



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)  
IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XIX - N° 527

Bogotá D. C., miércoles, 18 de agosto de 2010

EDICIÓN DE 12 PÁGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariasenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

#### PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 11 DE 2010 SENADO

*por el cual se deroga el artículo 76 y se modifica el artículo 77 de la Constitución Política de Colombia.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Derógase el artículo 76 de la Constitución Política de Colombia.

Artículo 2°. El artículo 77 de la Constitución Política de Colombia, quedará así:

*Artículo 77. El Congreso de la República, a iniciativa del Gobierno, expedirá la ley que fijará la política en materia de televisión.*

Artículo 3°. La Constitución Política de Colombia tendrá un artículo transitorio del siguiente tenor:

*Artículo transitorio. Dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, el Congreso, a iniciativa del Gobierno, expedirá las normas mediante las cuales se defina la distribución de competencias entre las entidades del Estado que tendrán a su cargo la formulación de planes, la regulación, la dirección, la gestión y el control de los servicios de televisión. Mientras se dicten las leyes correspondientes, la Comisión Nacional de Televisión continuará ejerciendo las funciones que le han sido atribuidas por la legislación vigente.*

Artículo 4°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

De los honorables Congresistas,

*Germán Vargas Lleras,*

Ministro del Interior y de Justicia.

*Diego Ernesto Molano Vega,*

Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

#### CONTENIDOS AUDIOVISUALES EN UN ENTORNO CONVERGENTE

La Constitución Política de 1991 elevó los servicios públicos a rango constitucional (artículo 365), en este sentido se constituyen en la finalidad misma del Estado y este debe asegurar su prestación eficiente en todo el territorio nacional. Para ello, los servicios públicos están sometidos al régimen jurídico que fije la ley y pueden ser prestados directamente por el Estado o indirectamente por particulares o por comunidades organizadas. Del mismo modo, y para asegurar la eficiencia en su prestación el Estado se reserva la titularidad en la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios.

Dentro de este orden de ideas, la Carta misma estableció un régimen especial para el servicio público de televisión. Tal especialidad se refleja en dos excepciones al ordenamiento jurídico general para los demás servicios públicos, a saber: Lo eleva a rango constitucional y crea un ente especial para la regulación, control y vigilancia del espectro electromagnético utilizado para su prestación.

Específicamente, el Constituyente, por primera vez y acertadamente en un momento histórico determinado, consagró en el artículo 76 a la televisión como un servicio. Luego, la televisión, en términos generales, está enmarcada bajo los principios rectores del régimen jurídico de los servicios públicos, tal como también lo son el resto de los servicios de telecomunicaciones.

Desde la expedición de la Constitución Política hasta la fecha, la transformación más significativa que se ha generado es la de la Sociedad de la Información. En el año 1991, la televisión era el principal medio de comunicación y era controlado por pocos agentes. Bajo ese contexto se establecieron las respectivas disposiciones constitucionales,

pero nadie imaginaba que Internet se convertiría en una de las mayores herramientas de comunicación a nivel mundial, nadie imaginaba que la telefonía móvil llegaría a todos los rincones del país y a toda la población, nadie imaginaba que en You Tube cualquier persona pudiera producir y colgar contenidos audiovisuales siendo los mismos accesibles de manera inmediata en cualquier lugar del mundo y en donde en cada minuto se suben 10 horas de nuevos contenidos audiovisuales. A su vez, para dicho momento, nadie imaginaba el poder de las redes sociales como instrumento de comunicación y en donde también se comparten de manera inmediata cualquier tipo de contenido audiovisual, por ejemplo en Facebook cada día hay 600 mil nuevos usuarios.

En 1991, tampoco nadie imaginaba que se podría ver televisión en un teléfono móvil o que los aparatos de televisión estuvieran conectados a Internet las 24 horas del día como los últimos que están siendo ofrecidos en el mercado. A su vez, para dicho momento, nadie imaginaba que el computador sirviera para ver televisión, hablar telefónicamente y consultar información, por lo que no es posible hacer diferenciaciones entre un servicio y otro.

