de 2012: Con esta norma se reglamenta que cualquier persona natural asalariada, contratada por prestación de servicios, asociada a una cooperativa o precooperativa, fondo de empleados o pensionada, podrá adquirir productos y servicios financieros o bienes y servicios de cualquier naturaleza, acreditados con su salario, sus pagos u honorarios o su pensión siempre que medie autorización expresa de descuento dada al empleador o entidad pagadora, quien en virtud de la suscripción de la libranza o descuento directo otorgada por el asalariado, contratista o pensionado, estará obligado a girar los recursos directamente a la entidad operadora (Ley 1527 de 2012). Con el crédito de libranza, se establece un importante proceso que abre la posibilidad de que muchos colombianos ingresen al sistema financiero para acceder a este importante servicio.

Ley 1607 de 2012: Se faculta al Gobierno para fijar tarifas, determinar precios máximos y mínimos, y a la Superintendencia Financiera de Colombia a establecer un esquema de seguimiento a la evolución de las tarifas de los servicios financieros (Ley 1607 de 2012). Con esta norma, se entiende que el Gobierno nacional juega un papel fundamental en los costos que rodean al ciudadano al momento de ingresar y mantenerse en el sistema financiero.

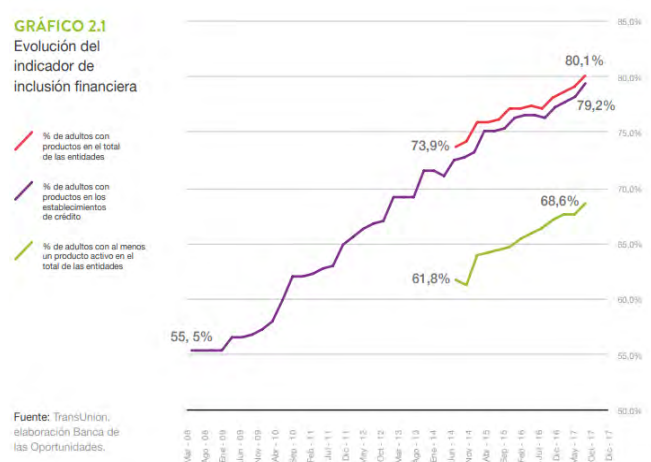
Ley 1735 de 2014: Con esta norma creó las Sociedades Especializadas en Depósitos y pagos Electrónicos (Sedpe), destinadas a promover la inclusión financiera a través de productos financieros transaccionales, como las transferencias, los pagos, los giros y el recaudo (Ley 1735 de 2014).

V. CONSIDERACIONES GENERALES

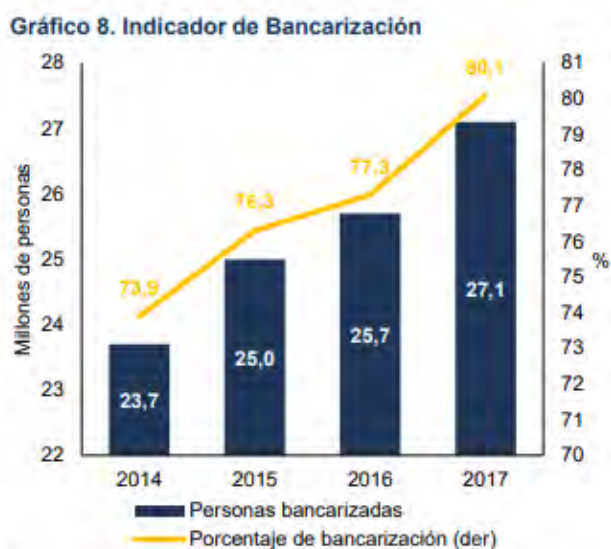
El acceso a los productos financieros en Colombia tiene unas limitaciones que deben ser superadas si se busca disminuir algunas brechas tecnológicas y financieras que rodean nuestra sociedad. Es importante promover a través de leyes como la presente, el uso y acceso a medios electrónicos para pagos. El Gobierno a través de distintas iniciativas como la Banca de Oportunidades, ha logrado obtener resultados importantes pero hay que continuar los esfuerzos.

Entre 2007 y 2015 más de 8 millones de personas accedieron al sistema financiero, con lo cual el porcentaje de la población con al menos un producto financiero pasó del 55% al 76.3%. La meta de inclusión financiera, se ubicaba para el año 2014 en 21 millones de personas, cifra que viene en constante aumento desde 2007.

La más reciente medición del indicador de inclusión financiera indica que al cierre del año 2017 el 80.1% de los adultos posee productos en alguna entidad del sector financiero y que el 68.6% tiene por lo menos un producto activo.



De acuerdo con los cálculos presentados por Asobancaria en 2017 el número de personas bancarizadas estaba cerca de 27 millones de personas.



Es importante seguir fomentando la inclusión financiera en Colombia, dados los importantes resultados que se pueden obtener desde distintas ópticas. Importantes conclusiones retenidas por el Banco de la República en su documento Inclusión Financiera en Colombia del año 2014, han dado relevancia a esto. Se ha dado cuenta de la importancia para la coherencia macroeconómica que debe tener el acceso de usuarios a los servicios financieros, se entiende que una insuficiente inclusión financiera por parte de importantes grupos de una sociedad puede retrasar el desarrollo y el crecimiento económico, impedir el buen funcionamiento de las políticas

macroeconómicas en el corto plazo y contribuir a la desigualdad social².

De igual manera, el Banco entiende que para que las políticas de inclusión financiera sean efectivas, el Estado tiene que asumir el propósito de aumentar el nivel de capacidades financieras de los consumidores e incentivar una oferta de servicios financieros apropiados³. Es importante que en este proyecto de ley se establezca la importancia que cumple el Gobierno nacional en la provisión de herramientas para aumentar el conocimiento de las personas en esta materia.

De igual manera, estos estudios del Banco de la República muestran que cerca del 56% de la población tenía una cuenta de ahorro finalizando el 2012, sin embargo el 48% de estas no habían sido utilizadas en el último semestre de 2014, este dato revela que aunque Colombia ha avanzado en términos de dar acceso y bancarizar a la población aún tiene un importante camino por recorrer en términos de lograr un uso efectivo de los mismos⁴. Con la intención que guarda este proyecto de ley, se sigue incentivando el uso de esos medios financieros que gran parte de la población ya tiene.

Sellega a la conclusión además de que la expansión de plataformas transaccionales de bajo costo para los usuarios, como la banca móvil, y los nuevos servicios financieros desarrollados en el marco de esta encuentran grandes dificultades para lograr una implementación generalizada por la desconfianza que persiste acerca de las condiciones de seguridad y accesibilidad de estos servicios, particularmente en zonas apartadas. Es imprescindible entender que con el fortalecimiento de la educación financiera como lo propone este proyecto de ley, se puede seguir mejorando el acceso a estos medios electrónicos que tienen un papel fundamental dentro del sistema financiero.⁵

Las cifras muestran que el horizonte de planificación financiera de la mayoría de los colombianos (55%) es de corto plazo, por lo que no resulta extraño que sólo un 65% de los colombianos consideren que están en capacidad de afrontar un gasto imprevisto, y sólo el 25% esté realizando aportes para su pensión. También se destaca que el 69% de la población afirma que nunca le habían enseñado a administrar el dinero, y aunque más de un 70% fue capaz de responder correctamente a preguntas sobre conocimientos financieros básicos, como la definición de inflación y el concepto de intereses de un préstamo, el porcentaje se reduce sustancialmente cuando deben hacer cálculos sencillos sobre el interés simple y compuesto (35% y 26%, respectivamente)⁶.

El estudio analiza que más allá del “acceso” (bancarización), dimensión en la que el país ha adelantado mucho en los últimos años, si el país quiere lograr una auténtica inclusión financiera es fundamental avanzar en lograr un “uso” efectivo de los servicios financieros (Banrep, 2014). Para esto se requiere de los esfuerzos conjuntos y coordinados del sector público y privado con el fin de reducir las fallas de mercado que aún persisten. Además, entiende que es importante continuar ajustando el marco regulatorio para garantizar la sostenibilidad de la inclusión en el largo plazo. Como se puede analizar, en el contenido de este proyecto de ley, se busca mantener esa sostenibilidad de inclusión.

Además cabe resaltar que, “desde que se acuñaron las primeras monedas, en el siglo VII antes de Cristo, el efectivo ha vertebrado el intercambio de bienes y servicios y aún hoy es el medio de pago claramente predominante en el mundo. Sin embargo, la revolución tecnológica ha acelerado el proceso de sustitución del dinero por otros medios de pago”⁷.

Con la convergencia tecnológica y la transformación digital, encontramos que a diario son menos las transacciones que se realizan en efectivo y el papel moneda en unos años va a entrar en desuso, principalmente por temas de seguridad y de facilidad en las transacciones. La utilización de la tecnología en los medios de pago contribuye a la modernización del Estado colombiano, a tener una mayor transparencia en las operaciones financieras y, por ende, ayuda a la lucha contra la corrupción por medio de la trazabilidad del dinero.

De acuerdo con la Superintendencia Financiera de Colombia en el país hay 88 billones de pesos de dinero circulante, de los cuales 42 billones se mueven en efectivo⁸, sin embargo los ciudadanos no son del todo ajenos al uso de medios electrónicos para las transacciones cotidianas, ya que en el Informe de Operaciones de la Superintendencia Financiera⁹ se indica que durante el segundo semestre de 2018, se realizaron 6.333.724.511 operaciones por medio de los diferentes canales de las entidades bancarias. Señala además, que al cierre del año 2018, se realizaron por Internet 3.151.719.657, esto es, un promedio de 8.634.848 operaciones por día; mientras que a través de cajeros automáticos se realizaron 816.981.036, esto es, 2.238.304 operaciones diarias en promedio. Es más, un reciente estudio de consumo reveló que los medios de pago electrónicos son utilizados en apenas el 14% del gasto de los hogares, mientras el

² Departamento de Estabilidad Financiera (2014) Inclusión Financiera Reporte Especial marzo 2014. Banco de la República <http://www.banrep.gov.co/es/inclusion-financiera-1>

³ *Ibíd.*

⁴ *Ibíd.*

⁵ *Ibíd.*

⁶ *Ibíd.*

⁷ Centro del Sector Financiero de PwC. (2015) Los medios de pago, un paisaje en movimiento. <http://www.pwc.es/es/publicaciones/financiero-seguros/assets/medios-pago-paisaje-movimiento.pdf>

⁸ Revista *Semana*. (2015) Del pago en efectivo a los medios electrónicos. Disponible en: <http://www.semana.com/especiales-comerciales/articulo/del-pago-en-efectivo-los-medios-electronicos/434760-3>

⁹ Superintendencia Financiera de Colombia (2019) Informe de Operaciones 2018. Disponible en: <https://www.superfinanciera.gov.co/publicacion/61066>

86% de las transacciones registradas se realizan en efectivo¹⁰.

