



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° 691

Bogotá, D. C., viernes, 2 de agosto de 2019

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 061 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se establece el subsidio económico al adulto mayor y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley pretende establecer el programa de Solidaridad con el Adulto Mayor “Colombia Mayor”, como una de las formas para garantizar la calidad de vida y el goce efectivo de derechos de los adultos mayores en Colombia.

Artículo 2°. El subsidio económico al adulto mayor, denominado actualmente como Programa de Solidaridad con el Adulto Mayor “Colombia Mayor”, consistirá en una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual, que se abonará al adulto mayor, siempre y cuando cumpla con los requisitos establecidos por el Gobierno nacional.

La asignación del subsidio económico aumentará anualmente y tendrá una cobertura en todo el territorio nacional.

El presente subsidio no podrá exceder del valor de un (1) smmlmv.

Parágrafo. El monto y los requisitos del subsidio económico serán fijados por el Gobierno nacional junto con los integrantes del Consejo Nacional del Adulto Mayor.

Artículo 3°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y

deroga disposiciones legales o reglamentarias que le sean contrarias.

De los honorables Representantes,


OSCAR SÁNCHEZ LEÓN
Representante a la Cámara


JOSÉ LUIS CORREA LÓPEZ
Representante a la Cámara

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Marco normativo

El artículo 1° de la Constitución Política establece:

Artículo 1°. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general (Const., 1991, artículo 1°). (Subrayado fuera de texto).

El artículo 2°, establece los fines del Estado Social de Derecho donde se destacan:

Artículo 2°. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución;... (Const., 1991, artículo 2°).

Facultad del Congreso el artículo 114 de la Constitución Política de 1991, determinó claramente que corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución; hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y

la administración. El artículo 150 determina que: Corresponde al Congreso hacer las leyes.

El artículo 140 de la Ley 5ª de 1992 modificado por el artículo 13 de la Ley 974 de 2005 establece:

Pueden presentar proyectos de ley:

1. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas. (Subrayado fuera de texto).
2. El Gobierno nacional, a través de los Ministros del Despacho.
3. La Corte Constitucional.
4. El Consejo Superior de la Judicatura.
5. La Corte Suprema de Justicia.
6. El Consejo de Estado.
7. El Consejo Nacional Electoral.
8. El Procurador General de la Nación.
9. El Contralor General de la República.
10. El Fiscal General de la Nación.
11. El Defensor del Pueblo.

Envejecimiento

El concepto envejecimiento y/o de adulto mayor ha presentado diferentes definiciones desde el punto de vista de las organizaciones internacional, gubernamentales, sociales y científicas entre otras.

El Ministerio de Salud y Protección Social, en relación al adulto mayor enmarca su definición como un sujeto de derechos cuya protección depende de su núcleo familiar, el Estado y la sociedad.

“Las personas adultas mayores son sujetos de derecho, socialmente activos, con garantías y responsabilidades respecto de sí mismas, su familia y su sociedad, con su entorno inmediato y con las futuras generaciones. Las personas envejecen de múltiples maneras dependiendo de las experiencias, eventos cruciales y transiciones afrontadas durante sus cursos de vida, es decir, implica procesos de desarrollo y de deterioro. Generalmente, una persona adulta mayor es una persona de 60 años o más de edad” (Ministerio de Salud y Protección Social, s. f.)

Alvarado y Salazar quienes citan a Lazarus R.S. y Cobo S. definen en envejecimiento como un fenómeno variable donde convergen diferentes factores y a su vez como una construcción social.

“Proceso continuo, heterogéneo, universal e irreversible que determina una pérdida de la capacidad de adaptación de forma progresiva. Asimismo, es un fenómeno extremadamente variable, influido por múltiples factores arraigados en el contexto genético, social e histórico del desarrollo humano, cargado de afectos y sentimientos que se construyen durante el ciclo vital y están permeados por la cultura y las relaciones sociales de tal manera que no es claro precisar el estadio de la vida en el cual se ingresa a la vejez y cada vez la concepción de esta está más alejada de la edad cronológica y tiene mayor estructuración desde lo individual y lo social. En ese sentido, el envejecimiento es una construcción social” (Alvarado, Salazar, s. f.).

El Instituto para la Atención de los Adultos Mayores de la Ciudad de México define el envejecimiento como un proceso de cambios continuo a través del tiempo:

“Desde nuestro punto de vista, el envejecimiento es un proceso de cambios a través del tiempo, natural, gradual, continuo, irreversible y completo.

“Estos cambios se dan a nivel biológico, psicológico y social, y están determinados por la historia, la cultura y la situación económica, de los grupos y las personas.

Cada persona envejece de manera diferente, dependiendo de sus características innatas, de las que adquiere a través de la experiencia y de las circunstancias a las que se haya enfrentado durante su vida.

El envejecer implica procesos de crecimiento y de deterioro. Es decir, de ganancia y de pérdida, y se da durante todas las etapas de la vida”. (Instituto para la Atención de los Adultos Mayores de la Ciudad de México, s. f.).

Rodríguez Karen en su documento de investigación *Vejez y envejecimiento* citando a Zetina presenta la conceptualización de la vejez según la cronología:

Tabla 1: Conceptualización de la vejez según la cronología

Autor v/o Institución	Grupo de edad	Concepto
Brocklehorst 1974	60-74	Senil
	75-89	Ancianidad
	90 y más	Longevidad
De Nicola 1979	45-50	Preseñil
	50-72	Senectud gradual
	72-89	Vejez declarada
	90 y más	Grandes viejos
Sociedad de Geriatria y Gerontología de México	45-59	Prevejez
	60-79	Senectud
	80 y más	Ancianidad
Stieglitz 1964	40-60	Madurez avanzada
	61-75	Senectud
	76 y más	Senil

Fuente: Zetina, M. “Conceptualización del proceso de envejecimiento”. En: *Boletín de población*, No. 019. Universidad Autónoma de México. Enero-marzo, 1999.

Nota: Tomado de Rodríguez, Karen (2010).

De las anteriores definiciones se puede concluir que la vejez y el envejecimiento han tenido un desarrollo conceptual importante, lo cual permite al tomador de decisiones tener un panorama claro y apropiar herramientas adecuadas la hora de formular y ejecutar políticas con el ánimo de responder a las diferentes problemáticas que conciernen al adulto mayor.

Panorama mundial del envejecimiento

La Organización de las Naciones Unidas menciona que la mayoría de países del mundo están experimentando un aumento en el número y la proporción de personas mayores.

“El envejecimiento de la población está a punto de convertirse en una de las transformaciones sociales más significativas del siglo XXI, con consecuencias para casi todos los sectores de la sociedad, entre ellos, el mercado laboral y financiero y la demanda de bienes y servicios (viviendas, transportes, protección social...), así como para la estructura familiar y los lazos intergeneracionales” (ONU, s. f.).

Lo anterior se fundamenta en la revisión de 2017, *Perspectivas de la población mundial* (World Population Prospects the 2017 revision), donde:

“... se espera que el número de personas mayores, es decir, aquellas de 60 años o más, se duplique para 2050 y triplique para 2100: pasará de 962 millones en 2017 a 2.100 millones en 2050 y 3.100 millones en 2100. A nivel mundial, este grupo de población crece más rápidamente que los de personas más jóvenes”.

TABLE 1. POPULATION OF THE WORLD AND REGIONS, 2017, 2030, 2050 AND 2100, ACCORDING TO THE MEDIUM-VARIANT PROJECTION

Region	Population (millions)			
	2017	2030	2050	2100
World	7 550	8 551	9 772	11 184
Africa	1 256	1 704	2 528	4 468
Asia	4 504	4 947	5 257	4 780
Europe	742	739	716	653
Latin America and the Caribbean	646	718	780	712
Northern America	361	395	435	499
Oceania	41	48	57	72

Source: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2017). *World Population Prospects: The 2017 Revision*. New York: United Nations.

Nota: Tomado de Organización de Naciones Unidas (2017).

La ONU presenta de manera breve los niveles y tendencias en el envejecimiento, tomado las personas de 60 años o más y las personas de más de 80 años de la siguiente forma:

“En 2017, se calcula que hay 962 millones de personas con 60 años o más, es decir, un 13 por ciento de la población mundial. Este grupo de población tiene una tasa de crecimiento anual del 3 por ciento. Europa es la región con más personas pertenecientes a este grupo, aproximadamente un 25 por ciento. Ese grado de envejecimiento de la población también llegará a otras partes del mundo para 2050, con excepción de África. Ya para 2030, se estima que serán 1400 millones de personas de edad avanzada en el mundo.

“En relación con las personas que superan los 80 años, se calcula que se triplicará en poco más de 30 años y se multiplicará por siete en poco más de siete décadas: de 137 millones en 2017 pasarán a 425 millones en 2050 y a 3.100 millones en 2100” (ONU, s. f.).

La Organización Mundial de la Salud en relación con el crecimiento de la población adulto mayor establece tres puntos de atención importantes:

“La población mundial está envejeciendo a pasos acelerados.

Entre 2000 y 2050, la proporción de los habitantes del planeta mayores de 60 años se duplicará, pasando del 11 al 22%. En números absolutos, este grupo de edad pasará de 605 millones a 2000 millones en el transcurso de medio siglo.

El cambio demográfico será más rápido e intenso en los países de ingresos bajos y medianos.

Por ejemplo, tuvieron que transcurrir 100 años para que en Francia el grupo de habitantes de 65 años o más se duplicara de un 7% a un 14%. Por el contrario, en países como el Brasil y China esa duplicación ocurrirá en menos de 25 años.

Habrán en el mundo más personas octogenarias y nonagenarias que nunca antes.

Por ejemplo, entre 2000 y 2050 la cantidad de personas de 80 años o más aumentará casi cuatro veces hasta alcanzar los 395 millones. Es un acontecimiento sin precedentes en la historia que la mayoría de las personas de edad madura e incluso mayores tengan unos padres vivos, como ya ocurre en nuestros días. Ello significa que una cantidad mayor de los niños conocerán a sus abuelos e incluso sus bisabuelos, en especial, a sus bisabuelas. En efecto, las mujeres viven por término medio entre 6 y 8 años más que los hombres” (OMS, s. f.).

Panorama del envejecimiento en Colombia

El Ministerio de Salud y Protección Social menciona que los factores de descenso en la fecundidad y la reducción de la mortalidad han generado un aumento en el envejecimiento de la población.

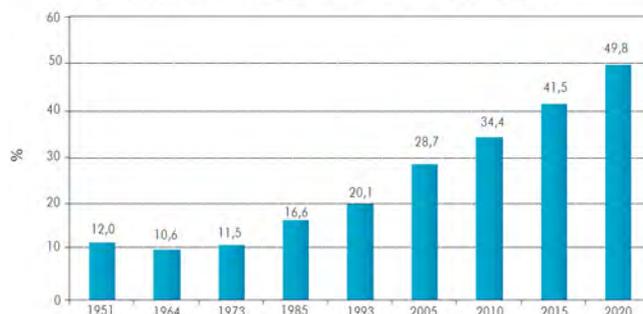
El Ministerio citando las proyecciones de población 2005-2020 del Departamento Nacional de Estadística (DANE), menciona que en Colombia para el año 2013, la población mayor (60 y más años de edad) es de 4.962.491 (10.53% del total de la población). De esta población 2.264.214 son hombres y 2.698.277 son mujeres (Ministerio de Salud y Protección Social, 2013).

“En el contexto del proceso de transición demográfica, el envejecimiento de la población del país tiene la siguiente dinámica: la población de 60 años o más tiene tasas de crecimiento superiores al crecimiento de la población total, entre 1985 y el año 2013, la población total de 60 años o más pasó de 2.143.109 a 3.815.453 en el 2005 y para el 2010 se proyectó en 4.473.447 de personas mayores, con un ritmo de crecimiento del 3.18% promedio anual en ese periodo. Para el 2015 se proyecta un crecimiento de la población mayor en un 3.51% y del 3.76% para el 2020”. (Ministerio de Salud y Protección Social, 2013, p. 17).

El Ministerio en este sentido presenta el índice de envejecimiento tomando como fecha inicial 1951 hasta 2020:

“...desde que se registró la transición demográfica en el país (1951) hasta años recientes (2010) y en futuro próximo (2020), el índice de envejecimiento se ha cuadruplicado, al pasar de 12 a 49 personas de 60 años o más por cada 100 menores de 15 años”. (Ministerio de Salud y Protección Social, 2013, p. 18).

GRÁFICO 10. ÍNDICE DE ENVEJECIMIENTO*, COLOMBIA, 1951-2020.



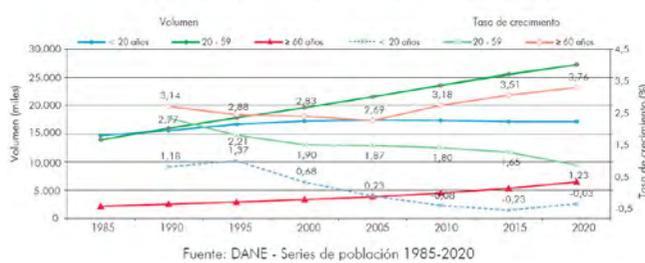
* Índice de envejecimiento = (Población de 60 años o más / Población <15) * 100
Fuente: Estimaciones Ministerio de Salud y Protección Social con base en DANE, Población censada 1951-1993, Conciliación censal 1985-2005 y Proyecciones 2005-2020

Nota: Tomado de Ministerio de Salud y Protección Social (2013).

Por último en relación al crecimiento de la población mayor de 60 años en Colombia, el Ministerio menciona que es la población la cual presenta un mayor crecimiento:

“La población de 60 años o más tiene tasas de crecimiento superiores al crecimiento de la población total: entre 1964 y el año 2010, periodo en el que se evidencia la transición demográfica en el país, la población total creció el 2%, en tanto que la población de 60 años o más de 60 años o más creció al 3.5% promedio anual; esto indica el envejecimiento de la población de Colombia. Así mismo, si se considera el crecimiento poblacional por etapas vitales, infantes y adolescentes, adultos y personas mayores, se evidencia que mientras los infantes y adolescentes tienen crecimientos demográficos decrecientes acentuados hasta llegar a ser negativos, la población adulta decrece levemente con tendencia a la estabilidad y el crecimiento de la población mayor aumenta constantemente en el periodo 1985-2020” (Ministerio de Salud y Protección Social, 2013, p. 22).