De la misma manera, en 1991 nadie imaginaba que la infraestructura de telecomunicaciones también sería convergente, es decir que por un mismo medio se transmitirían todos los servicios de telecomunicaciones, por ejemplo, hoy en día por un cable de fibra óptica o de cobre se puede transmitir voz, Internet y televisión, de idéntica forma por el espectro radioeléctrico (inalámbricamente) van los mismos servicios.

Lo anterior demuestra que las disposiciones constitucionales fueron establecidas en un momento histórico diferente, hoy estamos frente a una nueva realidad tecnológica y frente a nuevas formas de comunicación. Esta nueva realidad es inherentemente dinámica y evoluciona permanentemente.

La Ley 1341 de 2009, por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, ha constituido un avance significativo para la adaptación del marco legal a la realidad tecnológica y de mercado señalada anteriormente. Sin embargo, es indispensable que la nueva realidad tecnológica y de mercado en lo que compete a los contenidos audiovisuales se incorpore a este nuevo marco normativo convergente de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC).

Por ello, es indispensable proveer al Congreso de la República de la flexibilidad requerida para que mantenga un marco legal vigente acorde a la realidad convergente de los contenidos audiovisuales y el acceso a los mismos por parte de los ciudadanos, y que se ajuste a las realidades tecnológicas y de mercado con el propósito de que estas tecnologías contribuyan a cerrar las brechas sociales y a mejorar la competitividad y la productividad del país.

De otra parte, el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) trasciende hoy en día mucho más allá de su concepción inicial dispersa y estática, constituyéndose en un medio para el bienestar de la sociedad, al poner a disposición de los ciudadanos, las empresas y los Gobiernos herramientas que facilitan la interacción entre los mismos, así como la prestación de servicios en forma más oportuna y con mayores niveles de cobertura.

La realidad tecnológica antes descrita muestra que el escenario a través del cual el usuario utiliza hoy las TIC ha cambiado sustancialmente. Es así como el mercado muestra también una transición, en la que se ha pasado de un usuario con posibilidades restringidas de interacción y con una tendencia a ser exclusivamente receptor de información proveniente de los medios disponibles, a un usuario que, por tener un mayor nivel de conocimiento y herramientas (como Internet, las redes sociales, You tube, etc), se convierte en la fuente de la información y tiene el poder de transmitirla a grandes audiencias.

Por lo anterior, debe tenerse en cuenta que los usuarios en un ambiente de convergencia demandan, entre otros aspectos, *dispositivos multipropósito* (convergentes) a través de los cuales puedan acceder a todos sus servicios con un manejo cada vez más natural e intuitivo, y ante todo, *contenidos y aplicaciones* con información pertinente y rápida. Sobre estos últimos, se asocian otras características a ser tenidas en cuenta, tales como la personalización de los servicios a la medida del usuario, la simplicidad de las transacciones y operaciones, así como la seguridad y la privacidad.

Así las cosas, dentro del contexto expuesto, los contenidos y las aplicaciones que se valen de las TIC constituyen una pieza fundamental de las posibilidades que plantea el desarrollo de dichas tecnologías en un ambiente de convergencia. Estos conceptos que se han constituido en uno de los principales generadores de valor de los últimos años y son un factor determinante para repensar el futuro del sector, intensificando la innovación tecnológica en el mercado de las telecomunicaciones y la promoción de la competencia.

En este sentido, es necesario que el Congreso de la República también tenga la flexibilidad requerida para analizar la manera como se debe promover la generación de contenidos de carácter público y su transmisión por todos los medios a los colombianos y, además, la necesaria protección de los usuarios frente a los contenidos de Internet, en especial a los menores de edad que tienen libertad para acceder a todo tipo de contenidos audiovisuales de Internet, desde una perspectiva del uso responsable de estas tecnologías en la transmisión y difusión de dichos contenidos audiovisuales.