Otro ejemplo del cambio que ha traído consigo las transacciones por medios electrónicos encontramos que en cuanto a transporte público diario por medio de tarjetas electrónicas, se pueden comparar cifras de los diferentes sistemas en las ciudades principales.

- Bogotá: En el Sistema Integrado de Transporte (SITP)¹¹, aproximadamente se realizan 1'400.000 de viajes diarios en promedio a \$2.400. Por lo que un día de transporte tiene un valor de: \$2'000.000.000.
- Medellín: El Metro de Medellín registró 1'565.000 pasajeros promedio en un día típico laboral durante el 2016¹². Considerando que la tarifa del pasaje es en promedio de \$2,500. Es decir, que un día de transporte en Metro en jornada laboral normal es de: \$3,920,500,000.
- Cartagena: El Sistema Integrado de Transporte Masivo (SITM)), de Cartagena diariamente transporta cerca de 100.000 personas¹³ y el valor del pasaje es de \$2.000, teniendo en cuenta que solo el 13% de la población se moviliza en las rutas que hasta el momento tiene el sistema. Por tanto, en un día laboral, se recauda: \$200'000.000.
- Cali: El Sistema Integrado de Transporte MetroCali tiene 450.000 pasajeros diarios¹⁴ a un valor de \$1.900 costando un día hábil en promedio \$855,000,000.

A nivel internacional se han venido adoptando medidas similares que hoy sirven como referencias de experiencias positivas que debemos tener en cuenta. India es pionero en el tema de incentivar el desuso de efectivo, con la expedición de un Acto Financiero expedido para 2017, en el cual dentro de su estructura promueven la economía digital tomando medidas necesarias para desincentivar las transacciones con efectivo como la implementación de más impuestos que entró en vigencia a partir del 1° de abril del 2018. De acuerdo al Banco Mundial, India se convirtió en la sexta economía mundial, reemplazando a Francia. Así mismo

señala este informe que la economía de este país asiático durante el primer trimestre de 2018 alcanzó indicadores superiores al 7% posicionándola como la de mayor crecimiento a nivel mundial, todos estos logros son producto de políticas financieras serias y bien estructuradas que buscan además de fortalecer la economía formal, disminuir el flujo de dineros en los denominados mercados negros, disminuir los índices de corrupción e incrementar la transparencia en la implementación de las políticas económicas.¹⁵

En otros países, como Dinamarca han planteado la abolición del dinero en efectivo basados en creciente evolución tecnológica que se impone cada día más en las transacciones diarias, además de una evidencia que existe entre la posición de los países desarrollados y los modos de pago: “A mayor desarrollo, mayor empleo de las tarjetas, de las transferencias, de las domiciliaciones y de los cheques. África, con un 99% de empleo de efectivo, y Norteamérica, con un 51%, serían las regiones en los extremos de la escala”¹⁶ Por su parte, países como Uruguay han implementado medidas a través de su legislación para disminuir el reducir el uso del efectivo (Ley 19.210 de 2014), donde el pago de los salarios y los honorarios profesionales debe, obligatoriamente, hacerse por medios de pago electrónicos.

Sin embargo, la ubicación geográfica no es determinante en este tema, por ejemplo en Kenia se tiene como servicio de pago el uso de mensajes de texto, y se denomina sistema M- Pesa, que permite a los usuarios transferir fondos utilizando sus terminales y que mueve al día 20 millones de euros en transacciones según Safaricom, que con un 80% de cuota de mercado es la mayor operadora móvil del país¹⁷ lo que ha favorecido a la seguridad en las transacciones diarias de los usuarios, que anteriormente frente a la delincuencia común por el uso de efectivo, práctica que se ha venido adoptando en otras ciudades de la región como Mogadiscio, capital de Somalia¹⁸, ya que hay un amplio margen de ciudadanos que tienen dispositivos móviles pero no están bancarizados.

La motivación para realizar este cambio es disminuir las brechas tanto tecnológicas como financieras que existen entre los diferentes grupos poblacionales, dándoles una mayor posibilidad de acceso a servicios que son de difícil acceso en las regiones, como lo es la bancarización mientras que de acuerdo al panorama ahora la mayoría de la población tiene acceso a dispositivos móviles. El 65 por ciento de la población mundial (unos

¹⁰ Mastercard, Sondeo diario *La República*.

¹¹ SITP (2019) Estadística de Oferta y Demanda del SITP, diciembre 2018.
<https://www.transmilenio.gov.co/publicaciones/151162/estadisticas-de-oferta-y-demanda-bimensual-del-sistema-integrado-de-transporte-publico-sitp-diciembre-2018/>

¹² Caracol (2017) El metro de Medellín recaudó 411 mil millones de pesos el año pasado
http://caracol.com.co/emisora/2017/03/31/medellin/1490987235_045233.html

¹³ Otero, Érica (2016) Transcribe es el medio de transporte preferido por el 13% de los cartageneros
<http://www.eluniversal.com.co/cartagena/transcribe-es-el-medio-de-transporte-preferido-por-el-13-de-los-cartageneros-245291>

¹⁴ *El Tiempo* (2016) El MÍO debe llegar a los 650.000 pasajes diarios, disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16641677>

¹⁵ *El Economista* (2018) India ya es la sexta economía del mundo. Disponible en: <https://www.economista.com.mx/economia/India-ya-es-la-sexta-economia-del-mundo-20180710-0091.html>

¹⁶ Centro del Sector Financiero de PwC. (2015) Los medios de pago, un paisaje en movimiento. <http://www.pwc.es/publicaciones/financiero-seguros/assets/medios-pago-paisaje-movimiento.pdf>

¹⁷ *El País* (2015) El dinero de Kenia cabe en un móvil. Disponible en: https://economia.elpais.com/economia/2015/03/13/actualidad/1426262089_902684.html

¹⁸ NAE. (2015) África líder en banca móvil. Disponible en: <https://nae.es/afrika-lider-en-banca-movil/>

4.800 millones de personas), a fines del año pasado, contaba con un dispositivo telefónico móvil. Para mediados de este año, la cifra debería alcanzar los 5.000 millones¹⁹.

Para que el cambio sea significativo, es necesario que el Gobierno nacional facilite e incentive el uso de transacciones electrónicas. Impuestos como el Gravamen a los Movimientos Financieros (4 x 1.000) continúan aplicándose y afectan de manera negativa tanto la bancarización como el aumento del uso de transacciones electrónicas. En el proyecto se le brinda la flexibilidad al Gobierno nacional para, en caso de que lo considere pertinente, tenga la oportunidad de iniciar el desmonte del GMF; el ejecutivo podría tomar la decisión de desmontarlo gradualmente, en especial, considerando que fue una medida de carácter temporal implementada para solventar una crisis económica que estaba atravesando en el pasado el país y cumplir un compromiso de Estado.

Con esta propuesta, se abre la puerta para que al desmontarse el GMF de manera gradual, el Gobierno nacional pueda compensar los ingresos percibidos por este impuesto a través de la entrada de nuevos ciudadanos al sector formal de la economía, la reforma tributaria reciente al igual que todas las medidas del Estado colombiano para reducir el gasto y la informalidad y mantener la regla fiscal; la meta sería que los nuevos ingresos generen cerca del 2% del PIB correspondiente a la cuarta parte del recaudo anual del 4x1.000.

Es importante resaltar que en el proceso de bancarización y de acercamiento con los ciudadanos, existen iniciativas voluntarias del sector financiero y vale la pena destacar el portal de Internet www.yodecidomibanco.com en la cual se le brinda al usuario la información detallada para seleccionar el producto financiero que más se

ajuste a sus necesidades. Lamentablemente, este tipo de herramientas son poco conocidas por los ciudadanos, por lo cual queremos que sea replicada en el Estado colombiano, a través de las entidades encargadas, convirtiéndose en un ejemplo para el sector público y que en aras de la transparencia y la legalidad, evocando a la libre competencia, se le dé la información completa para que los usuarios tengan la posibilidad de escoger el proveedor de servicios financieros que mejor se ajuste a cada una de sus necesidades.

Entre los beneficios que se tienen con la implementación de los medios electrónicos para los pagos sobre el efectivo se encuentra la posibilidad de tener mayor transparencia en las transacciones por medio de la trazabilidad del dinero, lo que permite luchar contra la corrupción de forma directa. “Uno de los problemas del uso en efectivo es que no hay trazabilidad. Es difícil seguir transacciones lo cual genera corrupción y prolonga la informalidad que hoy en día llega a 40 por ciento del PIB nacional”²⁰.

El proyecto también tiene dentro de sus propósitos, combatir una problemática que se ha presentado históricamente en el país como es la Economía Subterránea, aquella asociada con actividades al margen del código legal de un país, es de particular relevancia en Colombia debido al alcance que tiene la economía del narcotráfico y la economía informal evasora de la legislación fiscal y laboral²¹ y que si bien ingresan en algún punto a la economía nacional no se tiene ningún registro real de su procedencia o de su destinación final. Con la entrada en vigencia de este proyecto los colombianos tendrán más mecanismos que nos permitan luchar contra la corrupción y a favor de la transparencia.

VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Texto Original	Texto propuesto para segundo debate	Justificación
“Por medio del cual se lucha contra la corrupción y se promueven la transparencia y la formalización con medidas para reducir el dinero en efectivo y promover las transacciones electrónicas en Colombia”	“Por medio del cual se promueven beneficios para los usuarios del sector financiero, se promueven también la transparencia, la formalización y la bancarización y se lucha contra el terrorismo y la corrupción al reducir excesos de efectivo y se dictan otras disposiciones”	Para darle claridad al proyecto, garantizar el principio de unidad de materia y en concordancia con el artículo 169 de la C.P. se modifica el título del proyecto.
Artículo 1°. La presente ley tiene por objeto reducir el uso del dinero en efectivo, promover las transacciones electrónicas y la formalización comercial en el territorio nacional y fomentar la educación financiera como medidas a favor del bienestar de todos los colombianos, a favor de la transparencia y en contra de la corrupción.	Artículo 1°. La presente ley tiene por objeto promover beneficios a los usuarios del sector financiero a través de la inclusión, la legalidad y la transparencia y mediante la lucha contra el terrorismo y la corrupción.	Se ajusta el objeto del proyecto para dar mayor claridad a la iniciativa preservando el principio de unidad de materia.
Artículo nuevo	Artículo 2°. Todo beneficio o ahorro que se genere a partir de esta ley deberá reflejarse en los usuarios finales del sector financiero.	Artículo nuevo

¹⁹ Centro del Sector Financiero de PwC. (2015) Los medios de pago, un paisaje en movimiento. <http://www.pwc.es/es/publicaciones/financiero-seguros/assets/medios-pago-paisaje-movimiento.pdf>

²⁰ Revista *Semana*. (2015) Del pago en efectivo a los medios electrónicos. Disponible en: <http://www.semana.com/especiales-comerciales/articulo/del-pago-en-efectivo-los-medios-electronicos/434760-3>

²¹ Arango, Carlos & Misas, Martha & López, Enrique. (2017). Economía Subterránea en Colombia 1976-2003: Una medición a partir de la Demanda de Efectivo.