GRÁFICO 15. VOLUMEN Y TASA DE CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN POR GRANDES GRUPOS DE EDAD, COLOMBIA, 1985-2020.



Nota: Tomado de Ministerio de Salud y Protección Social (2013).

Los últimos resultados del censo nacional ratifican la afirmación de las Naciones Unidas, según el DANE del total de la población en Colombia, los adultos mayores (65 años o más) representan un 9.1%, cifra que debe ser corregida, pues se considera adulto mayor a partir de los 60 años.

Situación socioeconómica del adulto mayor en Colombia

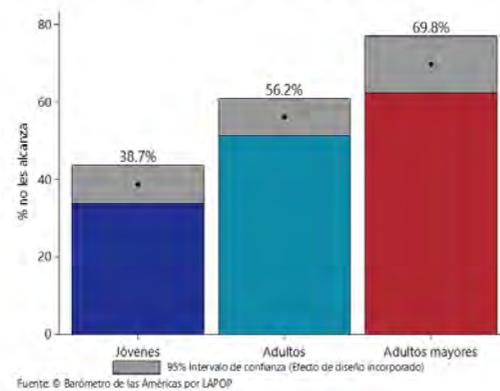
Las problemáticas que enfrentan la mayoría de los adultos mayores en Colombia están dadas por el abandono, la violencia, la pobreza, la falta de atención en salud entre otras, para efectos del presente proyecto de Ley solo se hará mención de los datos en relación a la condición económica.

En relación con el nivel de vida de los adultos mayores el Observatorio Democracia menciona:

“En el 2016, el Barómetro de las Américas del Observatorio de la Democracia observó que el porcentaje más alto de encuestados que viven en hogares donde no les alcanza y tienen dificultades o grandes dificultades son los adultos mayores (69.8 %) (Ver Gráfica 1); esto puede indicar la situación de precariedad en la viven mayormente los ancianos, respecto a otros grupos poblacionales. En esta situación, se encuentra el 38.7% de los jóvenes y el 56.2% de los adultos. Damos cuenta que, respecto otros grupos etarios, la capacidad económica de los hogares en que viven las personas mayores de 60

años es menor” (*Observatorio de la democracia*, 2017, p. 2).

Gráfica 1. Porcentaje cuyo total del ingreso de su hogar no alcanza según grupo etario. Muestra Nacional 2016.



Nota: Tomado de *Observatorio de la democracia* (2017).

Respecto al nivel de ingresos el observatorio de la democracia menciona que los adultos mayores pasan por situaciones económicas mucho más complejas que los jóvenes en sus casas. Por un lado, es mayor el porcentaje de personas de edad que viven en hogares donde los ingresos son muy bajos. El 58.7% de los adultos mayores de 60 años viven en un hogar donde los ingresos familiares no superan los 325 mil pesos. (*Observatorio de la democracia*, 2017).

“Los adultos mayores no son un grupo poblacional productivo y necesitan de muchos cuidados los cuales son costosos. Por lo tanto, puede que, al encontrarse en hogares con pocos ingresos, los ancianos no se encuentren en las mejores condiciones que ellos necesitan. Además, existe la posibilidad de que, al no ser productivos, se conviertan en una carga económica por lo que sus familias pueden excluirlos de actividades familiares y violentarlos en caso de que no se adapten al hogar”. (*Observatorio de la democracia*, 2017, p. 3).

La encuesta Sabe Colombia 2015 del Ministerio de Salud y Colciencias que entrevistó a 23.694 personas en hogares de zonas urbanas y rurales de Colombia, en promedio la población adulta mayor alcanzó 5,5 años de escolaridad y menos de 1% se encontraba estudiando. Así mismo reportaron haber trabajado un promedio de 36,6 años y entre las razones por las que trabajan actualmente se estableció que 60% lo hacen porque tienen necesidad del dinero, 13% para ayudar a su familia, 9.3% para mantenerse ocupado y 7.5% para sentirse útil; también es importante resaltar que 58% de los que trabajan lo hacen en ocupaciones informales de baja calificación y que cerca del 30% no recibe dinero, y de los que reciben, alrededor de la mitad recibieron menos de un salario mínimo legal vigente de Colombia.

Respecto a la afiliación a seguridad social y al entorno en el que viven, la encuesta arrojó los siguientes resultados:

A. Afiliación a Salud

- 48,9% están afiliadas al régimen contributivo.
- 46,8% al régimen subsidiado.

- 0,4% al régimen de excepción.
- 1,6% al régimen especial.
- 2,2% no pertenecen a ningún régimen.

B. Pensiones

- 11.9% de la zona rural.
- 33.9% de la zona urbana.

C. Determinantes relacionados con el entorno físico:

- 63% viven en casa propia.
- 18% viven de arriendo
- 12% vivienda de propiedad familiar.
- El 88% de los adultos mayores colombianos vive sin hacinamiento.
- 11% viven en Hacinamiento.
- Mientras el 95,0% de las viviendas de la zona urbana dispone de servicio de alcantarillado, solamente el 24,8% de la zona rural lo poseen, solo el 14% del área rural tiene todos los servicios públicos.
- El 52% usa como principal medio de transporte el transporte público masivo, el 69% 69,5% lo usan sin ayuda de terceros, 15,1% requieren ayuda y 15,4% no lo usan.

Para el mes de abril del 2017 en entrevista con RCN Radio, el gerente del consorcio Colombia Mayor, Juan Carlos López, advirtió que de los 5 millones de adultos mayores que tiene el país, cerca 2 millones y medio están por debajo de la línea de pobreza. (RCN, 2017).

Para mayo de 2018 *Portafolio* publicó un artículo periodístico en el cual indica un panorama desolador en relación con la situación de los adultos mayores en Colombia, los apartes más significativos en materia económica son los siguientes:

“Aunque lo lógico es que en las edades avanzadas el ingreso esté garantizado por medio de un modelo de pensiones, lo cierto es que, según las cifras oficiales, esta cobertura no supera el 30 por ciento, con un desequilibrio significativo en las zonas rurales, donde apenas uno de cada diez ha cotizado para este beneficio.

Rodrigo Heredia, profesor de Geriátrica de la Universidad Javeriana, referencia que los abuelos que carecen de ingresos sobreviven con el apoyo económico de sus familiares, muchos precarios, y que las ayudas económicas estatales solo cobijan a uno de cada cinco.

La consecuencia no puede ser otra que la dependencia, que, según Heredia, se relaciona con las disfunciones laborales marcadas por el rechazo que enfrenta esta población, incluso desde la cuarta década. Es claro, según el especialista, que después de los sesenta años, más de la mitad de los colombianos tienen que trabajar por necesidad, informalmente y en condiciones adversas de seguridad social” (*Portafolio*, 2017) (subrayado fuera de texto).

Panorama Colombia Mayor

Lo anterior hace necesario presentar el alcance del programa Colombia mayor, el cual es concebido como una forma de garantizar los derechos de los adultos mayores con necesidades económicas. Según Colombia Mayor al 2018 el total de beneficiados en Colombia del subsidio económico directo está dado por un total de 1.508.574 adultos mayores entre los cuales 847.436 son mujeres y 661.138 son hombres, 84% se encuentra en zona urbana y el 16% en zona rural.

Total General	1.508.574	
Rango	2018	
	Mujer	Hombre
1. Entre 54 y 60	31.282	437
2. Entre 61 y 70	285.998	208.499
3. Entre 71 y 80	342.236	307.095
4. Entre 81 y 90	161.641	127.145
5. Entre 91 y 100	25.291	17.445
6. Mayor que 100	988	517
Total	847.436	661.138

Fuente: Colombia Mayor (2018).

En relación al incremento de los beneficiarios del subsidio económico directo se puede evidenciar que no superan el 1% en promedio, siendo el año 2017 el incremento más bajo (0.30%) y el 2016 el incremento más alto (1.80%).

Años	2014	2015	Incremento	2016	Incremento	2017	Incremento	2018	Incremento
Cantidad	1.451.373	1.463.723	▲ 0,85%	1.490.033	▲ 1,80%	1.494.458	▲ 0,30%	1.508.574	▲ 0,94%

Fuente: Colombia Mayor (2018).

El monto promedio del subsidio para el adulto mayor está en cincuenta y siete mil quinientos (57.500) pesos mensuales, siendo cuarenta mil (40.000) pesos el menor monto y setenta y cinco mil (75.000) pesos el más alto.

Según Colombia Mayor a junio de 2018, 1.107 municipios de Colombia se encuentran incluidos en el programa Colombia Mayor en la modalidad de subsidio económico directo, de los cuales: 327 municipios reciben un monto por el subsidio de cuarenta mil (40.000) pesos, 56 municipios reciben un monto por el subsidio de cuarenta y cinco mil (45.000) pesos, 34 municipios reciben un monto por el subsidio de cincuenta mil (50.000) pesos, 179 municipios reciben un monto por el subsidio de cincuenta y cinco mil (55.000) pesos, 70 municipios reciben un monto por el subsidio de sesenta mil (60.000) pesos, 70 municipios reciben un monto por el subsidio de sesenta y cinco mil (65.000) pesos, 65 municipios reciben un monto por el subsidio de setenta mil (70.000) pesos y 306 municipios reciben un monto por el subsidio de setenta y cinco mil (75.000) pesos.

Por otro lado, en razón del aumento de los cupos por departamento se puede evidenciar que existen departamento con un crecimiento de negativo como lo es Guaviare cuyo promedio de crecimiento fue de -0.25

Los departamentos de Guainía, Vaupés y La Guajira entre los años 2016 y 2017 no presentaron crecimiento alguno en materia de cupos para subsidio al adulto mayor.

Los departamentos de Amazonas, Boyacá, Meta, Vichada, Caquetá Cesar, Magdalena, Sucre y Chocó presentaron un crecimiento promedio de cupos no superior a un cupo.

Los departamentos Casanare, Cundinamarca, Huila, Tolima, Atlántico, Bolívar, Córdoba, caldas, Cauca y Nariño, presentaron un crecimiento promedio de un cupo.

Los departamentos de San Andrés, Arauca y Santander, presentaron un crecimiento promedio de dos cupos.

El departamento de Norte Santander presentó un crecimiento promedio de cuatro cupos.

El departamento de Quindío presentó un crecimiento promedio de cinco cupos.

El departamento de Risaralda presentó un crecimiento promedio de seis cupos.

Los departamentos de Putumayo y Valle del Cauca presentaron un crecimiento promedio de ocho cupos.

El departamento de Antioquia presentó un crecimiento promedio de catorce cupos.

Los anteriores promedios se realizaron teniendo en cuenta el aumento de cupos para los años 2016 y 2017 por municipio, fueron agrupados por departamento para hallar el respectivo promedio, de esta forma se encuentran particularidades, que valen la pena aclarar, por ejemplo:

El departamento de Antioquia el municipio de Rionegro entre el 2016 y el 2017 tuvo un aumento de 1.501 cupos y en el mismo departamento existen municipios que no tuvieron aumento alguno para los años mencionados.

Como lo muestran las cifras es acertado concluir que en materia de subsidio económico directo dirigidos a los adultos mayores, no se ha logrado responder a las necesidades y problemáticas que afrontan esta población, por ende y en aras de responder con las peticiones de los adultos mayores, los organismos internacionales, las instituciones del orden nacional, departamental y municipal, se hace necesario el mayor esfuerzo por parte del Congreso de la República y el Gobierno nacional, para en cierto grado, se pueda garantizar el goce efectivo de derechos de esta importante población.

El tema de vejez y envejecimiento en Colombia definitivamente fija un reto para el Congreso de la República y el Gobierno nacional, como se mencionó al principio la población en Colombia está envejeciendo a un ritmo acelerado, entidades territoriales como Antioquia, Caldas, Risaralda, Quindío, Tolima, Valle del Cauca, Boyacá y Bogotá presenta un índice de envejecimiento de 60 años mayor a 70 y departamentos como San Andrés, Atlántico, Santander, Cundinamarca, Cauca y

Nariño un índice de envejecimiento entre 50 y 70, a su vez el DANE afirma que, por cada 100 personas productivas hay 21 personas adultas mayores.

Conclusiones

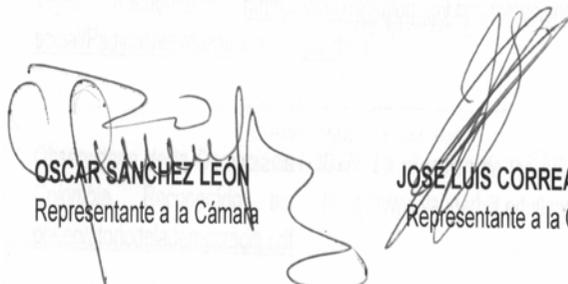
Como se mencionó el concepto de vejez y el envejecimiento ha tenido un desarrollo conceptual importante, lo cual permite al tomador de decisiones tener un panorama claro para evaluar las herramientas adecuadas la hora de formular y ejecutar políticas con el ánimo de responder a las diferentes problemáticas que conciernen al adulto mayor.

En Colombia, la situación de precariedad que viven los adultos mayores es significativamente más alta respecto a otros grupos poblacionales, lo cual y entre otros factores hace propensos a los adultos mayores de padecer enfermedades como la depresión.

Las ayudas económicas estatales no son suficientes ni en el monto ni en la cobertura, según lo mencionado 2 millones y medio de los adultos mayores están por debajo de la línea de pobreza y 1 de cada 5 adultos mayores tienen alguna ayuda económica.

La política colombiana de envejecimiento y vejez establece como meta del Eje Estratégico 2: Protección Social Integral Gestionar el ajuste del subsidio monetario para personas adultas mayores, en su valor y el incremento anual del mismo de acuerdo con el porcentaje de IPC.

De los honorables Representantes,



OSCAR SÁNCHEZ LEÓN
Representante a la Cámara

JOSE LUIS CORREA LÓPEZ
Representante a la Cámara

Referencias

Alejandra Alvarado y Ángela Salazar (2014). *Análisis del concepto de envejecimiento*. Recuperado de: http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1134-928X2014000200002

Constitución Política de Colombia [Const.]. (1991). Ibáñez.