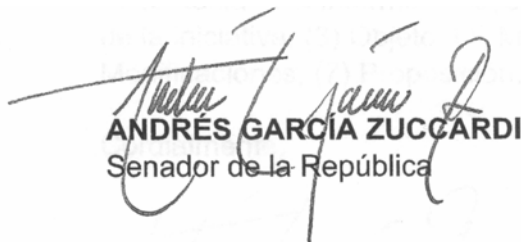
Texto Original	Texto propuesto para segundo debate	Justificación
Artículo nuevo	Artículo 3°. La Superintendencia Financiera está obligada a publicar de forma gratuita, pública, sencilla, visible, comparable, y actualizada en su página web el listado de servicios, precios y tarifas del sector financiero. El acceso a la información completa del mercado ayudará al ciudadano en su toma de decisiones financieras.	Artículo nuevo
Artículo 2°. El Gobierno nacional y el Banco de la República evaluarán y rendirán informe al Congreso sobre posibles medidas para reducir la circulación de billetes de alta denominación en el año siguiente a la entrada en vigencia de esta ley.	Artículo 4°. El Gobierno nacional y el Banco de la República evaluarán y rendirán informe al Congreso sobre posibles medidas para reducir la circulación de billetes de alta denominación en el año siguiente a la entrada en vigencia de esta ley.	Sin modificaciones
Artículo 3°. Las transacciones de dinero superiores a cien millones de pesos deberán realizarse exclusivamente por medios electrónicos. Parágrafo. Este artículo no tiene ningún efecto sobre pagos y transacciones con medios diferentes al dinero como por ejemplo trueques y metales preciosos, entre otros.	Artículo 5°. Las transacciones de dinero superiores a cien millones de pesos deberán realizarse exclusivamente por medios electrónicos. Parágrafo. Este artículo no tiene ningún efecto sobre pagos y transacciones con medios diferentes al dinero como por ejemplo trueques y metales preciosos, entre otros.	Sin modificaciones
Artículo 4°. El Gobierno nacional estará a cargo de la promoción de la educación financiera y la bancarización de todos los ciudadanos colombianos para garantizar el manejo correcto de medios electrónicos en el sistema financiero. Parágrafo. El Gobierno nacional podrá suscribir convenios con entidades del sector privado y/o público para garantizar la capacitación de los ciudadanos en temas de educación financiera.	Artículo 6°. El Gobierno nacional estará a cargo de promover la educación financiera, la bancarización, y la protección de todos los ciudadanos colombianos contra fraudes, estafas y delitos informáticos financieros. Parágrafo. El Gobierno nacional podrá suscribir convenios con entidades del sector privado y/o público para cumplir con el objeto del presente artículo.	Se incluye protección contra fraudes, estafas y delitos informáticos financieros.
Artículo 5°. En los establecimientos públicos, medios de transporte masivos, y demás entidades del orden nacional, se fomentará el uso de los medios electrónicos sobre el efectivo. Parágrafo. Se tendrá como meta que todas las entidades del orden nacional hayan eliminado el uso de efectivo a más tardar en 2030. Parágrafo transitorio. El papel moneda seguirá vigente en el comercio particular y la transición será de manera gradual.	Artículo 7°. En los establecimientos y entidades públicas, así como las entidades adscritas y vinculadas, en el territorio nacional, se fomentará el uso de los medios electrónicos sobre el efectivo. Parágrafo. Se tendrá como meta que a más tardar en 2030 los establecimientos, entidades públicas, y las entidades adscritas y vinculadas hayan realizado la transición con éxito. Parágrafo transitorio. El papel moneda seguirá vigente en el comercio particular y la transición será de manera gradual.	Se cambia la redacción del artículo para un mejor entendimiento del uso de los medios electrónicos en las entidades públicas y para hacer más explícito que el dinero en efectivo seguirá haciendo parte de la economía.
Artículo 6°. Cualquier promoción comercial que ofrezca beneficios, monetarios o no, a los clientes que adquieran bienes o servicios por pago en efectivo deberá extenderse a los pagos electrónicos. Los productores, proveedores o comercializadores de bienes o servicios no podrán ofrecer beneficios monetarios u otros, a los clientes que adquieran bienes o servicios a cambio de pagos en efectivo	Artículo 8°. Los beneficios que se ofrezcan por pagos en efectivo serán extendidos a los pagos electrónicos. Parágrafo. Esto aplica para cualquier promoción comercial que ofrezca beneficios, monetarios o no, a los clientes que adquieran bienes o servicios por pago en efectivo y deberán extenderse a los pagos electrónicos. Los productores, proveedores o comercializadores de bienes o servicios no podrán discriminar a ningún ciudadano ofreciendo beneficios monetarios u otros a los clientes que adquieran bienes o servicios exclusivamente a cambio de pagos en efectivo.	Se cambia la redacción del artículo para luchar contra la discriminación y ampliando el acceso a las promociones comerciales para los clientes que utilicen pagos electrónicos.
Artículo 7°. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público será responsable de reglamentar los mecanismos correspondientes que incentiven las transacciones electrónicas, la bancarización de los ciudadanos y desincentiven el uso de efectivo en las operaciones financieras.	Artículo 9°. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público será responsable de reglamentar los mecanismos correspondientes que incentiven las transacciones electrónicas, la bancarización de los ciudadanos y desincentiven el uso de efectivo en las operaciones financieras con miras a luchar contra el terrorismo y la corrupción y luchar a favor de la transparencia.	Se resalta la lucha contra el terrorismo, la corrupción y a favor de la transparencia.
Artículo 8°. Las personas jurídicas que promuevan el uso de transacciones electrónicas en el territorio nacional recibirán incentivos a discreción del Gobierno nacional por dicha labor durante los primeros tres años luego de la entrada en vigencia de esta ley.	Artículo 10. Las personas jurídicas que promuevan el uso de transacciones electrónicas en el territorio nacional recibirán incentivos a discreción del Gobierno nacional por dicha labor durante los primeros seis años luego de la entrada en vigencia de esta ley.	Se cambia el periodo a seis años.

Texto Original	Texto propuesto para segundo debate	Justificación
Parágrafo transitorio. El Ministerio de Hacienda estará a cargo de reglamentar los incentivos correspondientes.	Parágrafo transitorio. El Ministerio de Hacienda estará a cargo de reglamentar los incentivos correspondientes.	
Artículo nuevo	Artículo 11. El Gobierno nacional PODRÁ, si lo considera conveniente, realizar el desmonte gradual del Gravamen de Movimientos Financieros (GMF, también conocido como el 4x1000), a partir del inicio del año fiscal 2022 de la siguiente manera: 3x1000 desde 2022, 2x1000 desde 2023, 1x1000 desde 2024, 0 desde 2025 Parágrafo transitorio. El Ministerio de Hacienda estará a cargo de reglamentar las medidas fiscales correspondientes.	Artículo nuevo
Artículo 9°. Vigencia. La presente ley entrará en vigencia a partir de la fecha de su promulgación, y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 12. Vigencia. La presente ley entrará en vigencia a partir de la fecha de su promulgación, y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.	Sin modificaciones

VII. PROPOSICIÓN

Considerando lo anteriormente expuesto, presento ponencia favorable y se propone a la Honorable Comisión Tercera Constitucional de Senado dar primer debate al **Proyecto de ley número 109 de 2018 Senado, por medio del cual se lucha contra la corrupción y se promueven la transparencia y la formalización con medidas para reducir el dinero en efectivo y promover las transacciones electrónicas en Colombia**, conforme al pliego de modificaciones propuesto.

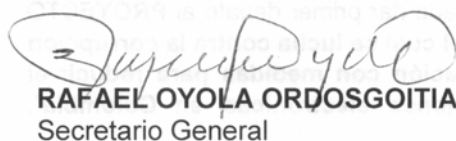
Cordialmente,



ANDRÉS GARCÍA ZUCCARDI
Senador de la República

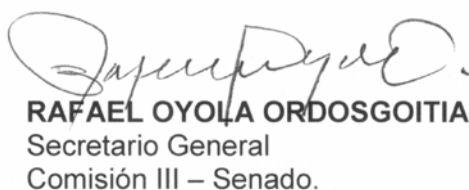
Bogotá, D. C., 7 de mayo de 2019

En la fecha se recibió ponencia y texto propuesto para primer debate al **Proyecto de ley número 109 de 2018 Senado, por medio del cual se lucha contra la corrupción y se promueven la transparencia y la formalización con medidas para reducir el dinero en efectivo y promover las transacciones electrónicas en Colombia**.



RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA
Secretario General

Autorizo la publicación de la siguiente ponencia para primer debate, consta de diecisiete (17) folios.



RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA
Secretario General
Comisión III – Senado.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 229 DE 2019 SENADO

por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cien años de la fundación del municipio de El Cairo, departamento del Valle del Cauca, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., abril 29 de 2019.

Doctor

JAIME ENRIQUE DURÁN BARRERA

Presidente

Comisión Segunda Constitucional Permanente

Honorable Senado de la República

Ciudad.

Asunto: Informe de ponencia para primer debate en Senado al Proyecto de ley número 229 de 2019 Senado, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cien años de la fundación del municipio de El Cairo, departamento del Valle del Cauca, y se dictan otras disposiciones.

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento de la honrosa designación conferida por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda y de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 229 de 2019 Senado, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cien años de la fundación del municipio de El Cairo, departamento del Valle del Cauca, y se dictan otras disposiciones, en los siguientes términos:

1. TRÁMITE DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley de origen congresional fue presentado por los Senadores José Ritter López y Roosevelt Rodríguez y los Representantes a la Cámara Norma Hurtado Sánchez, Jorge Eliécer Tamayo el día 11 de febrero de 2019. Se publicó en la *Gaceta del Congreso* número 97 de 2019.

El día 13 de marzo de 2019 se comunica la designación como ponente por parte de la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República.

1. OBJETO DEL PROYECTO

El proyecto pretende rendir homenaje al municipio de El Cairo, en el departamento de Valle del Cauca, a sus primeros pobladores y a quienes le han dado lustre y brillo en sus años de existencia, así como asociarse a través de la Nación a la celebración de sus cien años de fundación y contribuir al desarrollo local, fortaleciendo las condiciones estructurales del municipio.

2. ARTICULADO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley consta de seis artículos incluyendo el de vigencia.

El artículo 1º. La nación colombiana se asocia a la celebración de los cien años de la fundación del municipio de El Cairo, en el departamento del Valle del Cauca.

El artículo 2º autoriza al Gobierno nacional para que incluya en el Presupuesto General de la Nación las partidas presupuestales necesarias para incurrir en la finalidad de algunas obras y dotaciones de utilidad pública y de interés social para el municipio.

El artículo 3º. Las autorizaciones de gastos otorgadas al Gobierno nacional en virtud de esta ley se incorporarán en los presupuestos generales de la Nación de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal, en primer lugar; reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto, y, en segundo lugar, de acuerdo con las disponibilidades que se produzcan en cada vigencia fiscal.