Instituto para la Atención de los Adultos Mayores de la Ciudad de México. (Sin especificar fecha). ¿Quién es la persona mayor? Recuperado de <http://www.adultomayor.cdmx.gob.mx/index.php/quienes-el-adulto-mayor>

Ministerio de Salud y Protección Social (2013). *Envejecimiento demográfico. Colombia Dinámica demográfica y estructuras poblacionales*. Recuperado de. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/Envejecimiento-demografico-Colombia-1951-2020.pdf>

Ministerio de Salud y Protección Social (s. f.). *Envejecimiento y Vejez*. Recuperado de: <https://www.minsalud.gov.co/proteccion-social/promocion-social/Paginas/envejecimiento-vejez.aspx>

Observatorio de la Democracia. (2017). *La situación de los adultos mayores en Colombia*. Recuperado de: <https://www.vanderbilt.edu/lapop/news/063017-observatoriodelademocracia.pdf>

Organización de Naciones Unidas (s. f.). *Envejecimiento*. Recuperado de: <http://www.un.org/es/sections/issues-depth/ageing/index.html>

Organización mundial de la Salud. (Sin especificar Fecha) *Datos interesantes acerca del envejecimiento*. Recuperado de: <http://www.who.int/ageing/about/facts/es/>

Portafolio (18 de mayo de 2017). *El desalentador panoramadelaadultomayorenColombia*. Recuperado de: <http://www.portafolio.co/economia/panorama-del-adulto-mayor-en-colombia-2018-517356>

RCN Radio. (11 de abril de 2017). *Pobreza extrema cobija a la mitad de los adultos mayores en Colombia*. Recuperado de: <https://www.rcnradio.com/colombia/pobreza-extrema-cobija-la-mitad-los-adultos-mayores-colombia>

Rodríguez, Karen. (2010) *Vejez y envejecimiento*. Grupo de Investigación en Actividad Física y Desarrollo Humano, Escuela de Medicina y Ciencias de la Salud, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Recuperado de: http://www.urosario.edu.co/urosario_files/dd/dd857fc5-5a01-4355-b07a-e2f0720b216b.pdf

**CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL**

El día 23 de julio del año 2019 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 061 de 2019 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, suscrito por los honorables Representantes José Luis Correa López y Óscar Sánchez León.

El Secretario General,
Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 062 DE 2019
CÁMARA**

por medio del cual se establecen medidas a favor de las personas afectadas por el cierre de las vías terrestres en Colombia y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto*. El objeto del presente proyecto de ley es establecer medidas que contribuyan a reducir el impacto económico y social para las personas que se ven afectadas como consecuencia del cierre de las vías terrestres en Colombia.

Artículo 2°. Cuando se presenten circunstancias que obliguen al cierre de vías terrestres de

comunicación entre capitales de departamento durante más de tres (3) días calendario continuos, el Ministerio de Transporte deberá expedir un acto administrativo en el cual defina una ruta alterna que garantice la movilidad de personas y carga entre las ciudades afectadas. Si dicha ruta implica tiempos de desplazamiento iguales o superiores al 50% del recorrido promedio de la vía cerrada, en el mismo acto administrativo el Ministerio deberá ordenar la modificación de las tarifas de peaje de la ruta alterna designada, descontando, como mínimo, un 50% del valor de la tarifa vigente para todas las categorías de vehículos de la región afectada por el cierre.

Artículo 3°. En caso que no sea posible pasar de un punto a otro de la vía por cierre, los conductores que decidan regresar por la misma vía podrán hacerlo sin que deban pagar los peajes de regreso.

Parágrafo 1°. Para hacer efectiva la exención planteada en el presente artículo bastará con que se verifique la interrupción en la vía y que el conductor acredite el pago del peaje inmediatamente anterior en el sentido contrario del retorno dentro de las doce (12) horas previas a la presentación del tiquete pagado en el punto de cobro del regreso.

Artículo 4°. Lo dispuesto en los artículos 2° y 3° de esta ley no aplica para las circunstancias de cierres de vías por mantenimiento, eventos culturales o deportivos debidamente programados.

Artículo 5°. Si el concesionario advierte que hay riesgos para la seguridad física de las personas que decidan esperar en los puntos de cierre la reapertura de la vía deberá avisar tal situación a quienes se encuentren en el lugar a través de los funcionarios autorizados y difundir la información en las redes sociales y página web de la concesión.

Artículo 6°. En caso de que la ejecución de lo dispuesto en esta ley cause la pérdida del equilibrio económico de algún contrato de concesión vigente el Ministerio de Transporte a través de la entidad contratante respectiva podrá autorizar la aplicación de las medidas que permitan corregir tal situación.

Artículo 7°. La presente ley entra en vigencia a partir de su publicación en el **Diario Oficial**.

Atentamente,

Atentamente,

ALEJANDRO VEGA PÉREZ Representante a la Cámara
Jaime Rodríguez Cordero
Juan Reyes
ALEXANDER BRANDO

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 062 DE 2019

“por medio del cual se establecen medidas a favor de las personas afectadas por el cierre de las vías terrestres en Colombia y se dictan otras disposiciones”

I. FACULTAD DEL CONGRESO

El artículo 114 de la Constitución Política de 1991 determinó claramente que corresponde al Congreso reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

Adicionalmente, el artículo 150 de nuestra Carta Política estableció que

“Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.

23. Expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos”. (Resaltado fuera del original)

II. OBJETO DEL PROYECTO

El objeto del presente proyecto de ley es contribuir a reducir los efectos económicos que acarrea el cierre de las vías en Colombia a través de la reducción del pago de peajes por vías alternas para los vehículos provenientes de las ciudades afectadas y la exención de pago de los peajes de retorno cuando se verifique un cierre de las vías para los vehículos que se encuentren transitando en la misma y que decidan no esperar la reapertura.

III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

• Cobro de peajes en Colombia

El cobro de peajes en Colombia tiene sustento en el artículo 338 de la Constitución Política, por el cual se establecen reglas para la imposición de tasas y contribuciones, dejando claro que el sistema y método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos que los creen.

Mediante el artículo 21 de la Ley 105 de 1993, por la cual se dictan disposiciones sobre el sector transporte, se estableció lo siguiente:

“**Artículo 21.** Tasas, tarifas y peajes en la infraestructura de transporte a cargo de la Nación. Para la construcción y conservación de la infraestructura de transporte a cargo de la Nación, esta contará con los recursos que se apropien en el Presupuesto Nacional y además cobrará el uso de las obras de infraestructura de transporte a los usuarios, buscando garantizar su adecuado mantenimiento, operación y desarrollo.

Para estos efectos, la Nación establecerá peajes, tarifas y tasas sobre el uso de la infraestructura nacional de transporte y los recursos provenientes

de su cobro se usarán exclusivamente para ese modo de transporte.

Todos los servicios que la Nación o sus entidades descentralizadas presten a los usuarios accesoriamente a la utilización de la infraestructura Nacional de Transporte estarán sujetos al cobro de tasas o tarifas.

Para la fijación y cobro de tasas, tarifas y peajes, se observarán los siguientes principios:

- a) *Los ingresos provenientes de la utilización de la infraestructura de transporte deberán garantizar su adecuado mantenimiento, operación y desarrollo;*
- b) Deberá cobrarse a todos los usuarios, con excepción de las motocicletas y bicicletas, máquinas extintoras de incendios de los Cuerpos de Bomberos Voluntarios, Cuerpo de Bomberos Oficiales, ambulancias pertenecientes a la Cruz Roja, Defensa Civil, Hospitales Oficiales, Vehículos de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, vehículos oficiales del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Inpec, vehículos oficiales del (DAS) Departamento Administrativo de Seguridad y de las demás instituciones que prestan funciones de Policía Judicial;
- c) *El valor de las tasas o tarifas será determinado por la autoridad competente; su recaudo estará a cargo de las entidades públicas o privadas responsables de la prestación del servicio;*
- d) *Las tasas de peaje serán diferenciales, es decir, se fijarán en proporción a las distancias recorridas, las características vehiculares y sus respectivos costos de operación;*
- e) Para la determinación del valor del peaje y de las tasas de valoración en las vías nacionales, se tendrá en cuenta un criterio de equidad fiscal.

Parágrafo 1º. *La Nación podrá, en caso de necesidad y previo concepto del Ministerio de Transporte, apropiar recursos del Presupuesto Nacional para el mantenimiento, operación y desarrollo de la infraestructura de transporte.*

Parágrafo 2º. *Para tener derecho a la exención contemplada en el literal b), es de carácter obligatorio que los vehículos allí relacionados, con excepción de las bicicletas y motocicletas, estén plenamente identificados con los emblemas, colores y distintivos institucionales de cada una de las entidades y organismos a los cuales pertenecen. Para efectos de control, el Ministerio de Transporte reglamentará lo pertinente.*

Parágrafo 3º. *Facúltese a las Entidades Territoriales para decretar las exenciones contempladas en el literal b) del artículo 1º.*

Parágrafo 4º. *Se entiende también las vías “Concesionadas”.*

De acuerdo con la norma precitada, para financiar la construcción, operación y mantenimiento de las vías se puede acudir a la financiación a través del cobro de peajes, como un cobro por “*el uso de las obras de infraestructura de transporte a los usuarios*”, pago del que están exentos los vehículos señalados en el literal b) del mismo artículo y cuyo valor será determinado teniendo en cuenta, entre otros, “*un criterio de equidad fiscal*”.

En Colombia, la competencia para determinar todo lo relacionado con los peajes, incluida la tarifa a cobrar, recae en el Ministerio de Transporte, quien, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 87 de 2011, en su calidad de suprema autoridad del Sector Transporte y del Sistema Nacional de Transporte, emite concepto vinculante previo al establecimiento de los peajes que deban cobrarse por el uso de las vías a cargo de la Nación, los departamentos, distritos y municipios.

- **Cierre de vías y cobro de peajes**

Por las condiciones geográficas y sociales del país, los cierres viales en Colombia son noticias comunes. Esta situación obliga en muchos casos a los habitantes de diversas regiones del país en las que solo se cuenta con una vía en buenas condiciones para conectarse con otras a transitar por vías alternas que implican aumentos significativos en los tiempos y longitud de los recorridos, lo que representa a su vez un necesario incremento en los costos de los desplazamientos.

El cierre de una vía principal de conexión interregional tiene serias consecuencias para los habitantes de una región que ve truncada la posibilidad de utilizarla. Desde pérdidas económicas por la imposibilidad de sacar sus productos para ser vendidos en los grandes centros de consumo, hasta la pérdida de citas o tratamientos médicos que son ofrecidos en ciudades con mejor infraestructura.

Solo en el departamento del Meta, de acuerdo con cifras de Fenalco, se estima que por cada día de cierre de la vía que conecta a Villavicencio con Bogotá y el centro y el norte del país, se pierden más \$50.000 millones diarios, que significan, además, la pérdida de numerosos puestos de trabajo e incluso la quiebra para muchos de los productores y empresarios de la región.

En el caso del cierre de la vía Panamericana, registrado en inicios de 2018 y que afectó principalmente al departamento de Nariño, los comerciantes reportaron pérdidas por más de \$80.000 millones por cuenta de impacto en los sectores transporte y agrícola, entre otros¹.

Además del incremento sustancial de tiempo en los desplazamientos, el aumento de kilómetros a recorrer también constituye un problema toda vez que este factor implica un mayor gasto de

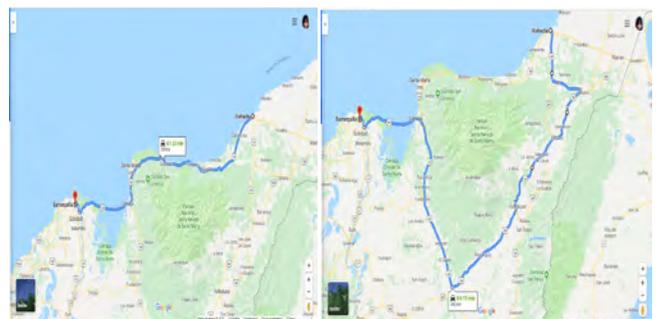
combustible, lo que encarece el valor de los pasajes de servicio público, así como el costo final del recorrido para quienes transitan en vehículos particulares, lo que, aunado a los mayores tiempos de recorrido, no solo reduce la competitividad de las regiones así afectadas, sino que restringe la llegada de turistas que deseen viajar por tierra, afectando el derecho fundamental al trabajo de los empleados de las empresas dedicadas al sector turismo que suelen tener vinculaciones por las temporadas altas y fines de semana y pierden la oportunidad de laborar ante la ausencia de viajeros a quien prestarle servicios.

Como se demostrará, adicional al incremento excesivo de tiempo y longitud de los recorridos, los conductores de los vehículos de las vías alternas se ven abocados al pago de muchos más peajes que los que deben pagar en sus rutas tradicionales, lo que implica un costo adicional que deben soportar por cuenta de los cierres de las vías y otro costos que se sumarán al valor de los fletes y, con ello, al valor de los alimentos, mercancías y bienes que deban ser trasladados.

A continuación se muestran dos ejemplos de las modificaciones en sus recorridos que deben soportar quienes deban utilizar las vías alternas como consecuencia de los cierres en las vías principales de conexión.

- Vía Riohacha-Barranquilla

Dado que en la capital de La Guajira no hay suficientes especialistas médicos para atender las necesidades de los habitantes del departamento, es común que estos se desplacen hacia Barranquilla para ser atendidos allí, entre otras razones, considerando el desarrollo de esta última ciudad en comparación con la primera. La ruta común, ruta 90, que pasa por Santa Marta, tiene una duración promedio de 4 horas y media. No obstante, cuando se presentan protestas de la comunidad a la altura del municipio de Palomino, en el departamento de La Guajira, los viajeros deben tomar la ruta “alternativa”, que pasa por los municipios de Albania, Hatonuevo, Fonseca, Valledupar, Bosconia, Fundación, Ciénaga, para, finalmente, llegar a Barranquilla luego de un recorrido de más de 8 horas.



Imágenes 1 y 2. Comparación Ruta regular Riohacha-Barranquilla vs. ruta alternativa vía Albania

Fuente: Google Maps.