El artículo 4º crea la junta municipal “Pro Centenario de la Fundación del Municipio de El Cairo, departamento del Valle del Cauca”.

El artículo 5º establece los integrantes de la junta municipal Pro Centenario de El Cairo, Valle del Cauca.

El artículo 6º señala la vigencia de la ley.

3. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Se hace necesario el reconocimiento de El Cairo como municipio al cumplir los cien años de fundación (marzo de 2019) porque con esta iniciativa legislativa se destaca el esfuerzo de sus gentes por lograr progreso y desarrollo e impulsa los esfuerzos de sus gobernantes, que pretenden con sus ciudadanos “garantizar condiciones de vida digna, promover la inclusión social, combatir la desigualdad, mejorar los accesos a una justicia pronta y efectiva, proteger los derechos de la población más vulnerable, fortalecer los lazos y los vínculos sociales; todo ello hace parte de un esquema de gobierno dirigido a crear un ambiente pacífico, armónico y democrático entre los habitantes”¹.

Este proyecto trata de hacer un homenaje a “una tierra maravillosa con cien años de historia”².

3.1 GENERALIDADES HISTÓRICAS Y GEOGRÁFICAS DEL MUNICIPIO DE EL CAIRO³

El Cairo es un municipio del departamento del Valle del Cauca, República de Colombia, ubicado en el suroeste del país y en el noroeste del departamento de Valle del Cauca.

Superficie total: 283 km²

Altitud media: 1.850 m s. n. m. Temperatura media: 18 grados centígrados

Distancia: 252 km a Cali

Gentilicio: Cairenses

Población Total: 10.177

Está situado a orillas del río Las Vueltas, a 252 km de Cali, la capital departamental.

Fue fundado en 1919 y la Ordenanza Departamental número 45 de 1947 lo elevó a la categoría de municipio, segregándolo del municipio de Versalles, Valle del Cauca.

Antiguamente esta zona estuvo poblada por la cultura quimbaya, que empleó la agricultura como principal base de su sustento, junto con la explotación de salinas y metalurgia del oro y el cobre.

La cabecera municipal empezó a formarse en el año de 1920, cuando colonos, como Pedro Arango, Antonio Carmona, Rafael Velásquez, Ramón Marulanda y otros, se instalaron en la región, a la que le dieron el nombre de Haceldama y años después, en 1947, recibió el nombre de El Cairo.

Su primer Alcalde fue Antonio Franco, luego Pedro Hernández y le sucedió Alfonso Cobo Velasco, a quien correspondió instalar el primer cabildo del municipio, siendo Pascual Zapata, el presidente de la corporación edilicia.

En su mayoría montañosa y con relieve correspondiente a la cordillera Occidental, destacándose como accidentes el cerro El Inglés, los altos de Galápagos, La Cruz y El Morrón y las cuchillas Camellones, El Espinazo, La Carbonera y La Miranda.

Sus tierras se distribuyen entre pisos térmicos medios y fríos.

Dentro de su geografía se hallan los corregimientos de Albán, La Guardia, San José, Playa Rica y Bellavista.

Limita por el norte y el occidente con el departamento del Chocó; por el oriente con los municipios de Ansermanuevo (Valle del Cauca), Argelia (Valle del Cauca) y El Águila (Valle del Cauca) y por el sur con el municipio de Versalles (Valle del Cauca).

En su economía sobresalen los cultivos de café, plátano, caña, maíz, yuca, frijol, tomate, aguacate,

² <http://www.elcairo-valle.gov.co/noticias/programacion-de-las-fiestas-del-centenario-del-19-al>

³ Informe del alcalde municipal de El Cairo, Valle del Cauca, José Ubency Arias Jiménez, 2019.

¹ Informe del alcalde municipal de El Cairo, Valle del Cauca, José Ubency Arias Jiménez, 2019.

mora, lulo, granadillas, naranjas, cacao, frutales y hortalizas.

Se comunica por carretera con los municipios de Ansermanuevo, Argelia y Cartago; además, dispone de viejos caminos de herradura que lo unen con los municipios de El Águila y Versalles.

Cuenta con dos establecimientos de enseñanza media, dos escuelas de primaria urbanas y 35 escuelas rurales.

Su mayor atractivo turístico son sus bosques naturales de Las Amarillas, el cerro El Inglés en la Serranía del Paraguas.

En el sector urbano se conserva la típica arquitectura colonial española.

Cuando aún no se había producido la creación del departamento del Valle, desde la región antioqueña se inició un proceso colonizador de tierras pertenecientes entonces a los Estados Soberanos de Tolima y Cauca.

3.2. CARACTERIZACIÓN SOCIO-ECONÓMICA DE EL CAIRO (VALLE). SITUACIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA⁴.

La actual ocupación del territorio se inició en 1899 con la llegada de colonos provenientes de Antioquia y el viejo Caldas al ser desplazados por la Guerra de los Mil Días y atraídos, en un principio, por la abundancia de tumbas precolombinas con piezas valiosas en oro y después por la abundante oferta natural representada en madera y suelos fértiles, apropiados para la producción de café. La cabecera municipal fue fundada por Pedro Arango y otros en marzo de 1919 y se erigió como municipio según Ordenanza número 45 de 1947.

En el proceso de poblamiento y de crecimiento urbano se construyeron numerosas viviendas propias de la arquitectura de la colonización antioqueña, que hoy representan un valioso patrimonio cultural, que ligado a los vestigios precolombinos han merecido reconocimiento nacional e internacional. En lo natural, el municipio de El Cairo forma parte integral del ecosistema estratégico denominado “Serranía de los Paraguas”, con territorio montañoso de relieve quebrado y ocupa la totalidad de la cuenca alta del río Garrapatas, que en su nacimiento recibe el nombre de río Albán o río Las Vueltas. El municipio de El Cairo está localizado en el noroccidente del departamento del Valle del Cauca, en el flanco occidental de la cordillera Occidental, y hace parte de la Serranía de los Paraguas en su costado nororiental.

DIAGNÓSTICO ECONÓMICO

Sector primario agricultura. Este sector representa la actividad económica más importante para el municipio, con una participación mayorista de los cultivos de café y plátano, los cuales generan la mayor parte de los empleos e ingresos locales. De acuerdo con la Encuesta Nacional Cafetera (SICA), en el municipio existen 1.067 fincas cafeteras con 4.888,5 hectáreas sembradas en café, de las

cuales 2.464,8 (50%) están en variedades típicas o tradicionales y 2.423,7 (50%) en café tecnificado, de las cuales 1.744,2 (35,7%) son de variedad caturra y 679,5 (13,9%) corresponden a la variedad Colombia.

Considerando la importancia biogeográfica de la región, las altas pendientes del suelo y las fuentes de agua, debe destacarse que 749 hectáreas de café tecnificado están con sombra, y 1456,9 hectáreas con semisombrío, lo cual, sumado con las hectáreas de café típico, conforma una masa boscosa que no ejerce un impacto ambiental tan negativo como otros tipos de explotaciones agropecuarias. Hay 217,8 hectáreas (9%) de café tecnificado que están a pleno sol. Son 1.652,2 hectáreas de café tecnificado (68%), que son cultivos menores de 8 años, y 771,5 hectáreas (32%) son iguales o mayores de 8 años.

SECTOR SECUNDARIO

Este sector de la economía tiene incipiente desarrollo en el municipio debido a que hay una alta dependencia de productos manufacturados y procesados, materiales para la construcción, la agricultura y los alimentos. El desarrollo de la sociedad de consumo, las multinacionales y la economía de mercado han originado esta mayor dependencia y la desaparición de un numeroso grupo de artesanos, como sastres, modistas, zapateros, talabarteros y fabricantes de jabones y velas.

SECTOR DE LA AGROINDUSTRIA

La agroindustria más representativa del municipio, es la panelera, contándose actualmente con 22 trapiches en funcionamiento, siendo los de mayor tamaño los de la cabecera municipal y el de Salmelia.

Esta agroindustria tuvo un apogeo durante la colonización de la región y hasta la década de los 50, ya que casi todas las fincas disponían de un trapiche panelero de tracción animal o humana (machucaderos o matagentes), los cuales han desaparecido en un buen número luego de la bonanza cafetera.

Los trapiches que aún se conservan utilizan motores de ACPM para su funcionamiento, y como combustible para el horno es utilizado el bagazo de la caña, suplementado con leña.

Actualmente, el municipio no es autosuficiente en panela, aunque gran parte lo abastece la producción local.

El Cairo cuenta con dos empresas asociativas de trabajo, una dedicada al ramo textil y otra a la elaboración de café molido, ambas equipadas con los elementos necesarios para cumplir su función.

EL ECOTURISMO

Las características paisajísticas y naturales de la región de El Cairo abren positivas expectativas para el desarrollo del ecoturismo, lo que se evidencia actualmente con la visita de numerosos visitantes, tanto al casco urbano como a los bosques de niebla aún conservados de la serranía, en los límites con el Chocó y el corregimiento de Boquerón.

Muchos son los visitantes universitarios e investigadores nacionales y extranjeros que visitan, estudian y disfrutan la biodiversidad de El Cairo, a

⁴ Informe del alcalde municipal de El Cairo, Valle del Cauca, José Ubency Arias Jiménez, 2019.

quienes queremos brindarles una excelente estadía y garantizarles la seguridad que se merecen.

SISTEMA SOCIAL MUNICIPAL

Demografía. El municipio de El Cairo registra una población proyectada por el DANE de 10.177 habitantes, que corresponden al 0,22% del total departamental, de los cuales 3.013 están ubicados en la cabecera municipal y 7.164 en el campo, por lo cual es una población eminentemente rural.

Partiendo de otros censos, la población de El Cairo presenta un crecimiento negativo continuo, mostrando un decrecimiento de la población total, ya que nuestro municipio tuvo un nivel poblacional superior a 20.000 habitantes entre los años 60 y 90 y dichos pobladores emigraron por falta de garantías sobre la seguridad de las familias.

Esta disminución de la población recae fundamentalmente en el sector rural, ya que la población urbana se ha mantenido más o menos estable.

De acuerdo con la pirámide demográfica de El Cairo (Valle), el 50% de la población es menor de 19 años. Esta composición hace que la población sea calificada como joven, lo cual se constituye en una fortaleza para el futuro desarrollo.

El desempleo y las condiciones de pobreza se han incrementado dadas la difícil situación económica del país, la crisis cafetera y las condiciones climáticas adversas.

Como resultado de las sucesivas crisis que ha venido sufriendo el sector cafetero debido al clima, las plagas y la crisis económica y agraria, se ha traducido en el crecimiento negativo de la de la producción, la economía y la población.