Tomar la ruta alterna para llegar de la ciudad de Riohacha hasta Barranquilla representa una diferencia sustancial en el pago de peajes que

¹ <https://www.larepublica.co/economia/mas-de-80-de-perdidas-por-paro-en-la-panamericana-se-concentra-en-nariño-2847792>

conllevar un recargo de más del 60% adicional solo en peajes, como se demuestra a continuación:

Valor peajes Rutas Riohacha-Barranquilla Vehículos categoría I			
Ruta regular Riohacha-Santa Marta		Ruta alterna Riohacha-Valledupar-Barranquilla	
Neguanje	\$9.600,00	Alto del Pino	\$9.600,00
Tasajera	\$10.100,00	San Juan del Cesar	\$9.300,00
Laureano Gómez	\$10.100,00	Valencia	\$8.100,00
Total peajes ruta regular	\$39.400,00	El Copey	\$7.900,00
		Tucurínca	\$8.500,00
		Tasajera	\$10.100,00
		Laureano Gómez	\$10.100,00
		Total peajes ruta alterna	\$63.600,00
Diferencia peajes vs. ruta regular		\$24.200	
		61%	

Tabla 1. Comparación peajes rutas Riohacha-Barranquilla

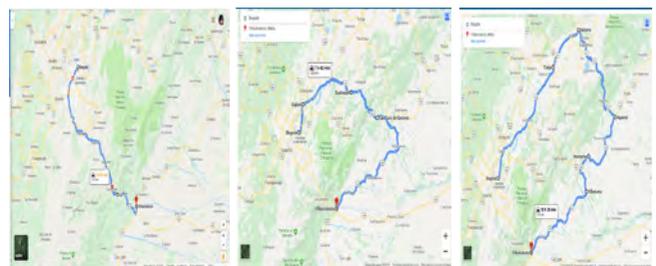
Fuente: Elaboración UTL H.R. Alejandro Vega

- Vía Bogotá-Villavicencio

La vía Bogotá-Villavicencio es la única que conecta de forma expedita a la Orinoquia con el centro y norte del país. El recorrido normal que conecta a estas dos ciudades recorre unos 150 kilómetros y toma un aproximado de 4 horas hasta el centro de Bogotá. No obstante, debido a los constantes cierres

de la vía, los habitantes de esta ciudad y de toda la Orinoquia no tienen otra alternativa que tomar las dos rutas alternas disponibles para llegar al centro del país.

La primera ruta alterna tiene una longitud de 345 kilómetros, es decir, más del doble del recorrido inicial, y toma casi 8 horas de tiempo. Sin embargo, pese a ser la opción más corta no es la más utilizada por viajeros en vehículos particulares o de servicio público por cuanto se encuentra en unas condiciones muy regulares que no permiten garantizar la seguridad de los viajeros y de los vehículos en los que se transportan. La segunda vía alterna, la más utilizada, tiene una longitud de 574 kilómetros, es decir, casi 4 veces más del recorrido inicial, con una duración de tiempo promedio de casi 11 horas.



Imágenes 3, 4 y 5. Comparación rutas Bogotá-Villavicencio vs. alternativas 1 –Sisga– y 2 –Sogamoso–

Fuente: Google Maps.

A continuación se muestra la diferencia en el costo de los peajes para las dos rutas alternas en comparación con la vía principal actualmente cerrada.

Valor peajes Rutas Bogotá-Villavicencio Vehículos categoría I					
Ruta regular Bogotá-Guayabetal-Villavicencio		Ruta alterna 1 Bogotá-Guateque-Villavicencio		Ruta alterna 2 Bogotá-Sogamoso-Villavicencio	
El Boquerón I y II	\$11.900	Salida norte de Bogotá	\$8.700	Salida norte de Bogotá	\$8.700
Naranjal	\$10.200	El Roble	\$8.000	El Roble	\$8.000
Pipiral	\$16.600	Machetá	\$8.500	Albarracín	\$8.000
Total peajes ruta regular	\$38.700	San Pedro	\$8.400	Tuta	\$8.000
		Veracruz	\$6.700	El Crucero	\$8.300
		Puente Amarillo	\$3.600	San Pedro	\$8.400
		Total peajes ruta alterna 1	\$43.900	Veracruz	\$6.700
		Diferencia Ruta Alterna 1 vs Ruta Regular	\$5.200	Puente Amarillo	\$3.600
			13%	Total peajes ruta alterna 2	\$59.700
				Diferencia ruta alterna 2 vs. ruta regular	\$21.000
					54%

Tabla 2. Comparación peajes rutas Bogotá-Villavicencio

Fuente: Elaboración UTL H.R. Alejandro Vega Pérez.

Respecto del incremento de los valores de peajes de la ruta alterna 1, que implica un aumento del 13%, debe considerarse que es la menos utilizada por los conductores de vehículos particulares y que no es transitada por los vehículos de servicio público legalmente autorizados precisamente por el mal estado de esta vía. Como se puede observar, la ruta más utilizada es justamente la que implica un incremento muy significativo en el valor final de peajes pagados, equivalente al 54% en comparación

con el costo que se pagaría si se pudiera utilizar la carretera regular que comunica a Bogotá con Villavicencio.

En la siguiente tabla se presenta un resumen comparativo de las rutas iniciales vs. las rutas alternas en los dos casos analizados, en la cual se muestran los incrementos en términos de tiempo, kilómetros a recorrer y costo de peajes que deben asumir los conductores de los vehículos cuando las vías regulares se encuentran cerradas por cualquier causa.

Origen - Destino	Ruta normal			Ruta alterna			Incremento					
	Tiempo aproximado de recorrido (Horas)	Longitud de Trayecto (Kms)	Valor Peajes (Vehículo Categoría I)	Tiempo aproximado de recorrido (Horas)	Longitud de Trayecto (Kms)	Valor Peajes (Vehículo Categoría I)	Tiempo		Longitud		Peajes	
							Horas adicionales	%	Kms adicionales	%	Valor Total	%
Riohacha - Barranquilla	4,5	269	\$ 39.400,00	8	493	\$ 63.600	3,5	78%	224	83%	\$ 24.200	61%
Bogotá - Villavicencio	4	151	\$ 38.700	7,5	340	\$ 43.900	3,5	88%	189	125%	\$ 5.200	13%
				10,7	574	\$ 59.700	6,7	168%	423	280%	\$ 21.000	54%

Tabla 3. Comparación incremento de tiempos, kilómetros recorridos y peajes pagados

Fuente: Elaboración UTL Alejandro Vega Pérez.

De la tabla anterior resulta claro que en los casos analizados hay incrementos sustanciales no solo en el costo económico directo pagado por concepto de peajes, sino que hay un aumento muy significativo en el número de horas gastadas en un recorrido por las vías alternas, que alcanza hasta casi el 170% adicional del tiempo que normalmente se emplearía para llegar a los mismos destinos si las vías principales no sufrieran de los cierres por distintas causas, así como una extensión de los kilómetros a recorrer, que llega hasta un 280% en comparación con la ruta inicial, lo que implica un incremento directo en el costo final de los pasajes de transporte de pasajeros y de los fletes de carga.

• Justificación de las medidas propuestas

Como se demostró en el acápite anterior, el cierre de las vías principales de conexión entre ciudades intermedias en aquellas regiones del país donde, por la geografía o por falta de desarrollo, no se cuenta con múltiples vías de acceso implica pérdidas económicas muy significativas para las regiones por los aumentos de tiempo y longitud del desplazamiento por las rutas alternas que, en muchos casos, hacen inviable el transporte de carga y mercancías por cuanto no es posible para los productores pagar los sobrecostos de los fletes.

Es claro que la obligación de transitar por rutas más largas a las usuales impone a los usuarios forzados de las carreteras una obligación que resulta claramente injustificada y, por lo tanto, le corresponde al Congreso de la República establecer medidas que permitan equilibrar las cargas en favor de las personas así afectadas.

No solo los viajeros regulares se ven afectados con el pago de más peajes por cuenta de recorridos más largos. También lo son, en mayor medida, los productores y los propietarios de alimentos y mercancías junto con los conductores y propietarios de los vehículos de carga, quienes pagan tarifas más altas y, en últimas, son quienes con su trabajo contribuyen a la seguridad alimentaria del país, por lo que es necesario garantizar el ejercicio de su labor en condiciones justas.

Para poner fin a esta situación de inequidad causada por circunstancias ajenas al control de los afectados, este proyecto de ley propone que, cuando se presenten circunstancias que obliguen al cierre de las vías durante más de 3 días continuos u operaciones de vía con cierres parciales que impidan

el tránsito regular de vehículos durante más de 8 días continuos y la ruta alterna a tomar por los conductores implique desplazamientos por rutas con tiempos de desplazamiento iguales o superiores al 50% del tiempo de recorrido promedio de la vía cerrada, el Gobierno nacional deberá, dentro de los 3 días calendario siguientes a la ocurrencia del hecho que ocasionó el cierre de la vía, expedir acto administrativo por el cual se ordene la modificación de las tarifas de peaje descontando, como mínimo, un 50% del valor vigente para la fecha del ajuste para todas las categorías de vehículos.

Por otra parte, hay que considerar que los cierres de las vías que tienen lugar por emergencias claramente son imprevisibles por todos los actores viales, incluidos los usuarios, pero que es inminente la necesidad de trasladar a los lugares de consumo los alimentos perecederos y el ganado, que va perdiendo peso por cada día que no está en labores de pastoreo, así como los requerimientos de viaje de muchos pasajeros. Por esta razón, se da un plazo perentorio al Ministerio de Transporte para que implemente un mecanismo estándar que permita identificar ágilmente a los vehículos que salen de las regiones afectadas y que transitarán en las rutas alternas para que puedan hacerse beneficiarios del descuento.

Con la anterior medida se busca, por una parte, garantizar que cuando ocurran los cierres las autoridades de todo orden tengan claro qué procedimiento seguir para determinar los vehículos beneficiarios de manera expedita y, por la otra, evitar que personas que no son afectadas por el cierre de la vía reciban el descuento aquí planteado.

De igual forma, teniendo en cuenta que, por ejemplo, en el caso del cierre actual de la vía Bogotá-Villavicencio el Gobierno nacional se tomó más de un mes y medio en anunciar la reducción del costo de peajes y que es regular que las autoridades se demoren en adoptar decisiones de este tipo, se da un plazo perentorio al Ministerio de Transporte para que expida el acto administrativo de modificación de las tarifas de peajes, así como un plazo para hacer efectiva dicha medida.

Por otra parte, como consecuencia de la imprevisibilidad de las causas de cierre es normal que los vehículos se encuentren transitando por la vía al momento de su ocurrencia. Incluso, dado que en ciertas vías hay puntos críticos que, a pesar de las contingencias del cierre, el tránsito suele

ser autorizado en pocas horas, es normal que los conductores decidan voluntariamente esperar en dichos puntos la reapertura del tránsito para evitar perder lo que se lleva de recorrido. No obstante, si se presenta la ocasión en que definitivamente no es posible reabrir el paso por el punto afectado o simplemente el conductor decide que no quiere esperar la reapertura, lo lógico es que se permita que dicha persona pueda retornar por la misma vía sin tener que pagar los peajes de regreso.

Para estos efectos se propone que en caso de que el cierre de la vía concesionada impida a los vehículos que se encuentren transitando por la misma llegar a su destino, deberá permitirse el retorno por la misma vía sin el cobro de peaje por el regreso, para lo cual bastará con que acredite el pago del peaje inmediatamente anterior en el sentido contrario al del retorno, el cual se debe haber efectuado durante las últimas doce (12) horas.

Cabe aclarar que se establece el plazo de doce (12) horas para la acreditación del pago de los peajes de ida por cuanto es el que se considera como probable tiempo máximo de espera por parte de quienes deciden aguardar al cierre de la vía y, pese a ello, ven truncada la posibilidad de paso.

De otro lado, dado que las rutas alternas son mucho más largas y costosas, es normal que los conductores decidan pasar la noche en las vías esperando su reapertura. En consideración a esta situación, se establece que cuando los cierres excedan las 12 horas y se verifique la presencia de conductores esperando la reapertura de la vía, los concesionarios viales deberán disponer de baños portátiles en los puntos de aglomeración de vehículos, tanto para usuarios hombres como mujeres.

Adicionalmente, dado que se ha verificado la comisión de delitos como hurto en los puntos de espera, se establece que, si es imposible dar paso durante el día y los conductores y pasajeros deciden pasar la noche en los puntos de cierre, el concesionario deberá dar aviso inmediato a las fuerzas militares y de policía para que garanticen su seguridad.

Por último, si el concesionario advierte que hay riesgos para la seguridad física de las personas y no es conveniente la espera en el punto de cierre de la vía, deberá avisar tal situación a quienes se encuentren en el lugar a través de los funcionarios autorizados y difundir la información a través de sus redes sociales y página web.

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 23 de julio del año 2019 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 062 de 2019 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, suscrito por los honorables Representantes *Alejandro Vega, David Pulido, Julián Peinado, Juan F. Reyes, Rodrigo Rojas, Óscar Sánchez* y otros honorables Representantes.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano

PROYECTO DE LEY NÚMERO 063 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se rinde homenaje a los cadetes víctimas del atentado en la Escuela de Cadetes de Policía “General Francisco de Paula Santander” (ECSAN)

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

CONSIDERACIONES GENERALES

Artículo 1°. La presente ley tiene por objeto rendir homenaje a los cadetes víctimas del atentado en la Escuela de Cadetes de Policía “General Francisco de Paula Santander” (ECSAN).

Artículo 2°. Autorícese al Ministerio de la Defensa Nacional para erigir un monumento en el que vayan inscritos los nombres de los cadetes que perdieron la vida en la Escuela de Cadetes de Policía “General Francisco de Paula Santander” (ECSAN) en el atentado del jueves 17 de enero de 2019.

El escultor será escogido por medio de un concurso de méritos, que para tal efecto adelantará el Ministerio de Defensa Nacional.

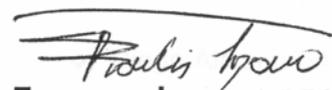
Artículo 3°. Autorícese al Gobierno nacional para apropiar las partidas necesarias a fin de realizar el monumento contemplado en la presente ley.

Artículo 4°. El Gobierno nacional financiará la construcción del monumento a los cadetes víctimas del atentado en la Escuela de Cadetes de Policía “General Francisco de Paula Santander” (ECSAN).