DEBILIDADES DEL SECTOR AGROAMBIENTAL⁵

- Hay baja eficiencia en la producción agrícola porque no se invierte en el campo ni en el mejoramiento de la producción agrícola.
- Se observa la agudización de los fenómenos climáticos, que aumentan los niveles de desempleo y la crisis social.
- El municipio genera un bajo valor en rentas propias, con alta dependencia de recursos externos y baja capacidad presupuestal.
- Hay un continuo uso del manejo extractivo de los recursos naturales, agudizando la crisis ambiental.
- La dependencia del monocultivo del café, con baja diversificación en la producción agropecuaria, no estimula la producción de alimentos.
- La casi nula capacitación de los trabajadores del campo no ha permitido la diversificación.
- Se presenta baja estabilidad en los trabajos.
- Hay carencia de sistemas productivos, rentables y sostenibles.

- El municipio tiene potencial en desarrollo ecoturístico asociado con la estrategia nacional de la biodiversidad, pero falta inversión foránea.
- Falta mayor eficiencia en el aparato productivo a través de un adecuado manejo del territorio y sus recursos naturales.
- El bajonivel de coordinación interinstitucional entre el gobierno departamental y el nacional está generando el agotamiento del recurso suelo y el aumento de la erosión.

4. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL, ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL

La iniciativa cumple con lo estipulado en la Constitución Política de Colombia, en especial con lo establecido en el artículo 154, que no incluye esta clase de proyectos en la cláusula de competencias exclusiva del Gobierno nacional. La mencionada norma también es recogida en el artículo 142 de la Ley 5ª de 1992.

Adicionalmente, la Corte Constitucional también se ha pronunciado en diferentes ocasiones frente a la legitimidad de presentar proyectos de ley con origen parlamentario de celebración de aniversarios, conmemoración de fechas o eventos especiales de importancia nacional, declaración de bienes materiales o inmateriales como patrimonio cultural, histórico, arquitectónico.

Frente al particular, es menester resaltar lo dispuesto en la sentencia C-411 de 2009, mediante la cual la Corte Constitucional señaló que el Congreso está facultado para presentar proyectos que comporten gasto público, pero la inclusión de las partidas presupuestales en el presupuesto de gastos es facultad exclusiva del Gobierno.

También ha indicado que el legislador puede autorizar al Gobierno nacional para realizar obras en las entidades territoriales, siempre y cuando en las normas se establezca que el desembolso procede a través del sistema de cofinanciación.

El proyecto de ley no conlleva un impacto fiscal debido a que en el articulado no se ordena gasto público, cumpliendo con lo estipulado en la Ley 819 de 2003. El proyecto menciona expresamente que se autoriza al Gobierno nacional para que incluya en el Presupuesto General de la Nación las partidas presupuestales necesarias para incurrir en la finalidad de algunas de las siguientes obras y dotaciones de utilidad pública y de interés social para el municipio.

En lo que tiene que ver con el gasto público, no sobra decir de nuevo que el proyecto de ley obedece a los considerandos de la honorable Corte Constitucional, que en sentencia constitucional C-866 de 2010 establece las siguientes subreglas sobre el análisis del impacto fiscal de las normas:

“... es posible deducir las siguientes subreglas sobre el alcance del artículo 7º de la Ley 819 de 2003:

- (i) las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un

⁵ Informe del Alcalde Municipal de El Cairo, Valle del Cauca, José Ubency Arias Jiménez, 2019.

parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica;

- (ii) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que ‘es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto’;
- (iii) en caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso

legislativo u omite conceptuar sobre la viabilidad económica del proyecto, no lo vicia de inconstitucionalidad puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el legislador ejerza su función legislativa, lo cual ‘se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático’; y

- (iv) el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger su posición; sin embargo, sí genera una obligación en cabeza del Congreso de valorarlo y analizarlo. Solo así se garantiza una debida colaboración entre las ramas del poder público y se armoniza el principio democrático con la estabilidad macroeconómica”.

5. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Se hacen modificaciones de técnica legislativa a cuatro artículos del proyecto y se propone eliminar dos.

Proyecto	Texto propuesto	Justificación
Artículo 1°. La nación colombiana se asocia a la celebración de los cien años de la fundación del municipio de El Cairo, en el departamento del Valle del Cauca, y rinde homenaje a sus primeros pobladores y a quienes le han dado lustre brillo en sus años de existencia.	Artículo 1°. La nación colombiana se asocia a la celebración de los cien años de la fundación del municipio de El Cairo, en el departamento del Valle del Cauca. y rinde homenaje a sus primeros pobladores, y a quienes les han dado lustre brillo en sus años de existencia.	La iniciativa solo desarrolla la celebración de los cien años y dicta algunas disposiciones relacionadas con el mismo.
Artículo 2°. Autorícese al Gobierno nacional para que en cumplimiento y de conformidad con los artículos 288, 334, 341, 345, 356 y 357 de la Constitución Política y de las competencias establecidas en la Ley 75 de 2002, incluya en el Presupuesto General de la Nación las partidas presupuestales necesarias para incurrir en la finalidad de algunas de las siguientes obras y dotaciones de utilidad pública y de interés social para el municipio de El Cairo, en el departamento del Valle del Cauca: A. Centro de acopio para concentrar la producción agrícola para su mercadeo. Valor aproximado de 800 millones de pesos. B. Equipo de maquinaria amarilla, como motoni-veladora, vibrocompactador, volqueta. Valor aproximado de 1.100 millones de pesos. C. Placas huellas para 5 kilómetros de vías rurales del municipio. Valor aproximado de 4.000 millones de pesos. D. Construcción y dotación del Hospital Santa Catalina del municipio. Valor aproximado de 4.000 millones de pesos. E. Cubierta para el coliseo deportivo del Colegio de la Presentación. Valor aproximado de 800 millones.	Artículo 2°. Autorícese al Gobierno nacional, para que, en cumplimiento, y de conformidad con los artículos 288, 334, 341, 345, 356 y 357 de la Constitución Política y de las competencias establecidas <u>en la Ley 715 de 2001</u> incluya en el Presupuesto General de la Nación las partidas presupuestales necesarias para concurrir <u>incurrir en la finalidad de algunas de</u> con las siguientes obras y dotaciones de utilidad pública y de interés social para el municipio de El Cairo, en el departamento del Valle del Cauca: A. Centro de acopio para concentrar la producción agrícola para su mercadeo. Valor aproximado de 800 millones de pesos. B. Equipo de maquinaria amarilla, como motoni-veladora, vibrocompactador, volqueta. Valor aproximado de 1.100 millones de pesos. C. Placas huellas para 5 kilómetros de vías rurales del municipio. Valor aproximado de 4.000 millones de pesos. D. Construcción y dotación del Hospital Santa Catalina del municipio. Valor aproximado de 4.000 millones de pesos. E. Cubierta para el coliseo deportivo del Colegio de la Presentación. Valor aproximado de 800 millones.	Se hacen unos cambios de redacción al artículo, se relaciona la Ley 715 de 2001, se aclara que se trata del principio de concurrencia y se eliminan las partidas aproximadas que se mencionan.
Artículo 3°. Las autorizaciones de gastos otorgadas al Gobierno nacional en virtud de esta ley se incorporarán en el los presupuestos generales de la Nación de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal en primer lugar, reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto, y, en segundo lugar, de acuerdo con las disponibilidades que se produzcan en cada vigencia fiscal.	Artículo 3°. Las autorizaciones de gastos otorgadas al Gobierno nacional en virtud de esta ley se incorporarán en el los Presupuestos Generales de la Nación de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal <u>en primer lugar, reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto, y, en segundo lugar, de acuerdo con las disponibilidades que se produzcan en cada vigencia fiscal.</u>	Se elimina el tratamiento en plural del presupuesto.

Proyecto	Texto propuesto	Justificación
Artículo 4°. Créase la Junta Municipal “PRO CENTENARIO DE LA FUNDACIÓN DEL MUNICIPIO DE EL CAIRO, DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA”, la cual tendrá a su cargo el seguimiento y la dirección de la ejecución de las obras especificadas en el artículo 2° de la presente ley, sin perjuicio del control fiscal, que le corresponde a la Contraloría General de la República, y las atribuciones legales conferidas a las autoridades municipales.	Eliminar	En el municipio de El Cairo ya se ha creado una junta pro centenario.
Artículo 5°. Para lo de rigor, LA JUNTA MUNICIPAL PRO CENTENARIO DE EL CAIRO, VALLE DEL CAUCA, estará integrada por los siguientes miembros: • El Alcalde Municipal o quien este delegue, quien la presidirá. • Dos representantes del honorable Concejo Municipal con sus respectivos suplentes. • El personero y secretario de Hacienda con funciones de tesorero municipal. • El señor cura párroco de la comunidad. • Dos representantes del gremio de comerciantes del municipio. Parágrafo 1°. Todos los anteriores miembros principales; tendrán voz y voto en las determinaciones de la junta, y hará las veces de Secretario General de ella la persona que la Asamblea General elija la junta. Parágrafo 2°. También serán responsables fiscal, civil, administrativa y penalmente en los términos que determina la ley.	Eliminar	En concordancia con el artículo anterior, se solicita eliminar la relación de miembros de la junta.
Artículo 6°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.	Artículo 6°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación. Esta ley rige a partir de su sanción y publicación en el <i>Diario Oficial</i> y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Se da una mejor redacción al artículo de acuerdo con los elementos de técnica legislativa.

6. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, nos permitimos solicitar a los honorables Senadores que integran la Comisión Segunda del Senado de la República dar primer debate en Senado al Proyecto de ley número 229 de 2019, *por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cien años de la fundación del municipio de El Cairo, departamento del Valle del Cauca, y se dictan otras disposiciones*, acogiendo el texto propuesto.

Atentamente,



JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA
Senador de la República



JOHN HAROLD SUÁREZ VARGAS
Senador de la República

7. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 229 DE 2019 SENADO

por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cien años de la fundación del municipio de El Cairo, departamento del Valle del Cauca, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La nación colombiana se asocia a la celebración de los cien años de la fundación del

municipio de El Cairo, en el departamento del Valle del Cauca.


Artículo 2°. Autorícese al Gobierno nacional para que, de conformidad con los artículos 288, 334, 341, 345, 356 y 357 de la Constitución Política y de las competencias establecidas **en la Ley 715 de 2001**, incluya en el Presupuesto General de la Nación las partidas presupuestales necesarias para **concurrir** con las siguientes obras y dotaciones de utilidad pública y de interés social para el municipio de El Cairo, en el departamento del Valle del Cauca:

- Centro de acopio para concentrar la producción agrícola para su mercadeo.
- Equipo de maquinaria amarilla, como motoniveladora, vibrocompactador, volqueta.
- Placas huellas para 5 kilómetros de vías rurales del municipio.
- Construcción y dotación del Hospital Santa Catalina del municipio.
- Cubierta para el coliseo deportivo del Colegio de la Presentación.

Artículo 3°. Las autorizaciones de gastos otorgadas al Gobierno nacional en virtud de esta ley se incorporarán en el Presupuestos General de la Nación, de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal, en primer lugar, reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto, y,

en segundo lugar, de acuerdo con las disponibilidades que se produzcan en cada vigencia fiscal.