Artículo 5°. El Ministerio de Defensa Nacional, a través de la Escuela de Cadetes General Santander, serán los encargados de la conservación del mencionado monumento.

Artículo 6°. Ríndanse honores a los cadetes que perdieron la vida en el atentado en la Escuela de Cadetes de Policía “General Francisco de Paula Santander” (ECSAN) en ceremonia especial, con la presencia de la Escuela, los familiares de los cadetes víctimas y los miembros del Congreso de la República.

Artículo 7°. Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las que le sean contrarias.



FRANKLIN LOZANO DE LA OSSA

Honorable Representante

Departamento del Magdalena

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO

El presente proyecto de ley pretende hacer un oportuno reconocimiento y honrar la memoria de todos los cadetes que perdieron la vida el 17 de

enero de 2019 por un ataque terrorista provocado por la explosión de un carro bomba que ingresó a las instalaciones de la Escuela de Cadetes de Policía “General Francisco de Paula Santander” (ECSAN). Como consecuencia de este acto fallecieron 22 jóvenes cadetes y cerca 100 cadetes más quedaron heridos.

Los nombres de los 22 cadetes víctimas son:

- Luis Alfonso Mosquera Murillo
- Óscar Javier Saavedra Camacho
- Jonathan Efraín Suescún García
- Juan Felipe Majarré Contreras
- Juan Diego Ayala Ansola
- Juan David Rodas Agudelo
- Diego Alejandro Pérez Alarcón
- Jonatan Ainer León Torres
- Allan Paul Bayona Barreto
- Diego Alejandro Molina Peláez
- Carlos Daniel Campaña Huertas
- Diego Fernando Martínez Gálvez
- Juan Esteban Marulanda Orozco
- César Alberto Ojeda Gómez
- Cristian Fabián González Portillo
- Fernando Alonso Iriarte Agresor
- Érika Sofía Chico Vallejo
- Cristian Camilo Maquilón Martínez
- Steven Ronaldo Prada Reaño
- Iván René Muñoz Parra
- Andrés Felipe Carvajal Moreno (fallecido 8 días después en el Hospital El Tunal)
- Andrés David Fuentes Yepes (fallecido el 8 de febrero de 2019)

II. Consideraciones generales

La Constitución Política de Colombia establece la paz como un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento; sin embargo, no es un camino fácil para una sociedad como la nuestra, que lleva más de 5 décadas sufriendo este flagelo. Las Fuerzas Armadas han sido fundamentales para detener las acciones terroristas a lo largo de estos años, cada uno de sus miembros ha vivido en carne propia la desolación que deja un ataque terrorista.

Se debe reconocer que los ataques a la población civil y militar han disminuido desde la firma del acuerdo de paz (bajo la cifra de desplazamiento forzado, secuestros, minas antipersonas y el número de heridos descendió sustancialmente en el Hospital Militar), por esa razón la ciudadanía empezó a tener esperanza en que se acabaron los días en que los noticieros solo reportaban atentados a civiles, militares y a la infraestructura y que empezaría una época de tranquilidad para que el país pueda enfocarse en su crecimiento económico y no en la defensa de sus propios ciudadanos.

Los artículos 207 y 208 de la Constitución Política de Colombia diferencian las funciones de las fuerzas militares y las de la Policía Nacional, es así como a las primeras (Ejército, Armada y Fuerza Aérea) les atribuyó la función de velar por la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional. A la segunda, creada como cuerpo armado permanente de naturaleza civil, la facultad de mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y el aseguramiento de la convivencia pacífica de los ciudadanos. No obstante, teniendo asignadas constitucionalmente funciones tan diferentes, en los momentos más álgidos del conflicto interno, la Policía Nacional asumía funciones para garantizar el orden constitucional y por esta misma razón siempre fueron “objetivos militares” de todas las fuerzas al margen de la ley.

Retomando lo establecido por la Constitución nacional, la Policía Nacional es

- Un cuerpo armado permanente de naturaleza civil
- Que propende por mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades de todos los ciudadanos
- Garantiza la convivencia pacífica de los ciudadanos

De la lectura detenida se observa que la Policía Nacional es una institución en la que la ciudadanía encuentra la protección de las garantías, constitucionalmente no está concebida para enfrentar una guerra.

Así las cosas, se puede entender que un joven cuando quiere ingresar a la Policía Nacional lo hace por los beneficios que ofrece, como “*Construcción de una carrera profesional. Generar una estabilidad financiera. Asegurar el bienestar para emprender un proyecto de vida personal y familiar. Desarrollar un aprendizaje transformacional encaminado al trabajo en equipo, sensibilidad social, adaptabilidad, relaciones interpersonales, destrezas físicas. Desplegar el potencial humano desde una variedad de especialidades operacionales. Vivir experiencias en diferentes regiones del territorio nacional. Oportunidad de conocer y aportar a la construcción de país*”¹.

Lo sucedido en la Escuela de Cadetes de Policía “General Francisco de Paula Santander” (ECSAN) el 17 de enero de 2019 es un acto reprochable desde todo punto de vista, primero porque se dirigió contra un objetivo civil, en donde se forman profesionales para proteger la ciudadanía y garantizar el ejercicio de sus derechos y libertades, asegurando así una convivencia pacífica, y segundo porque estos jóvenes cadetes iniciaron sus estudios en una época en la que el país se esperaba con tiempos de paz, donde evidentemente los ataques terroristas

¹ Disponible en <https://www.policia.gov.co/incorporacion/razones>.

disminuyeron y se espera que la Policía Nacional deje de ser blanco de estas agresiones.

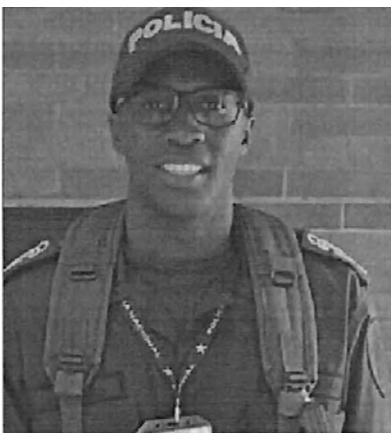
El último registro de un ataque de características similares fue en el 2003, cuando las FARC hicieron explotar un carro bomba en el Club El Nogal² que dejó como resultado 36 personas muertas y cerca de 200 heridas. Fueron 16 años sin registros de atentados de tan alto impacto y dolor.

Causa conmoción este atentado por varias razones, el evidente descenso de los actos terroristas, que sea dirigido contra la Policía Nacional, y específicamente encaminado a una institución educativa donde se están formando unos policías que, irónicamente tarde o temprano van a tener que proteger la vida inclusive de los perpetradores de esta clase de ataques³.

Las víctimas

Se trata de 22 jóvenes cadetes que iniciaban su formación en la Escuela de Cadetes de Policía “General Francisco de Paula Santander” (ECSAN).

1. Luis Alfonso Mosquera Murillo



Nació en Pradera, Valle del Cauca, tenía 23 años y era un destacado deportista de la Liga de Atletismo, lanzador de disco. Logró un récord con un lanzamiento de 50,84 metros. Logró cerca de 25 medallas en toda su carrera deportiva. Hacía el curso para ser oficial de la Policía.

2. Óscar Javier Saavedra Camacho



Se trataba de un joven bumangués que practicaba artes marciales, su papá era agente pensionado de la Policía Nacional. Estaba a punto de cumplir 22 años de edad.

3. Jonathan Efraín Suescún García



Era deportista de la Liga de Voleibol del departamento del Meta, destacado en las modalidades de playa y piso de esa disciplina. Nació en Granada (Meta) y tenía 24 años.

4. Juan Felipe Majarrés Contreras



Igual que su amigo Jonathan Efraín Suescún García, era un gran deportista enfocado al voleibol del departamento del Meta. Nació en Acacías y tenía 22 años.

5. Juan Diego Ayala Ansola

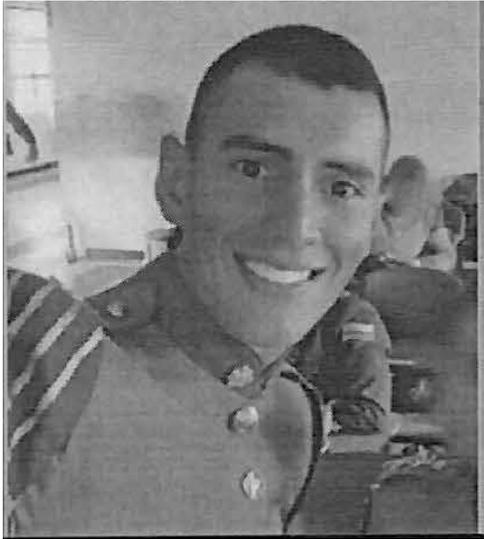


Oriundo de San Juan de Rioseco (Cundinamarca), tenía 20 años de edad. “El mundo está en manos de aquellos que tienen el coraje de soñar y de correr el riesgo de vivir sus sueños...”, escribió Juan Diego en su perfil.

² <https://www.semana.com/nacion/articulo/esto-es-lo-que-se-sabe-del-terrible-ataque-contra-la-policia-en-bogota/598119>

³ <https://www.semana.com/nacion/articulo/antanas-mockus-habla-sobre-el-carro-bomba-a-la-escuela-de-cadetes-y-la-marcha/598553>

6. Juan David Rodas Agudelo



Oriundo de Belén de Umbría, en Risaralda, se distinguió como uno de los mejores alumnos en la Escuela General Santander. Tenía 22 años de edad.

7. Diego Alejandro Pérez Alarcón



Nació en Tuluá (Valle del Cauca). Tenía 21 años de edad. Llevaba más de un año en la Escuela de Cadetes, a la que ingresó con la idea de seguir los pasos de su padre.

8. Jonatan Ainer León Torres



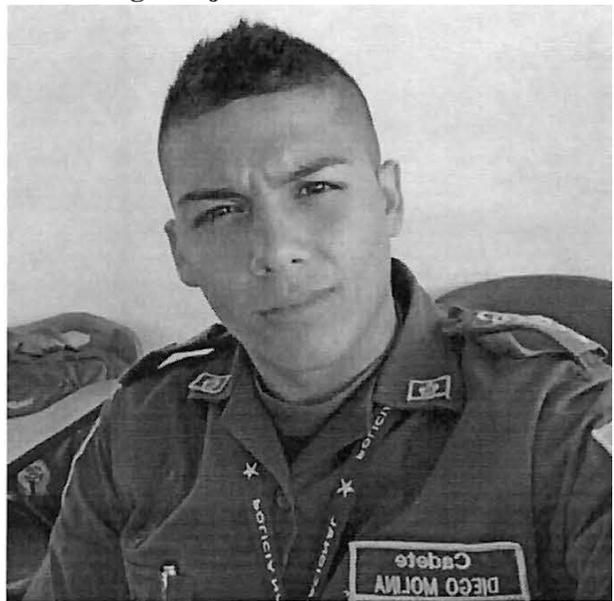
Nació en Bucaramanga y llevaba año y medio en la Escuela de Cadetes General Santander, y quería pertenecer a la Dijín. Era un joven de 23 años a quien le faltaban tres meses para recibir su grado de subteniente.

9. Allan Paul Bayona Barreto



Tenía 22 años, nació en San Luis (Tolima) y llevaba año y medio en la Escuela de Cadetes. Era un atleta de gran nivel en semifondo en los 800 y 1.500 metros y competía para las Fuerzas Armadas.

10. Diego Alejandro Molina Peláez



El reconocido deportista de Pereira (Risaralda) tenía 20 años y era hijo de un ex secretario de Gobierno de esa ciudad. Llevaba 3 años como oficial de la Policía y 2 de ellos estudiando en la General Santander, donde el día del atentado iba a ser condecorado en la Guardia de Honor de la Escuela.

11. Carlos Daniel Campaña Huertas



Oriundo de Puerres (Nariño), contaba apenas 19 años de edad y siempre tuvo la vocación y el interés de servir a la patria a través de la Policía.

12. Diego Fernando Martínez Galvis



Con 21 años de edad y oriundo de Curití, en Santander, prestó servicio militar en la estación de policía de San Gil. Llevaba un año en la Escuela General Santander y el día del atentado estaba en el primer escuadrón. Fue uno de los 5 uniformados que recibió el impacto del artefacto explosivo.

13. Juan Esteban Marulanda Orozco



Campeón en equitación y quien seguía los pasos en los Carabineros, antioqueño de 19 años de edad.

14. César Alberto Ojeda Gómez



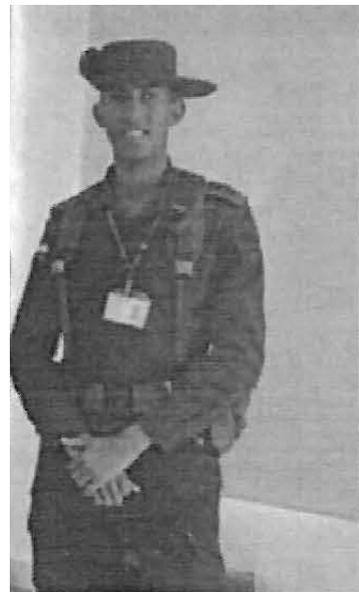
Murió tras una intervención quirúrgica en un hospital de Bogotá al que llegó en grave estado de salud luego del atentado. Era hijo de un agente de tránsito del municipio de Floridablanca (Santander), de donde era oriundo.

15. Cristian Fabián González Portillo



Tenía 19 años y era oriundo de Caldera, en Nariño. Llevaba poco tiempo en la Escuela y falleció en un centro médico de la capital.

16. Fernando Alonso Iriarte Agresoth



Nació en San Bernardo del Viento (Córdoba) hace 19 años. Además de su vocación de servicio, Agresoth era un destacado jugador de voleibol, lo que había hecho que recientemente lo tuvieran en cuenta en la selección Colombia de mayores.

17. Érika Sofía Chicó Vallejo



La policía ecuatoriana de 21 años que estaba de intercambio junto con 10 cadetes de esa nacionalidad se ganó una beca para estudiar en la General Santander. Estaba a punto de ascender a subteniente y era una de las mejores alumnas en la Escuela de Ecuador.

18. Cristian Camilo Maquilón Martínez

El cadete Cristian Camilo Maquilón Martínez, un reconocido atleta de la Liga Antioqueña de Atletismo que estudiaba becado para ser oficial de la Policía y poder cumplirle un sueño a su papá: tener una vivienda propia.

19. Steven Ronaldo Prada Riaño

Era un ibaguereño de 21 años y llevaba 24 meses en esa institución policial. Había terminado sus estudios de bachiller en el colegio Reyes Umaña de la capital tolimense. Era arquero e hizo parte del equipo de la institución policial y estaba capacitándose como oficial desde 2017.

20. Iván René Muñoz Parra

El cadete Muñoz, de 24 años, era oriundo de Barichara (Santander) y murió en la UCI del hospital Policlínico del Olaya durante una intervención quirúrgica luego del atentado. Llevaba

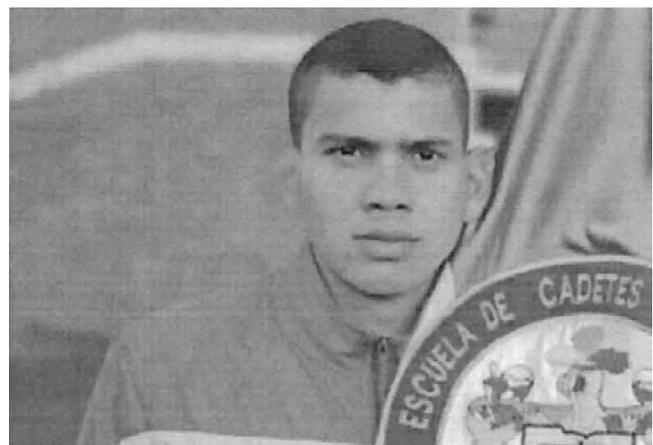
aproximadamente 5 años en la Policía Nacional y se caracterizó por su compañerismo, alegría, excelencia en sus estudios y por ser un gran ser humano según sus compañeros.

21. Andrés Felipe Carvajal Moreno (fallecido 8 días después en el Hospital El Tunal)



El joven de 24 años tenía el sueño de convertirse en general de la Policía. Tan pronto cumplió la mayoría de edad, Carvajal, nacido en Chiquinquirá y criado en Coper, Boyacá, dejó la finca en donde vivía con su padre para irse a prestar el servicio militar en el Ejército. Un año después se presentó a la Policía e ingresó a la Escuela de Cadetes.

22. Andrés David Fuentes Yepes (fallecido el 8 de febrero de 2019)



El joven, oriundo de Valledupar, permanecía en delicado estado de salud en la UCI desde el día del ataque. Prestó su servicio militar como auxiliar bachiller en la institución y, una vez terminó, ingresó al curso de oficial para iniciar su carrera como teniente. En agosto participó en los juegos interesuelas de la Policía, donde obtuvo medalla de plata en la disciplina de Espada Individual Masculina Inscripción Nominal Única.

Como se observa, eran jóvenes que no superaban los 23 años de edad, de varias regiones de Colombia y que eran destacados deportistas, disciplinados, académicos y sobre todo llenos de esperanzas por alcanzar sus metas y servir al país y a sus familias.

La sociedad no puede olvidar la esperanza truncada por este acto terrorista, y es por eso que cobra importancia esta ley de honores, para que se resalte la vida de cada uno de estas jóvenes promesas y no sigamos el camino sin recordar que el terrorismo causa daños irreparables.

Por estas razones se considera necesaria la elaboración de un monumento en el que vayan inscritos los nombres de los cadetes que perdieron la vida en la Escuela de Cadetes de Policía “General Francisco de Paula Santander” (ECSAN) en el atentado del jueves 17 de enero de 2019, y adicionalmente que en ceremonia especial se rinda honores a los cadetes objeto de este proyecto con la presencia de la Escuela, los familiares de los cadetes víctimas y los miembros del Congreso de la República.

III. Fundamento jurídico

En este sentido, el artículo 150 numeral 3 y 15 de nuestra Constitución Política indica que

Artículo 150. *Corresponde al Congreso hacer las leyes.* Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

...

15. Decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la patria.

IV. Conclusiones

Por las razones expuestas, en el presente proyecto de ley queda claro que la iniciativa que nos ocupa es la manera idónea para que de acuerdo a sus facultades, el honorable Congreso de la República rinda un homenaje a los jóvenes cadetes víctimas del atentado en la Escuela de Cadetes de Policía “General Francisco de Paula Santander” (ECSAN).


FRANKLIN LOZANO DE LA OSSA

Honorable Representante

Departamento del Magdalena

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 23 de julio del año 2019 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 063 de 2019 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, suscrito por el honorable Representante *Franklin Lozano de la Ossa*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 064 DE 2019 CÁMARA

por la cual se modifica la Ley 82 de 1993, Ley Mujer Cabeza de Familia, la Ley 1232 de 2008 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 15 de la Ley 82 de 1993, y el artículo 11 de la Ley 1232 de 2008, el cual quedará así:

Artículo 15. Ley 82 de 1993, artículo 11 - Ley 1232 de 2008. Flexibilización y apoyo crediticio. El Gobierno nacional diseñará instrumentos y estrategias que faciliten y permitan el acceso a las madres cabeza de familia, a los servicios financieros brindándoles acompañamiento y capacitación permanente, a fin de reducir la feminización de la pobreza.

Parágrafo 1°. Todos los establecimientos de crédito de carácter público o con participación de dineros públicos que otorguen préstamos para adquisición de vivienda nueva o usada que estén garantizados con hipotecas de primer grado constituidas sobre las viviendas financiadas; deben otorgar créditos a las madres cabeza de familia, sin perjuicio de existir reporte en las centrales de riesgo, siempre y cuando haya cesado la obligación, y se encuentre a paz y salvo por todo concepto.

Parágrafo 2°. Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 546 de 1999.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 17 de la Ley 82 de 1993, y el artículo 12 de la Ley 1232 de 2008, el cual quedará así:

Artículo 17. Desarrollo del principio de igualdad. En aplicación del principio de igualdad de oportunidades a favor de las madres cabeza de familia, las entidades públicas nacionales y territoriales a las cuales corresponda por aplicación de normas vigentes al efecto, que pofrezcan programas de desarrollo social, deberán fijar en la formulación y ejecución de los mismos, un porcentaje en los presupuestos para proyectos destinados a las mujeres cabeza de familia que contemplen capacitación técnica de acuerdo con la oferta y la demanda, de apoyo a cadenas productivas y a procesos organizacionales, como componente solidario en la ejecución de proyectos sociales de desarrollo que les permitan generar recursos y empleo digno y estable. El Gobierno nacional reglamentará la materia.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Vivienda, a partir de la promulgación y divulgación de la presente ley, y en un término no superior a un (1) año, solicitará a todas las entidades públicas nacionales y territoriales, que les competa la aplicación de esta norma, estadísticas y cifras, de los programas ofrecidos, determinando el cumplimiento de la inclusión para las mujeres madres cabeza de familia.

Artículo 3°. *Aplicación.* El Ministerio de Protección Social en un plazo no mayor a ocho (8) meses creará y administrará una base de datos o plataforma a través de la cual se podrá registrar verificar y certificar la calidad de madre cabeza de hogar. Lo anterior en armonía con el parágrafo del artículo 2° de la Ley 82 de 1993 y con sujeción al presupuesto asignado a dicho Ministerio.

Parágrafo 1°. El gobierno nacional a través del Ministerio de Protección Social y el Ministerio de Vivienda, en un plazo no superior a seis (6) meses reglamentará la materia.

8. *Son expertas en autoconocimiento, autocrítica y tienen voluntad de aprender, lo que las lleva a una “mejora personal” constante.”*

Para el año 2017 el número de hogares urbanos llegó a 11,2 millones y el déficit de vivienda se ubicó en 586 mil hogares que carecían de este derecho fundamental².

El Gobierno nacional, viene brindando apoyo para superar estas brechas de déficit de vivienda, es por ello que el Presidente Iván Duque, dando cumplimiento a uno de sus programas bandera de su mandato, el “Semillero de Propietarios”, firmó y expidió terminando el pasado 2018, el Decreto 2413 que asegura \$452 mil millones para los primeros 40 mil subsidios del citado programa, con lo cual el Presidente de la República asegura el funcionamiento del programa de arrendamiento social, para las familias que devenguen menos de 2 salarios mínimos legales vigentes. El Gobierno nacional estima que, para junio del presente año, se comenzará a asignar los primeros subsidios, y para julio de este mismo año, los colombianos tendrán su casa en arriendo con la ayuda del Ministerio de Vivienda. Se tiene previsto financiar un valor máximo por hogar de \$500.000 mil pesos y, como aporte de la familia \$350.000 mil pesos.

Es cierto que los diferentes gobiernos han hecho esfuerzos para facilitar el acceso a vivienda y así cerrar la brecha de pobreza de la familia. Sin embargo, la realidad en las regiones hace necesario que el legislador establezca mecanismos especiales para proteger este sector de la población y, especialmente, establecer estrategias diferentes a las basadas en la financiación con recursos públicos para dar acceso a la vivienda a las madres cabeza de hogar.

De igual manera el Gobierno nacional, da continuidad a otros programas como “Mi Casa Ya”, este programa de vivienda continúa vigente y pueden acceder al mismo personas que ganen hasta 4 Salarios Mínimos Legales Vigentes (SMLMV); y de esta manera los hogares podrán obtener un subsidio monetario entre 20 y 30 SMLMV, con una cobertura a la tasa de interés entre 4 y 5 puntos porcentuales, dependiendo de los ingresos y del tipo de vivienda. Con esta manera, los hogares pueden comprar la vivienda que deseen, sin que exceda el valor de 135 salarios mínimos.

Pero la preocupación persiste de manera general para la mujer cabeza de familia, y es por ello que merece nuestro apoyo, el reconocimiento de su importante estatus, con contundentes soluciones que no solo reconozcan su calidad sino su condición; la lucha incansable, y los aportes tan invaluable que han dado a las familias y a la sociedad en general.

Conveniencia constitucional

Por mandato constitucional el Estado tiene la obligación de dar especial protección y de apoyar

a la mujer cabeza de familia, considerada como persona en situación de debilidad manifiesta cuando las circunstancias económicas determinen esa situación de debilidad, por lo cual se admite, en tal caso una discriminación positiva a favor de esa mujer (Sentencia T-795 de 2012).

En la Sentencia T-795 de 2012 la Corte Constitucional ordenó la especial protección por parte del Ejército Nacional a la esposa y madre cabeza de familia de un suboficial desaparecido y consideró: *¿Es determinante establecer si los beneficiarios de los haberes son por sí mismos, independientemente de su condición económica, sujetos de especial protección constitucional?, en ese sentido, no es lo mismo que los beneficiarios de los haberes sean todos adultos, sanos, con su fuerza de trabajo intacta, y sin necesidades específicas en función de su rol dentro de una familia, a que quienes aspiren a continuar recibéndolos sean madres cabeza de familia, o menores de edad. Porque, en este último caso, por mandato de la Constitución, el Estado está en la obligación de apoyar (de manera especial) a la mujer cabeza de familia (C. P. artículo 43), y de asistir al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos, hasta tal punto que debe darle primacía a los derechos de los niños (sobre los derechos de los demás) (C. P. artículo 44).*

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

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

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

² <http://www.minvivienda.gov.co/sala-de-prensa/noticias/2018/abril/colombia-supero-la-meta-del-deficit-habitacional-consignada-en-el-plan-nacional-de-desarrollo>

La Sentencia T-035/17, es una de las muchas ratificaciones y ordenamiento al Derecho a la Vivienda Digna, un caso en el cual se negó solicitud de crédito financiero para aporte familiar que se requería para cumplir con el requisito establecido en un programa de vivienda de interés prioritario, creado por la Gobernación del Meta y la Alcaldía de Villavicencio: *“Betty Camacho de Rangel y Ernesto Jara Castro”*, corresponde a un caso de una ciudadana del departamento del Meta, la señora Luz Omaira Gaitán Parrado, madre de 5 menores de edad, quien era víctima del conflicto armado, quien se postuló al programa de vivienda “Madrid y Trece de Mayo” con el fin de acceder a una vivienda digna, quien cumplió con los requisitos exigidos en la convocatoria, y fue seleccionada y con base en ello debía realizar un ahorro programado de seis millones de pesos (\$6.000.000,00).

La accionante, aseguró y demostró que por falta de recursos económicos tramitó en varias entidades financieras un préstamo al que no pudo acceder, porque no tenía vida crediticia. La ciudadana Luz Omaira, afirmó que la Secretaría de Vivienda del departamento del Meta, le sugirió que presentara la solicitud de crédito ante la Cooperativa Financiera Confiar, la cual negó su solicitud. En consecuencia, la actora manifestó que el no pago del ahorro programado implica el rechazo del proyecto de vivienda al núcleo familiar y, por tanto, solicita por vía acción de tutela, se le *“ordena a la accionadas estudien las condiciones de vulnerabilidad de mi hogar y se me conceda financiación directa o se me brinde el acompañamiento necesario en las gestiones tendientes a la aprobación de un crédito individual con la medida y la entidad que corresponda, para el pago total del aporte familiar”*. Las entidades vinculadas fueron: Gobernación del Meta, Fondo de Vivienda de la Gobernación del Meta, a Villavivienda, a Fonvivienda, al Departamento de la Prosperidad Social, a la UARIV y a la Caja de Compensación Familiar (Cofrem).

Con respecto al caso anterior, que sucede frecuentemente en muchas regiones de nuestro país, se pueden resaltar aspectos constitucionales reconocidos por la Corte Constitucional a saber:

El artículo 51 de la Constitución Política, consagra el derecho a la vivienda digna, y dispone que:

“...Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”.

Es por ello, que, para cumplir dicho mandato constitucional, les corresponde a las autoridades formular políticas públicas tendientes a la satisfacción del derecho a la vivienda, la cual exige requisitos de ser habitable, adecuada, asequible y provista de seguridad jurídica en la tenencia, en

los términos del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales³.

Es la misma Corte Constitucional, la que ha definido el derecho a la vivienda como: *“aquel derecho dirigido a satisfacer la necesidad humana de disponer de un sitio de residencia, sea propio o ajeno, que ofrezca condiciones mínimas para que quienes allí habiten puedan realizar su proyecto de vida de manera digna”*⁴.