Artículo 4°. *Vigencia*. Esta ley rige a partir de su sanción y publicación en el *Diario Oficial* y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA
Senador de la República



JOHN HAROLD SUÁREZ VARGAS
Senador de la República

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 236 DE 2019 SENADO, 027 DE 2017 CÁMARA

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

Bogotá, D. C., 7 de mayo de 2019

Honorable Senador

CARLOS EDUARDO ENRÍQUEZ MAYA

Presidente Comisión Primera - Honorable Senado de la República

Ciudad

Asunto: Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 236 de 2019 Senado, 027 de 2017 Cámara, por medio de la cual se establece el régimen para el ejercicio de la capacidad legal de las personas con discapacidad mayores de edad.

Respetado señor Presidente:

Atendiendo la designación que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Primera del honorable Senado de la República como ponente y de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política y en la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia positiva para primer debate en Senado al proyecto de ley del asunto.

I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL PROYECTO DE LEY

El 25 de julio de 2017 fue radicado por primera vez, con coautoría de la Defensoría del Pueblo, el Proyecto de ley número 027 de 2017 Cámara. El 15 de noviembre del mismo año, el proyecto de ley fue aprobado en Comisión Primera de la Cámara de Representantes. En segundo debate, la plenaria de la Cámara de Representantes aprobó el proyecto el 4 de diciembre de 2018. El 13 de febrero de 2019 la Secretaría General del Senado remite el presente proyecto de ley a la honorable Comisión Primera del Senado. El 7 de marzo del 2019, la Sección de Leyes del Senado de la República recibió el expediente del Proyecto de ley número 236 de 2019 Senado, 027 de 2017 Cámara en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 183 de la Ley 5ª de 1992 y atendiendo las instrucciones de la Presidencia de esta corporación para continuar su trámite legal y reglamentario.

II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de ley número 027 de 2017 Cámara busca superar la barrera jurídica que ha generado que miles de colombianos y colombianas con discapacidad les sea negado el derecho al ejercicio de su capacidad jurídica, lo que ha tenido como efecto la vulneración de sus derechos humanos. Así, en armonía con los estándares internacionales, la jurisprudencia constitucional y los mandatos legales existentes, este proyecto de ley establece un régimen de toma de decisiones con apoyos por medio del cual las personas con discapacidad puedan ejercer su capacidad jurídica en igualdad de condiciones con los demás, haciendo uso de los apoyos que para ello requieran y con las salvaguardias adecuadas para su debido ejercicio.

Para ello, este proyecto de ley establece dos mecanismos de apoyo: los acuerdos de apoyo y la adjudicación judicial de apoyo. Ambos mecanismos acompañados de una herramienta que ha venido desarrollándose en los últimos años en Colombia: los documentos de voluntad anticipada. Los distintos mecanismos de apoyo establecidos en el presente proyecto de ley buscan ofrecer una amplia gama de posibilidades para que las personas con discapacidad puedan utilizar los apoyos que requieran, según sus necesidades, sin desconocer la pluralidad de necesidades de apoyo dentro de la comunidad.

Por lo anterior, el proyecto responde tanto a las necesidades de personas con discapacidad que requieran apoyos leves, como a las de quienes requieran apoyos más intensos. En el primer caso, los apoyos leves pueden ser previstos por las mismas personas con discapacidad y sus redes de apoyo a través de los acuerdos de apoyo o en su defecto de las directivas anticipadas. En el caso de los apoyos más intensos, estos pueden ser solicitados incluso por una tercera persona con interés legítimo, y pueden llegar al punto de requerir que una persona de confianza interprete de la mejor manera la voluntad y las preferencias de la persona con discapacidad a través de un proceso judicial. Así, el proyecto responde a una realidad compleja en donde las personas con discapacidad pueden requerir apoyos distintos, dejando atrás la dicotomía entre personas con capacidad plena y “personas con discapacidad mental absoluta”.

Igualmente, el proyecto establece distintas salvaguardias cuya intensidad, de igual manera, varía dependiendo de la intensidad de los apoyos, lo cual asegura que haya un control efectivo y real frente al respeto por las personas con discapacidad y el ejercicio de su capacidad jurídica.

En ese sentido, el proyecto de ley responde a las verdaderas necesidades de la población con discapacidad en Colombia, en el marco de la garantía de los derechos humanos, entendiendo que todas las personas son distintas y requerirán apoyos distintos a lo largo de su vida, pero poniendo siempre en el centro de la toma de decisiones la voluntad y las preferencias de las personas con discapacidad. Reconociendo que las personas con discapacidad son, ante todo, personas con derechos, sueños, esperanzas y preferencias propias, y cuyo

proyecto de vida debe girar en torno a esos sueños y esperanzas, como sucede con cualquier otra persona.

III. CONTEXTO DEL PROYECTO

El proyecto de ley, de origen parlamentario, fue presentado el 25 julio de 2017 en coautoría de la Defensoría del Pueblo.

La presente iniciativa es presentada a consideración del Congreso de la República por los honorables Representantes Samuel Alejandro Hoyos Mejía, Norbey Marulanda Muñoz, Jhon Eduardo Molina Figueredo, Miguel Ángel Pinto Hernández, Óscar Ospina Quintero, Inti Raúl Asprilla Reyes, Alirio Uribe Muñoz, Alfredo Rafael Deluque Zuleta, José Carlos Mizger Pacheco, Álvaro López Gil; por los honorables Senadores Juan Manuel Galán Pachón, Luis Evelis Andrade Casamá, Nora María García Burgos, Andrés García Zuccardi, Rosmery Martínez Rosales, Claudia Nayibe López Hernández y el Honorable Defensor del Pueblo Carlos Alfonso Negret Mosquera.

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

El proyecto de ley pretende garantizar el derecho al ejercicio de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad en Colombia, en armonía con los artículos 5° y 12 de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, a través de un sistema de toma de decisiones con apoyos y salvaguardias adecuadas para el ejercicio de la capacidad jurídica.

IV. CONSIDERACIONES

El presente proyecto de ley es el resultado de décadas de lucha por parte de personas con discapacidad y sus familias contra formas e instituciones jurídicas que, bajo el manto de la protección, coartan el desarrollo y goce efectivo de los derechos de las personas con discapacidad. Así, el presente proyecto de ley responde a una nutrida historia de reivindicación de derechos y busca materializar las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos frente a una población históricamente discriminada y segregada como son las personas con discapacidad. A continuación se hará un breve recuento de los antecedentes que condujeron a la construcción del presente proyecto de ley.

Marco constitucional

La discapacidad como un asunto de derechos

Históricamente, la discapacidad ha sido tratada como un elemento natural o intrínseco a la persona con discapacidad y no como un asunto social, derivado de las barreras que el ambiente impone a las personas con características funcionales diversas. Así, a lo largo de la historia, la discapacidad ha sido abordada bajo distintos modelos que, en vez de reconocer la discapacidad como un tema de derechos humanos, lo aborda desde una óptica poco favorable en términos de garantías fundamentales, permeada de prejuicios, matices paternalistas y segregacionistas. Por ello, las voces y la presencia de las personas con discapacidad, desafortunadamente, no han logrado situarse de forma visible en la agenda pública del país en años recientes.

La académica argentina Agustina Palacios ha identificado tres modelos predominantes en la concepción de la discapacidad: el modelo de la prescindencia; el modelo médico-rehabilitador y el modelo social¹.

Así las cosas, bajo el primer modelo —el de la **prescindencia**—, la discapacidad es concebida como un castigo o una maldición, algo intrínsecamente negativo e inútil, razón por la cual se considera que se debe prescindir de las personas con discapacidad. La historia abunda con ejemplos en que la concepción de la discapacidad como algo negativo ha repercutido en la política pública y la legislación, teniendo como efecto la eliminación de las personas con discapacidad. Sin ir más allá, en la década de los años cuarenta durante el Holocausto Nazi, se promulgó la Ley para la Prevención de Descendencia Genéticamente Defectuosa, que obligó a la esterilización de las personas consideradas no aptas para la reproducción deseable, y se desarrollaron mecanismos de exterminio como envenenamiento por monóxido de carbono, lo cual resultó en la muerte de aproximadamente un millón de personas con discapacidad.

Bajo el modelo **médico-rehabilitador**, la discapacidad es equiparada a una enfermedad o a un diagnóstico médico. Esta noción de la discapacidad reduce a la persona a una *enfermedad*, y las acciones derivadas van encaminadas, entonces, a *curar* a la persona o simplemente “normalizarla”. Este modelo tiene su génesis en el siglo XX, particularmente como resultado de la Primera y Segunda Guerra Mundial, donde las personas heridas durante la guerra eran personas *mutiladas* o a quienes “les faltaba algo”, y la discapacidad se torna una preocupación de Estado². La equiparación entre *enfermedad*, *condición o diagnóstico* y discapacidad acarrea, entonces, situar la problemática en torno a la discapacidad en la persona, su *deficiencia* o su *falta de normalidad*. Por ello, su utilidad social depende de su capacidad

¹ PALACIOS, Agustina. *El modelo social de la discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Madrid; Grupo editorial CINCA, 2008.

² STIKER, H. J., *A history of disability*. En: ídem.

de *ser curado* y, mientras esto no suceda o no sea posible, son entonces inferiores a lo *normal*.

Ahora bien, el derecho a la salud y a la rehabilitación de las personas con discapacidad es un elemento indispensable en la vida de las personas, pero bajo el modelo médico-rehabilitador la *curación* se convierte en la única política de Estado, sin la cual la persona es menos válida o *inválida*. En ese sentido, bajo este modelo, la voz de las personas con discapacidad es reemplazada por la *voz experta* del personal médico, y la vida de las personas con discapacidad se reduce a una serie de terapias o tratamientos que buscan hacerle lo más *normal* posible. Esto trae como consecuencia la segregación de las personas con discapacidad quienes, de facto, se encuentran excluidas de los espacios sociales y comunitarios, pues su vida se reduce a la *rehabilitación o curación*.

Por último, el **modelo social** plantea que la discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las características funcionales de una persona, así como las barreras que esta encuentra en su entorno. En consecuencia, la discapacidad ya no está determinada por la persona con características funcionales diversas, sino por las barreras que el mundo le impone. En ese sentido, una persona usuaria de silla de ruedas, por ejemplo, no tiene discapacidad por el hecho de que ejerce su movilidad de una manera diferenciada (a través de una silla de ruedas), sino cuando encuentra una escalera para acceder a un edificio. De esta forma, y bajo este modelo de la discapacidad, la obligación estatal y social ya no se encuentra en eliminar las personas *inútiles* ni en *normalizar* a la persona, sino en eliminar las barreras que no le permiten el goce efectivo y la materialización de sus derechos.

De manera correlativa, una persona sorda no *tiene* discapacidad por el hecho de que se comunica de una manera distinta (lengua de señas), sino por la falta de intérpretes en un evento o una conversación, o una persona ciega no es *inapta* para estudiar, sino que requiere que los textos estén en formatos accesibles que le permita interactuar con la información. Este modelo, entonces, propende a reconocer la discapacidad como un asunto de **derechos**, y no un asunto médico o intrínseco a las personas con discapacidad. Así, la sociedad y el derecho tienen la obligación, entonces, de reconocer las barreras que impiden el acceso de las personas con discapacidad o el ejercicio en igualdad de condiciones con los demás de sus derechos, y eliminar dichas barreras, haciendo de los espacios servicios e instituciones jurídicas accesibles.

Este movimiento, entonces, busca cambiar el foco de atención, del diagnóstico o la característica funcional, a las barreras; barreras físicas como escaleras, escalones y baños inaccesibles; barreras comunicativas como la falta de textos en braille, la falta de *software* de lectura de pantalla o de intérpretes de lengua de señas; barreras actitudinales como el prejuicio habitual de concebir a las personas de discapacidad como meras receptoras de servicios caritativos o personas sujetas a las decisiones de los demás; barreras jurídicas como las inhabilidades

para personas sordas en funciones públicas o figuras que niegan la capacidad de participar en la sociedad como la interdicción. Este modelo reconoce y reivindica la dignidad de las personas con discapacidad, y sitúa la responsabilidad de eliminar la discapacidad en toda la sociedad no a través de la *normalización* de las personas con discapacidad, ni a través de su marginalización, sino responsabilizando a la sociedad y al Estado con la eliminación de las barreras que generan la discapacidad y, por lo tanto, la discriminación y la marginalización.

La importancia del modelo social de la discapacidad no es únicamente conceptual, sino también jurídica, en tanto la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) recoge el modelo en su preámbulo, en donde el literal e reconoce:

“(…) que la discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás”.

Esta Convención, y su modelo de entendimiento de la discapacidad fue ratificada por Colombia en el 2011, por lo que se entiende incorporada al Bloque de Constitucionalidad y, por ende, es de obligatorio cumplimiento. Lo anterior implica que, en nuestro ordenamiento jurídico, el modelo social de la discapacidad que se entiende como el resultado de la interacción entre las características funcionales de una persona y las barreras en el entorno es jurídicamente vinculante. Frente a este punto se ha pronunciado en repetidas ocasiones la Corte Constitucional³, órgano que ha expresado que

*“... la protección de los derechos humanos de las personas que se encuentran en alguna circunstancia de discapacidad se aborda en la actualidad desde el modelo social, esto es, la discapacidad entendida como una realidad, no como una enfermedad que requiere ser superada a toda costa, en otras palabras, se asume desde el punto de vista de la diversidad, de aceptar la diferencia. Este modelo tiene una visión amplia, pues (i) supera un primer modelo centrado en la caridad y el asistencialismo y, (ii) además, parte de que no solo debe abordarse la discapacidad desde el punto de vista médico o de rehabilitación sino que se centra en el aprovechamiento de todas las potencialidades que tienen los seres humanos, independientemente del tipo de discapacidades que tengan”*⁴.

Así las cosas, en Colombia el modelo social de la discapacidad posee fuerza vinculante y las acciones estatales, incluyendo las adelantadas por el Congreso

³ Al respecto, revisar sentencia C-458 de 2015, M. P.: Doctora Gloria Stella Ortiz Delgado; sentencia C-182 de 2016, M. P.: Doctora Gloria Stella Ortiz Delgado; sentencia T-097 de 2016, M. P.: Doctor Luis Ernesto Vargas Silva; sentencia T-684 de 2014, M. P.: Doctor Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; sentencia T-933 de 2013, M. P.: Doctor Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, entre otras.

⁴ Corte Constitucional, sentencia C-066 de 2013. M. P.: Doctor Luis Ernesto Vargas.

de la República en su función legislativa, se deben enmarcar en el reconocimiento de la discapacidad como un fenómeno derivado de la interacción de las características funcionales de las personas con las barreras en el entorno. Por tanto, el Congreso en el marco de su labor legislativa debe propender a eliminar las barreras que generan discriminación y marginalización, y asegurar los apoyos requeridos para que todas las personas con discapacidad puedan ejercer todos sus derechos, sin distinción alguna.

Marco legal

El derecho a la capacidad jurídica

El derecho a la capacidad jurídica se ha comprendido a partir de dos conceptos, la capacidad legal, también conocida como capacidad de ejercicio, y la capacidad de goce. Así, la Corte Constitucional los ha definido en los siguientes términos:

“La capacidad de goce es la aptitud jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones. La capacidad de ejercicio o legal es la habilidad de la persona para poderse obligar por sí misma, sin la intervención o autorización de otra (C. C. artículo 1502)”⁵.

En ese sentido, la capacidad de goce se refiere al reconocimiento jurídico que tienen todas las personas que les habilita para gozar (ser titular) de sus derechos, es decir, ser acreedores del derecho a la propiedad, la vivienda, la educación, la salud, etcétera. La capacidad de ejercicio, por su parte, se refiere al reconocimiento del derecho a ejercer los derechos por sí mismo conforme a la voluntad de cada persona, es decir, contratar y obligarse por sí mismo.

Ahora bien, esta distinción cobra especial relevancia, pues si bien la capacidad de goce no suele ser restringida a las personas en el derecho moderno, la capacidad de ejercer dichos derechos sí se ha restringido históricamente a grupos poblacionales minoritarios y aún hoy se les restringe a las personas con discapacidad.

En ese sentido, la negación de la capacidad legal o capacidad de ejercicio ha sido común entre distintas poblaciones históricamente discriminadas, como es el caso de las personas afrodescendientes, las personas indígenas y, hasta hace poco, las mujeres. Esta tradición consistente en negar la capacidad legal a otros grupos poblacionales se puede rastrear, en nuestra tradición jurídica, al derecho romano (de donde proviene la figura de la interdicción).

No obstante, en el marco del reconocimiento de la capacidad legal de distintos grupos poblacionales, tal como en el caso de las mujeres y de las personas en condición de discapacidad, la herencia de instituciones del derecho romano clásico, como la figura de interdicción, se han configurado como impedimentos para el reconocimiento del derecho al ejercicio de su capacidad jurídica, pues se desarrollan desde una perspectiva médico-rehabilitador, que solo se limita a señalar las carencias y lo necesario

desde el ámbito médico para reconocerles como personas “normales”.

A raíz de esto, y reconociendo que la simple adjudicación de derechos sin permitir el ejercicio de los mismos es insuficiente para garantizar los derechos humanos, la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) ratificada por Colombia en el 2011, estableció en su artículo 12 la obligación del reconocimiento de la capacidad legal plena para las personas con discapacidad y el establecimiento de los apoyos y salvaguardas necesarios para su ejercicio. En ese sentido, el artículo 12 de la CDPD establece:

“Artículo 12. Igual reconocimiento como persona ante la ley”.

1. *Los Estados Partes reafirman que las personas con discapacidad tienen derecho en todas partes al reconocimiento de su personalidad jurídica.*
2. *Los Estados Partes reconocerán que las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás en todos los aspectos de la vida.*
3. *Los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes para proporcionar acceso a las personas con discapacidad al apoyo que puedan necesitar en el ejercicio de su capacidad jurídica.*
4. *Los Estados Partes asegurarán que en todas las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica se proporcionen salvaguardias adecuadas y efectivas para impedir los abusos de conformidad con el derecho internacional en materia de derechos humanos. Esas salvaguardias asegurarán que las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica respeten los derechos, la voluntad y las preferencias de la persona, que no haya conflicto de intereses ni influencia indebida, que sean proporcionales y adaptadas a las circunstancias de la persona, que se apliquen en el plazo más corto posible y que estén sujetas a exámenes periódicos por parte de una autoridad o un órgano judicial competente, independiente e imparcial. Las salvaguardias serán proporcionales al grado en que dichas medidas afecten a los derechos e intereses de las personas.*
5. *Sin perjuicio de lo dispuesto en el presente artículo, los Estados Partes tomarán todas las medidas que sean pertinentes y efectivas para garantizar el derecho de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, a ser propietarias y heredar bienes, controlar sus propios asuntos económicos y tener acceso en igualdad de condiciones a préstamos bancarios, hipotecas y otras modalidades de crédito financiero, y velarán por que las*

⁵ Corte Constitucional, sentencia C-466 de 2014, M. P.: Doctora María Victoria Calle Correa.

personas con discapacidad no sean privadas de sus bienes de manera arbitraria”.

Lo anterior implica una obligación internacional de reconocer el derecho a la capacidad jurídica de las personas con discapacidad en Colombia, obligación que, por estar incorporada en un tratado de derechos humanos debidamente ratificado por Colombia, hace parte del bloque de constitucionalidad. Esto ha sido reconocido por la Corte Constitucional de Colombia, órgano que ha reconocido el derecho a la capacidad jurídica de las personas con discapacidad conforme al artículo 12 de la CDPD y ha expuesto que *“el Estado tiene la obligación de disponer de todos los medios para que estas personas puedan gozar de estos derechos y eliminar todas las barreras para garantizarlos. En este sentido, tiene un deber específico de establecer todos los apoyos necesarios para que puedan recibir la información necesaria y ajustada a sus necesidades para comprender las implicaciones de las decisiones...”*⁶.

De igual manera, el Comité de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en las recomendaciones y preocupaciones que expidió a Colombia tras la revisión realizada al cumplimiento de la CDPD por parte de nuestro país en agosto de 2016, expresó que

*“Al Comité le preocupa que en el Código Civil y en la jurisprudencia del Estado persistan restricciones al ejercicio de la capacidad jurídica a personas con discapacidad, y como consecuencia, se les niegue el acceso a la justicia y al derecho a dar o negar su consentimiento libre e informado”*⁷.

El Congreso, reconociendo el carácter imperativo del mandato internacional de reemplazar el actual régimen de sustitución de la voluntad, expidió la Ley Estatutaria 1618 de 2013. El artículo 21, numeral 2 de esta ley estableció la obligación en cabeza del Ministerio de Justicia y del Derecho, junto con el Ministerio Público, las comisarías de familia y el ICBF, de “proponer e implementar ajustes y reformas al sistema de interdicción judicial de manera que se desarrolle un sistema que favorezca el ejercicio de la capacidad jurídica y la toma de decisiones con apoyo de las personas con discapacidad, conforme al artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas”. Esta cláusula evidencia una deuda histórica con la población con discapacidad del país, la cual busca ser solventada con el proyecto de ley que se presenta.

De esta manera, el Proyecto de ley número 027 de 2017 busca superar los enfoques normativos y jurisprudenciales que, en materia de capacidad

legal, siguen manteniendo enfoques que niegan el reconocimiento de las personas con discapacidad como sujetos de derecho pleno.