La Carta Política, instrumentos internacionales y Tratados de Derechos Humanos ratificados por Colombia en materia de protección de derechos económicos, sociales y culturales, incorporados al ordenamiento jurídico por medio del bloque de constitucionalidad, le imponen al Estado la obligación de atender las necesidades de vivienda de la población en general, en la mayor medida posible, de manera progresiva.

El artículo 16 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos consagra que:

... “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y, en especial, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”. (Subrayado y cursiva fuera de texto).

La jurisprudencia constitucional señala que el derecho a la vivienda tiene una doble connotación, de una parte trata un derecho de carácter prestacional y, por otra, tiene características de un derecho fundamental, lo cual puede ser determinado en casos concretos para definir cuál es su contenido y exigibilidad⁵. En ciertos casos, el derecho a la vivienda digna traspasa su contenido prestacional y alcanza la categoría de derecho fundamental autónomo, en aquellos eventos *“en los cuales las autoridades estatales han incumplido con sus obligaciones de respeto y garantía y han afectado el derecho a la vivienda digna, el cual en estos casos adquiere la configuración de un derecho de defensa frente a las injerencias arbitrarias de las autoridades estatales o de los particulares”*^{6,7}.

La Legislación colombiana ha concretado políticas públicas para que las personas que se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta accedan al apoyo para la consecución de una vivienda apropiada, es así que se ha creado el Sistema de Vivienda de Interés Social, en el cual se consagró el subsidio familiar, por medio del

³ Sentencia T-167 de 2016.

⁴ Sentencias T-958 de 2001, T-791 de 2004, T-585 de 2008, C-300 de 2011, entre otras.

⁵ Sentencias C-299 de 2011 y C-244 de 2011.

⁶ Sentencia C-1318 de 2000 y C-444 de 2009.

⁷ Sentencia T-035/17.

cual se puede materializar la obligación estatal de proveer soluciones de vivienda. Así, la Ley 3ª de 1991⁸, en el numeral 8 del artículo 14, establece que entre las funciones de la Junta Directiva del Inurbe le corresponde “Reglamentar el otorgamiento de créditos y la asistencia técnica con destino a programas de vivienda de interés social”⁹.

A su vez, el artículo 37 de la referida ley dispone que “Los créditos de largo plazo que otorguen las instituciones financieras, para la adquisición, construcción, mejora o subdivisión de vivienda no podrán contener exigencias o contraprestaciones de ningún tipo, salvo las que expresamente autorice la Superintendencia Bancaria para el ahorro contractual de que trata el artículo 122 de la presente ley”.

Ahora bien, es importante resaltar que, la democratización del crédito es un mandato constitucional, toda vez que nuestra Constitución de 1991, en su artículo 333¹⁰ introdujo un modelo de economía social de mercado, en el que se admite que la empresa sea el móvil del desarrollo social, se reconoce la importancia de la actividad empresarial y de una economía de mercado. De igual manera, le asignó al Estado el deber de intervención en la economía con el fin de promover el desarrollo económico y social y de mejorar las fallas del mercado (artículos 333, 334 y 335)¹¹.

La intervención del Estado en la economía no tiene otro propósito que el de conciliar los intereses privados que se dan a través de la actividad empresarial y la satisfacción de las necesidades de la población colombiana mediante el buen funcionamiento del mercado¹².

Con la finalidad de lograr el objetivo constitucional de democratizar el crédito, el Estado tiene el deber de control, vigilancia y regulación de la actividad

⁸ “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial (ICT), y se dictan otras disposiciones”.

⁹ El Decreto 2328 de 2013, dispuso la liquidación del Inurbe.

¹⁰ **Artículo 333.** La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.

La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.

La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.

El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.

La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.

¹¹ Sentencia C-313 de 2013.

¹² Sentencia C-197 de 2012.

financiera, así como el propósito de controlar los efectos macroeconómicos que pueda generar esta actividad y el mantenimiento de la confianza del público en las entidades que conforman el sistema financiero.

La Corte Constitucional en Sentencia C-383 de 1999, se refirió de manera concreta al sistema de crédito de vivienda y precisó:

“(…) Así mismo, la determinación del valor en pesos de las Unidades de Poder Adquisitivo Constante conforme a la variación de las tasas de interés en la economía a que se ha hecho referencia, pugna de manera directa con la “democratización del crédito” que ordena al Estado el artículo 335 de la Constitución como uno de los postulados básicos en la concepción de este como “Social de Derecho”, pues, precisamente a ello se llega, entre otras cosas cuando el crédito no se concentra solamente en quienes abundan en dinero y en bienes, sino extendiéndolo a la mayor parte posible de los habitantes del país, sin que ello signifique nada distinto de procurar efectivas posibilidades de desarrollo personal y familiar en condiciones cada día más igualitarias(…)”¹³

Marco legal

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

Ley 546 de 1999: Por la cual se dictan normas en materia de vivienda, se señalan los objetivos y criterios generales a los cuales debe sujetarse el Gobierno nacional para regular un sistema especializado para su financiación, se crean instrumentos de ahorro destinado a dicha financiación, se dictan medidas relacionadas con los impuestos y otros costos vinculados a la construcción y negociación de vivienda y se expiden otras disposiciones.

Ley 731 de 2002: Por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales.

Impacto fiscal

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

¹³ Sentencias C-700 de 1999, C-747 de 1999, C-1062 de 2003 y C-041 de 2006.

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

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

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

Las mujeres en Colombia y en el mundo, son la base de la familia, de la sociedad, admiradas por una sociedad y a la vez poco reconocidas, un buen porcentaje en Colombia como ya lo hemos precisado en esta exposición de motivos, son cabeza de familia; y aunque el gobierno se ha preocupado por reconocer sus derechos, nos hemos quedado cortos en proporcionarle herramientas para el logro de sus metas, que no son otras que las de su familia, sus propios hijos, y en algunos casos los de sus padres y abuelos, a cargo de ellas.

En un informe revelado por el Fondo Nacional del Ahorro, en conmemoración del día de la mujer, para el año 2018; reveló que, de los 158.670 créditos hipotecarios y educativos desembolsados por dicha entidad para dicha fecha, 81.518 fueron destinados a mujeres (51.37%) y 77.146 a hombres (48.62%), afirmando el Presidente del FNA de la época que “... Las afiliadas son muy comprometidas al momento de obtener su vivienda propia y muy responsables al pagar sus obligaciones”.

Ahora bien, el mismo informe del Fondo Nacional del Ahorro, evidencia al cierre de 2017, que contaba con 2.187.125 afiliados, de los cuales, el 50,36% son mujeres, comparado con el 49,63% de los hombres, lo que refleja si tratamos de ahorro que, las afiliadas al FNA representan más del 50% del total, concluyendo que las mujeres colombianas son organizadas, disciplinadas y tienen hábitos de ahorro en beneficio de sus familias. Resalta el informe, que es el género femenino el de mayor inicio a prácticas de ahorro en el país y, particularmente, se evidencia en la modalidad de ahorro voluntario, lo cual traduce que en un 65% de colombianas vinculadas frente a un 34,95% de ahorradores masculinos. Precisando también el mismo que, el 69,31% de las afiliadas se encuentran en los estratos socioeconómicos 1 y 2, facilitando de esta manera a las personas de bajos recursos, posibilidades de obtener vivienda propia.

Por todas las razones anteriormente expuestas, nos permitimos poner a consideración del honorable

Congreso de la República el presente proyecto de ley debido a nuestras obligaciones como representantes del pueblo, debemos apoyar esta iniciativa como un reconocimiento al estatus de todas las madres cabeza de familia de nuestro país, a su arduo trabajo, al compromiso con sus hijos y familia en general, a la lucha de siglos por sacar adelante no solo su vida sino las vidas de sus seres queridos que son hijos, padres, hermanos, abuelos, sobrinos y hasta nietos. Protegiendo derechos fundamentales no solo de las mujeres, sino derechos a una vivienda y vida digna. Con miras a un mejor futuro también de nuestro país, con percepción de género, buscando equidad en un país que reconoce el papel de las mujeres pero que a la vez desconoce su importancia y trascendencia en la sociedad.

CÁMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL

El día 23 de julio del año 2019 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 064 de 2019 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, suscrito por los honorables Representantes *Jennifer Arias, Carlos Eduardo Acosta, Mauricio Toro, Faber Muñoz* y honorable Senador *Jonatan Tamayo*, y otras firmas.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 065 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se establece como obligatorio para los establecimientos de comercio, mantener en un lugar visible y de fácil acceso al público un ejemplar del Estatuto del Consumidor.

23 de julio de 2019

Doctor

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

Cámara de Representantes

Secretario

Ciudad

Asunto: Radicar Proyecto de ley número 065 de 2019 Cámara, “*por medio de la cual se establece como obligatorio para los establecimientos de comercio, mantener en un lugar visible y de fácil acceso al público un ejemplar del Estatuto del Consumidor.*”

De manera atenta, por medio de la presente me permito radicar el proyecto de la referencia. Lo anterior con el fin de dar el respectivo trámite legislativo.

Cordialmente,

Cordialmente,

ANDRÉS CALLE

ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS
Representante a la Cámara

SILVIO CARRASQUILLA

Alejandro Vega

José Burgos Lugo

@Andrescalles
Representante a la cámara
Andrés Calle

PBX: (01)432 51 00
Dirección: Cra. 7 No. 8-68
Edificio Nuevo del Congreso

ANDRÉS CALLE

PROYECTO DE LEY NÚMERO 065 DE 2019
CÁMARA

por medio de la cual se establece como obligatorio para los establecimientos de comercio, mantener en un lugar visible y de fácil acceso al público un ejemplar del Estatuto del Consumidor.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto, alcance y finalidad de la ley. Establecer como obligatorio para los establecimientos de comercio, mantener en un lugar visible y de fácil acceso al público un ejemplar del Estatuto de Defensa al Consumidor.

Artículo 2°. Sanción. Establézcase multa de dos (2) a diez (10) smlmv, en caso de incumplir lo dispuesto en esta ley.

Artículo 3°. Sensibilización. Ordénese a la Superintendencia de Industria y Comercio aumentar el número de campañas de sensibilización en materia de derechos de los consumidores y conocimiento del Estatuto del Consumidor.

Artículo 4°. Cumplimiento. Para dar cumplimiento a lo establecido en los artículos anteriores de la presente ley, se faculta al Presidente de la República y al Ministro de Hacienda.

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

Artículo 3. Vigencia y Derogatorias. Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

ANDRÉS CALLE

ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS
Representante a la Cámara

SILVIO CARRASQUILLA

Alejandro Vega

PEINADO

@Andrescalles
Representante a la cámara
Andrés Calle

PBX: (01)432 51 00
Dirección: Cra. 7 No. 8-68
Edificio Nuevo del Congreso

ANDRÉS CALLE

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En el presente proyecto de ley, se busca establecer como obligatorio para los establecimientos de comercio, tener en un lugar visible y de fácil acceso al público un ejemplar del Estatuto de Defensa al Consumidor. Esto con el fin de difundir más, y hacer más accesible la información sobre los Derechos de los consumidores en el país. Esta iniciativa se entiende como una consecuencia natural de la Ley 1480 de 2011, que dio vida al Estatuto del Consumidor. Brasil ha sido un país que ha recibido a lo largo de su historia, no en vano el mayor carnaval del mundo tiene su sede en Río, esa tradición ha sido motivo de diferentes reglamentaciones en pro de los turistas, facilitando y acercando la normatividad a las personas brasileras y extranjeras. En la actualidad, la exhibición obligatoria del Estatuto del Consumidor en ese país ha sido acompañada de estrategias didácticas de sensibilización al público en general y a los comerciantes, también se han elaborado cartillas traducidas en diferentes idiomas. Lo mencionado da cuenta de las garantías de un consumidor en Brasil, esto se refleja en cifras.

“Según el índice de satisfacción al consumidor (ACSI) de Finance Online reportó la lista de países con la mayor satisfacción al cliente, entre los cuales destacaron México (#6) y Brasil (#9) entre las primeras diez posiciones.”¹

Aquí se refleja una oportunidad única para acercar una ley al ciudadano, para que este ejerza sus derechos con mayor convicción, sintiéndose respaldado por las herramientas legales existentes. En materia de derecho comparado, se puede apreciar legislación que cumple igual objetivo que el presente proyecto, tal como se observa en la Ley 12291 de 2010 de la República Federativa de Brasil.

En Suramérica existe un fenómeno de alta producción normativa, pero generalmente acompañado de un alto desconocimiento, e incumplimiento por parte de los ciudadanos. Es por ello que medidas como la planteada en este proyecto se justifican en tanto las personas del común conocen de primera mano la existencia de un estatuto del consumidor, y a su vez, aumenta la precisión en cuanto a peticiones, quejas y reclamos a los establecimientos de comercio.

Cabe aclarar que la iniciativa planteada en este texto debe ser integral, por una parte, fijando la obligatoriedad de exhibición de un ejemplar del estatuto del consumidor; y por otra parte, generando una conciencia colectiva por medio de las sensibilizaciones periódicas en la materia. La armonización de estos dos elementos conduce a una sociedad más consciente de sus derechos, donde los comerciantes respetan más a sus consumidores y viceversa.

¹ Recuperado el 15 de septiembre de 2018 en: <https://latam.businesschief.com/top10/1083/Mexico-y-Brasil-entre-los-paises-con-mayor-satisfaccion-al-consumidor>

OBJETIVO

Establecer como obligatorio para los establecimientos de comercio, tener en un lugar visible y de fácil acceso al público un ejemplar del Estatuto de Defensa al Consumidor. Esto con fines de poner al alcance de los ciudadanos esta información, funcionando así como una herramienta que contribuye a la divulgación y defensa de los derechos del consumidor.

ANTECEDENTES NORMATIVOS

En el año 1981, se expidió la ley de consumo 73 de 1981², esta conducía a la creación de herramientas, y elementos que permitieran un defensa básica del consumidor. Posteriormente llegó la creación de las ligas de consumidores mediante el Decreto 1441 de 1982: Entiéndase por liga de consumidores, toda organización constituida mediante la asociación de personas naturales, cuyo objeto sea garantizar la protección, la información, la educación, la representación y el respeto de los derechos de los consumidores de bienes y servicios, así como velar por el pago de las indemnizaciones que se hagan acreedores, según la ley, por la violación de sus derechos”. Estas iniciativas se fueron cimentando paulatinamente en la sociedad. Como se verá siempre fueron cambios que aportaron poco a poco nuevos elementos que enriquecen el entramado jurídico que regula las relaciones entre los consumidores y comerciantes.