El Proyecto de ley número 027 de 2017, frente a las figuras sustitutivas del ejercicio de derechos

Como se resaltó previamente, tanto el estándar internacional en materia de discapacidad, el llamado que a partir de ello ha realizado el Comité de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, así como nuestro propio ordenamiento legal, establecen que para garantizar los derechos de la población con discapacidad en igualdad de condiciones es preciso eliminar las figuras que permiten que un tercero decida por la persona con discapacidad y sobre sus derechos, utilizando como único argumento la existencia de la discapacidad.

Las figuras de la interdicción y la inhabilitación, por mucho tiempo, se justificaron bajo el principio del interés superior y la protección hacia la persona con discapacidad. En ese sentido, la restricción al ejercicio general de derechos se fundamenta por la presunta protección que implica que un tercero, “capaz” de tomar buenas decisiones, decida en lugar de la persona con discapacidad.

Este proyecto permite, con las medidas que implementa, que la persona con discapacidad pueda tomar decisiones y controle su propia vida y que la participación de terceros sea facilitando y apoyando la toma de decisiones, y no sustituyéndola. En este sentido, los dos mecanismos de realización de apoyos, así como la herramienta de las directivas anticipadas, permiten que la toma de decisiones con apoyos sea aplicable a personas que requieren distintos niveles de apoyos.

V. ARGUMENTOS DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El proyecto de ley tiene como objetivo establecer medidas específicas para garantizar el derecho a la capacidad jurídica plena de las personas con discapacidad, al tiempo que determina el acceso a los apoyos que puedan requerirse para el ejercicio de esta.

El proyecto de ley encuentra su justificación en la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y los demás pactos, convenios y convenciones internacionales sobre derechos humanos aprobados por Colombia que integren el bloque de constitucionalidad y la Constitución colombiana.

En ese sentido, el proyecto acoge los mecanismos para el ejercicio de la capacidad legal, teniendo en cuenta que en el proceso puede que sea necesario recurrir a los llamados ajustes razonables, cuyo propósito es facilitar la comprensión de la información derivada de los actos jurídicos que ejerzan las personas con discapacidad.

Adicionalmente, el proyecto de ley incorpora los apoyos formales que pueden ser suscritos ante notario o conciliadores. Esta es una de las medidas a través de las cuales se puede ejercer la capacidad legal, sumada a las directivas anticipadas. El proyecto también regula la condición de las personas que pueden

⁶ Corte Constitucional, sentencia C-182 de 2016, M. P.: Doctora Gloria Stella Ortiz.

⁷ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Observaciones finales sobre el informe inicial de Colombia, adoptadas durante el 16 período de sesiones del Comité (15 de agosto-2 de septiembre de 2016) CRPD/C/COL/CO/1. 31 de agosto de 2016. Disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2FC%2FCOL%2FCO%2F1;Lang=en.

ejercer los apoyos, y su relación con los titulares del acto jurídico, al tiempo que modifica y deroga buena parte de las disposiciones jurídicas vigentes.

VI. TRÁMITE DEL PROYECTO ANTE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

En sesión plenaria del 4 de diciembre de 2018 fue aprobado en segundo debate el texto definitivo sin modificaciones del Proyecto de ley número 027 de 2017 Cámara, *por medio de la cual se establece el régimen para el ejercicio de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad mayores de edad*. Lo anterior consta en el acta de la Sesión Plenaria Ordinaria número 032 de diciembre 4 de 2018, previo anuncio en la sesión del 27 de noviembre del mismo año, conforme al Acta número 031.

VII. PROPOSICIÓN

De acuerdo con las consideraciones anteriores, propongo al honorable Senado de la República dar

primer debate al Proyecto de ley número 236 de 2019 Senado, 027 de 2017 Cámara, *por medio de la cual se establece el régimen para el ejercicio de la capacidad legal de las personas con discapacidad mayores de edad*, de conformidad con el texto aprobado por la honorable sesión plenaria de la Cámara de Representantes.

Cordialmente,

Cordialmente,

Miguel Ángel Pinto Hernández
Ponente

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 43 DE 2018 SENADO

por medio de la cual se crea el Instituto Colombiano de las Personas Mayores (ICPM).

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá, D. C.

Honorable Congresista

MIGUEL AMÍN ESCAF

Comisión Cuarta Constitucional Permanente

Senado de la República

Congreso de la República

Ciudad

Asunto: Comentarios al texto propuesto para primer debate del Proyecto de ley número 43 de 2018 Senado, por medio de la cual se crea el Instituto Colombiano de las Personas Mayores (ICPM).

Respetado Presidente:

De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto propuesto para primer debate del Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El proyecto de ley de iniciativa parlamentaria tiene por objeto crear el Instituto Colombiano de las Personas Mayores (ICPM) como un establecimiento público descentralizado con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, el cual tendrá su sede en Bogotá, adscrito al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DAFP), y podrá crear seccionales, regionales, zonales y locales, teniendo como una de sus fuentes patrimoniales las sumas que le sean asignadas en el Presupuesto General de la Nación (PGN).

Al respecto, al crearse una nueva entidad en la Administración pública, el proyecto estaría generando un gasto recurrente adicional y podría generar duplicidad de esfuerzos y recursos al realizar funciones que actualmente desarrollan otras entidades como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), o el mismo DAFP, sin que ello implique que se fusionarían dichas entidades de objetos similares.

Frente al impacto fiscal de la iniciativa, esto es, el costo que ocasionaría la creación del nuevo instituto, sólo podría calcularse en el momento de conocer con certeza los recursos humanos, técnicos y financieros que demandaría, así como su alcance dentro de la geografía nacional, al tratarse de una entidad de ese orden. Sin embargo, a modo de ejemplo, una aproximación de costo se puede obtener teniendo como parámetro algunas de las entidades nacionales que se focalizan en poblaciones específicas, las cuales generan erogaciones para la vigencia 2019 con cargo a los recursos del PGN desde los **\$7.876 millones** hasta más de **\$6,6 billones**, como se detalla a continuación:

Tabla 1.
Gastos de funcionamiento e inversión de algunas entidades del Estado en el PGN en el 2019

(cifras en millones de pesos)	Funcionamiento	Inversión	TOTAL PGN 2019
INCI	5.585	2.291	7.876
INSOR	5.222	4.033	9.255
Nasa Ki We	3.086	10.975	14.061
Sanatorio Contratación	14.092	0	14.092
Sanatorio Agua de Dios	38.446	476	38.921
Agencia Para la Reinserción y la Normalización - ARN	139.314	1.325	140.638
Atención y Reparación Integral a las Víctimas	720.500	1.185.442	1.905.943
Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	160.581	3.017.486	3.178.068
ICBF	613.254	5.996.240	6.609.495

Fuente: Presupuesto General de la Nación 2019. Dirección General de Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Comoquiera que el presente proyecto generaría costos para las finanzas públicas no contemplados en las proyecciones de mediano plazo del Sector Inclusión Social, se desconoce lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003¹, que a la letra dice:

¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

Artículo 7°. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarlos deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo (...).

*El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la **Gaceta del Congreso (...)**". (Subrayado fuera del texto).*

De otra parte, el artículo 25 del proyecto de ley sobre el régimen de financiación, según el cual el patrimonio del ICPM estaría constituido, además de las sumas que le sean asignadas en el PGN, por los "aportes o donaciones que le destinen al ICPM las entidades territoriales", podría desconocer la autonomía que para el manejo de los ingresos reconoce el artículo 287 de la Constitución Política a las entidades territoriales, máxime cuando los recursos que las entidades territoriales destinen a esa clase de instituciones deben estar establecidos en los respectivos actos de creación, y lo normado en la ley podría impactar el cálculo de esos recursos y eventualmente las finanzas de la entidad.

Finalmente, debe destacarse que según el artículo 154 superior, los proyectos de ley que refieran a los temas señalados en el numeral 7 del artículo 150 de la Carta Política, esto es, relacionados con la determinación de la estructura de la Administración nacional y creación, supresión o fusión de ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, son de la iniciativa privativa del Ejecutivo.

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la mencionada iniciativa implica que en caso de que algún proyecto de ley de origen parlamentario refiera a dichos asuntos, deberá contar con el aval del Gobierno nacional so pena de estar viciado de inconstitucionalidad. Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia C-821 de 2011 señaló:

"(...) Así las cosas, el consentimiento dado por el Gobierno a un proyecto de ley con respecto a las materias señaladas en el artículo 154 superior y la participación de este en el proceso formativo de la ley subsanan la vulneración de la iniciativa legislativa reservada. Dicho consentimiento se expresa en esos casos mediante la figura que jurisprudencialmente se ha denominado "aval del Gobierno o coadyuvancia" (...).

Por último, ha señalado la Corte que las disposiciones que sean aprobadas por el Congreso de la República sin haber contado con la iniciativa del Gobierno o el aval de este en las materias enunciadas por el inciso segundo del artículo 154 superior se encuentran viciadas de inconstitucionalidad (...)".

En este sentido, tratándose el proyecto de ley del asunto de la creación de una entidad del orden nacional, ello implica la modificación de la estructura de la Administración nacional, luego en caso de insistirse en su trámite legislativo corre un riesgo de inconstitucionalidad al no contar con el aval del Gobierno, representado en este Cartera.

Por todo lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley del asunto, no sin antes manifestar la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,



JUAN ALBERTO LONDOÑO MARTÍNEZ
Viceministro General
OAJ/DGPPN/DGRESS/DAF
MGM/GAR/C/AGA
UJ 934 - 2019

Con copia a:

- H.S. Laureano Augusto Acuña Díaz – Autor - Ponente
- H.S. Myriam Paredes Aguirre – Autor
- H.S. Carlos Andrés Trujillo González - Autor
- H.S. David Barguil Assis - Autor
- H.S. Juan Diego Gómez Jiménez - Autor
- H.S. Miguel Ángel Barreto Castillo - Autor
- H.S. Nora García Burgos – Autor
- H.S. Carlos Eduardo Enriquez Maya – Autor
- H.S. Juan Samy Merheg Marín - Autor
- Dr. Alfredo Enrique Rocha Rojas – Secretario Comisión Cuarta del Senado.

CONTENIDO

Gaceta número 322 - miércoles, 8 de mayo de 2019	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 267 de 2019 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 5ª de 1992, relacionado con el trámite legislativo, y se dictan otras disposiciones.	Págs. 1
PONENCIAS	
Informe de ponencia para primer debate, texto propuesto y pliego de modificaciones al proyecto de ley número 109 de 2018 senado, por medio del cual se lucha contra la corrupción y se promueven la transparencia y la formalización con medidas para reducir el dinero en efectivo y promover las transacciones electrónicas en Colombia.	5
Ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 229 de 2019 Senado, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cien años de la fundación del municipio de El Cairo, departamento del Valle del Cauca, y se dictan otras disposiciones.	12
Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 236 de 2019 Senado, 027 de 2017 Cámara, por medio de la cual se establece el régimen para el ejercicio de la capacidad legal de las personas con discapacidad mayores de edad.	18
CONCEPTOS JURÍDICOS	
Concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto propuesto para primer debate del proyecto de ley número 43 de 2018 senado, por medio de la cual se crea el Instituto Colombiano de las Personas Mayores (ICPM).	23