Con posterioridad surgió el “Decreto 3466 de 1982, por el cual se dictaron normas relativas a la idoneidad, la calidad, las garantías, las marcas, las leyendas, las propagandas y la fijación pública de precios de bienes y servicios, la responsabilidad de sus productores, expendedores y proveedores, y se dictan otras disposiciones”. Aquí se resalta la consolidación y el impacto de los medios de comunicación, que trajeron consigo nuevos retos legislativos al entender que las sociedades empezaron a consumir de manera masiva por medio de la publicidad.

Luego se expidió la “Ley 446 de 1998, por la cual se adoptó como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modificaron algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogaron otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modificaron y expidieron normas del Código Contencioso Administrativo y se dictaron otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia. Artículos 143, 144 y 145”. Uno de los grandes aportes de esta ley fue la atribución de competencias jurisdiccionales a la Superintendencia de Industria y Comercio para fallar en materia de competencia desleal.

Con la Constitución de 1991, se estableció expresamente en el “artículo 78. La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y

prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización. Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios. El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos”. Es concreto el mandato constitucional que aboga por proteger al consumidor de bienes y servicios, en esa intención se propuso con gran tino la actual Ley 1480 de 2011 que se ha convertido en la carta de navegación para la defensa de derechos y deberes de los consumidores.

FUNDAMENTO LEGAL

En el año 2014 se expidió la Ley 1712 que trató sobre la transparencia y el acceso a la información, si bien se resalta la necesidad de brindar oportuna información a los ciudadanos, también es importante trabajar activamente por acercar las leyes que más afectan la vida cotidiana de los colombianos. Es por ello, que esta ley contribuye a informar, y a tener a disposición un documento esencial para la defensa de los derechos de los consumidores. Lo anterior, en un contexto donde las sensibilizaciones en esta materia son pocas, entonces, resulta oportuno por el gran simbolismo que representa.

En concordancia, es importante determinar una sanción pertinente que incentive el seguimiento a la ley, amparado en el “*Ius puniendi* del Estado, que es un género que cubre varias especies entre las que se cuentan el derecho penal y el derecho administrativo sancionador. Sin embargo, la potestad sancionadora de la administración se diferencia, sustancialmente, de la potestad para imponer sanciones penales”. (C-571-10). Resulta apenas consecuente, determinar una multa de una afectación delimitada, para una ley con un objetivo muy específico.

Más allá de multar o no multar, se debe trabajar para que Colombia sea un escenario más amable con los consumidores nacionales y extranjeros, la utilidad de este proyecto se basa en disponer de una herramienta de fácil acceso, para que los ciudadanos defiendan sus derechos en el instante, también se busca acercar al comerciante el estatuto, para que no se extralimite en sus determinaciones.

Más allá de multar o no multar, se debe trabajar para que Colombia sea un escenario más amable con los consumidores nacionales y extranjeros, la utilidad de este proyecto se basa en disponer de una herramienta de fácil acceso, para que los ciudadanos defiendan sus derechos en el instante, también se busca acercar al comerciante el estatuto, para que no se extralimite en sus determinaciones.

ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS

Representante a la Cámara

PREINADO

ANDRÉS CALLE

PEX: (01)432 51 00

Dirección: Cra. 7 No. 9-68

Edificio Nuevo del Congreso

23

² ACERO BARRERA. Yuri Andrea y otros. (2012). “Análisis y Recomendaciones al Estatuto del Consumidor, Ley 1480 de 2011, en el marco normativo del Derecho Español”.

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 23 de julio del año 2019 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 065 de 2019 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, suscrito por los honorables Representantes *Andrés Calle, Silvio Carrasquilla, Alejandro Vega, Julián Peinado, Jorge Burgos*.

El Secretario General,
Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 066 DE 2019
CÁMARA

por medio de la cual se establece la tarifa diferenciada para expedición de licencias de conducción para niveles 1 y 2 del Sisbén.

23 de julio de 2019
Doctor
JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
Cámara de Representantes
Secretario
Ciudad

Asunto: Radicar el Proyecto de ley número 066 de 2019 Cámara, “*por medio de la cual se establece la tarifa diferenciada para expedición de licencias de conducción para niveles 1 y 2 del Sisbén*”.

De manera atenta, por medio de la presente me permito radicar el proyecto de la referencia. Lo anterior con el fin de dar el respectivo trámite legislativo.

Cordialmente,

[Signature]
ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS
Representante a la Cámara
[Signature]
[Signature] Jorge Burgos Lugo
@AndresCallea
Representante a la cámara
Andrés Calle
PEX: (01)432 51 00
Dirección: Cra. 7 No. 8-68
Edificio Nuevo del Congreso
ANDRÉS CALLE

PROYECTO DE LEY NÚMERO 066 DE 2019
CÁMARA

por medio de la cual se establece la tarifa diferenciada para expedición de licencias de conducción para niveles 1 y 2 del Sisbén.

El Congreso de la República de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Créase la tarifa diferenciada en la licencia de conducción para ciudadanos que cumplan las condiciones establecidas en la presente ley.

Artículo 2°. *Tarifa diferenciada.* Establézcase un descuento del (50 %) cincuenta por ciento para personas que acrediten pertenecer al Sisbén nivel (1) uno y (2) dos del el costo vigente de la licencia de conducción.

Parágrafo. Para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo anterior de la presente ley, se faculta al Presidente de la República y al Ministro de Transporte, para determinar un descuento del (50%) cincuenta por ciento en un plazo de 6 meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

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

[Signatures]
ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS
Representante a la Cámara
[Signature]
[Signature] Jorge Burgos Lugo
PEINADO
@AndresCallea
Representante a la cámara
Andrés Calle
PEX: (01)432 51 00
Dirección: Cra. 7 No. 8-68
Edificio Nuevo del Congreso
ANDRÉS CALLE

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Son muchos los colombianos que se encuentran en estrato social 1 y 2, es por ello que se justifica que se pueda tener un acceso diferenciado a las licencias de conducción. En la actualidad los precios de estas son elevados, una persona que desea trabajar por ejemplo en el sector del transporte encuentra un óbice económico difícil de superar.

I. Sobre los precios de la licencia de conducción en la actualidad

Precios para licencias de conducción en Colombia

Tipo de licencia	Uso	Valor mínimo	Valor máximo
A1	Moto de menos de 125 cc	\$245.900	\$442.620
A2	Motos de más de 125 cc.	\$270.490	\$516.390
B1	Carros particulares	\$368.850	\$713.110
B2	Buses y camiones particulares	\$516.390	\$1.131.140
B3	Articulado particular	\$811.470	\$1.795.070
C1	Taxis	\$442.620	\$909.803
C2	Buses y camiones públicos	\$590.160	\$1.342.450

A eso se le suma:

- \$40.000: Precio promedio que se paga a la Secretaría de Movilidad para expedir el documento.
- \$132.000: Exámenes médicos del aspirante.
- \$5.000: Valor promedio de la contribución a la Agencia Nacional de Seguridad Vial.
- Valor por definir: Aporte al Sistema de Vigilancia, SicoV

*Infografía: EL COLOMBIANO.
¹Fuente: El Colombiano.
¹ EL COLOMBIANO, (2018). Recuperado el 5 de septiembre de 2018 en: <http://www.finanzaspersonales.co/consumo-inteligente/articulo/licencia-de-conduccion-tarifas-para-sacar-la-licencia-de-conduccion/72725>

Como se observa en las gráficas son altos los precios estipulados para la licencia, esto si se tiene en cuenta que muchos colombianos de los estratos 1 y 2 apenas subsisten con menos de un salario mínimo.

Sumado al precio de la licencia está el de los exámenes médicos para expedir la licencia, estos constituyen un requisito ineludible que en últimas aumenta el costo de las licencias.

“Licencias A1 y A2 (motos): entre 6,29 y 8,08 salarios diarios; es decir, entre \$154.671 y \$198.687 (valor calculado con base al salario mínimo de 2017. Para 2018 deberá hacerse el ajuste).

- *Las licencias B1 de carros particulares: el examen costará entre 6,42 y 8,25 salarios diarios que este año equivaldrían a entre \$151.867 y \$202.857.*
- *Licencias C1 de taxis: el costo variará entre 6,45 y 8,29 salarios diarios (entre \$158.605 y \$203.851 calculado con salario de 2017).*
- *Licencias B2 y C2 (buses y camiones): precio entre 7,27 y 9,31 salarios mínimos diarios (entre \$178.769 y \$228.932)*
- *Licencias B3 y C3 (articulados): Entre 8,69 y 110,79 salarios mínimos diarios (entre \$213.687 y \$265.326 más el aumento del salario para 2018)”. (El Colombiano, 2018).*

Las personas que tienen pocos ingresos, dirigen sus recursos a satisfacer las necesidades más básicas, esto lleva a un círculo en el cual la persona no puede capacitarse, no puede invertir en mejorar sus condiciones y aptitudes, la licencia de tránsito sin lugar a duda, habilita a diversos ciudadanos para que puedan acceder a un empleo en el área del transporte.

Hoy en día en otros Estados del mundo se observa que los costos son mucho menores.

Las licencias de conducción en el mundo

En México

Por 1 año: \$ 447 pesos mexicanos (71.566 COP aprox)

2 años: \$ 599 pesos mexicanos (95.902 COP aprox)

3 años: \$ 800 pesos mexicanos (128.083 COP aprox)

4 años: \$ 1.064 pesos mexicanos (170.323 COP aprox)

España

Por la licencia se paga una tasa de 2.2 que corresponde a 42,70 euros. (151.648 COP aprox)

Estados Unidos

Licencia de conducir (clases A, B o C)

Menores de 18 años: \$ 16 dólares (46.680 COP aprox.)

18 a 84 años: \$ 25 dólares (77.625 COP Aprox.)

85 años o más: \$ 9 (27.945 COP aprox.)” (Revista Dinero, 2018, conversiones fuera de cita).

No se puede condenar a este segmento poblacional a perpetuar el ciclo de pobreza, es papel del Estado tener un enfoque social diferenciado que permita ofrecer una oportunidad de empleo y de mejoría en las condiciones de vida. Muchas veces acceder a una licencia de conducción significa el ahorro de mucho tiempo para una familia entera.

OBJETIVO

Establecer un descuento del (50%) cincuenta por ciento para personas que acrediten pertenecer al Sisbén nivel (1) uno y (2) dos del el costo vigente de la licencia de conducción.

MARCO CONSTITUCIONAL

En desarrollo de lo dispuesto por el artículo 24 de la Constitución Política, todo colombiano tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, pero está sujeto a la intervención y reglamentación de las autoridades para garantía de la seguridad y comodidad de los habitantes, especialmente de los peatones y de los discapacitados físicos y mentales, para la preservación de un ambiente sano y la protección del uso común del espacio público. Le corresponde al Ministerio de Transporte como autoridad suprema de tránsito definir, orientar, vigilar e inspeccionar la ejecución de la política nacional en materia de tránsito.

JUSTIFICACIÓN JURÍDICA

La Constitución Política de Colombia defiende el Estado Social de Derecho, se le deben brindar los medios a la sociedad para que no solo sobreviva, sino que avance en la escala social, esto disminuye la marginación y contribuye a disminuir la brecha social.

“El Estado debe velar por el bienestar de la comunidad en orden a contrarrestar las desigualdades sociales y ofrecer las oportunidades necesarias para desarrollar sus aptitudes y superar los apremios materiales. La finalidad consiste en asegurar a los asociados unas condiciones materiales mínimas de existencia digna, por lo que ha de intervenir con decisión en la sociedad”. (Corte Constitucional, C-209, 2016)².

En concordancia, la Función Pública debe trabajar en mejorar las garantías y promover la protección de los Derechos amparados en los principios y deberes consagrados en la Constitución. En el artículo 13 constitucional se menciona “(...) *El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados (...)*”. En igual sentido el artículo 366 apunta a la focalización de los esfuerzos públicos para maximizar el impacto social. *“hacia los sectores de la población que más lo necesitan con el fin de maximizar su impacto social, (...) es un medio de lucha contra la pobreza y la desigualdad”*

IMPACTO FISCAL

Téngase en cuenta la Sentencia C-625 de 2010 que sobre el impacto fiscal establece: *“En la*

² CORTE CONSTITUCIONAL (2016) C-209 de 2016. M.P. Jorge Iván Palacio.

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

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

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

Cordialmente,

ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS
Representante a la Cámara

ANDRÉS CALLE

ALVARO VEGA

PEINADO

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 23 de julio del año 2019 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 066 de 2019 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, suscrito por los honorables Representantes *Andrés Calle, Silvio Carrasquilla, Alejandro Vega, Julián Peinado, Jorge Burgos, Juan F. Reyes.*

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

CONTENIDO

Gaceta número 691 - Viernes, 2 de agosto de 2019
CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY	Págs.
Proyecto de ley número 061 de 2019 Cámara, por medio del cual se establece el subsidio económico al adulto mayor y se dictan otras disposiciones.	1
Proyecto de ley número 062 de 2019 Cámara, por medio del cual se establecen medidas a favor de las personas afectadas por el cierre de las vías terrestres en Colombia y se dictan otras disposiciones.	7
Proyecto de ley número 063 de 2019 cámara, por medio de la cual se rinde homenaje a los cadetes víctimas del atentado en la Escuela de Cadetes de Policía “General Francisco de Paula Santander” (ECSAN)..	12
Proyecto de ley número 064 de 2019 Cámara por la cual se modifica la Ley 82 de 1993, Ley Mujer Cabeza de Familia, la Ley 1232 de 2008 y se dictan otras disposiciones.....	18
Proyecto de ley número 065 de 2019 Cámara, por medio de la cual se establece como obligatorio para los establecimientos de comercio, mantener en un lugar visible y de fácil acceso al público un ejemplar del Estatuto del Consumidor.....	23
Proyecto de ley número 066 de 2019 Cámara, por medio de la cual se establece la tarifa diferenciada para expedición de licencias de conducción para niveles 1 y 2 del Sisbén.	26