Finalmente, es importante que el Congreso también tenga el espacio para analizar la forma en la que los contenidos públicos deben llegar a los ciudadanos, el modelo actual de la televisión pública

no es sostenible y también debería enmarcarse en este contexto tecnológico y de mercado derivado de la convergencia.

Por lo anterior, es necesario dotar al Congreso de la República de la flexibilidad y agilidad requerida en la adaptación de las normas legales a un sector tan dinámico, como el referido a los contenidos audiovisuales.

### **MARCO INSTITUCIONAL Y REGULATORIO DE LO AUDIOVISUAL**

Bajo el contexto tecnológico y de mercado mencionado anteriormente, la discusión sobre la regulación en ambientes convergentes se ha venido dando en los últimos años en diferentes países, reconociéndose que la regulación y la organización institucional no pueden ser un freno para la evolución tecnológica que está disponible para ser utilizada por operadores y usuarios. Por lo tanto, al afrontar una nueva realidad de mercado en la que existe competencia directa respecto de servicios ofrecidos a los usuarios que se soportan en diferentes tipos de redes, el nuevo entorno tecnológico representa un reto a nivel institucional y regulatorio, teniendo como meta el hecho de garantizar el acceso y uso adecuado de dichas redes, y en condiciones equitativas para los diferentes actores del sector. Con lo anterior, se busca a la vez la adopción de los nuevos desarrollos tecnológicos, de tal suerte que estas tecnologías constituyan un verdadero mecanismo de desarrollo social y económico, logrando de esa manera la inclusión de los colombianos a la Sociedad de la Información.

En desarrollo de las facultades constitucionales, el legislador otorgó facultades a distintos entes del Estado para formular políticas, regular, vigilar y controlar el espectro electromagnético destinado a la prestación de servicios de telecomunicaciones, a través del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, la Superintendencia de Industria y Comercio, la Comisión de Regulación de Comunicaciones y la Comisión Nacional de Televisión. Estos entes tienen diferentes funciones, todas encaminadas a cumplir el mandato constitucional de intervención del Estado en la economía, además de estar inscritos dentro de los principios rectores de los servicios públicos consagrados en la Constitución. En este sentido, resulta importante que el Congreso de la República analice detenidamente y de acuerdo con las nuevas realidades de la industria audiovisual, la organización institucional del Estado para ejercer las funciones de formulación de políticas, regulación, control y vigilancia de estos servicios públicos.

Hace más de diez años, el informe del Banco Mundial de 1997 titulado “El Estado en un Mundo de Transformación”, llamó la atención sobre la importancia de las instituciones para el desarrollo y crecimiento económico de los Estados. Las transformaciones tecnológicas que han dado paso a la convergencia de servicios y mercados,

exigen un rediseño de la estructura institucional del Estado, que tenga en cuenta que en este nuevo escenario convergente el entorno y los servicios para los cuales fueron originalmente creados los organismos reguladores, han cambiado de forma radical.

El antiguo modelo regulatorio que trazaba líneas divisorias entre servicios y establecía reglas diferenciales para cada uno de ellos, se muestra desueto e inoperante, haciéndose cada vez más inaplazable la necesidad de repensar un modelo institucional de regulación dirigido por un regulador convergente, revestido de funciones para establecer la regulación aplicable a todos los servicios de telecomunicaciones, incluida la radiodifusión de contenidos audiovisuales, y caracterizado por su independencia y alto grado de especialización técnica.

Existe consenso respecto a las ventajas que representa la convergencia de regulaciones para el desarrollo de la convergencia tecnológica y de mercados. Entre las razones que abogan por un régimen regulatorio unificado, pueden citarse las siguientes (Henten: 2003): (i) Neutraliza asimetrías regulatorias y garantiza un trato equivalente a todas las plataformas o redes de telecomunicaciones. (ii) Otorga seguridad jurídica para la inversión que demanda el despliegue de nuevas tecnologías. (iii) Permite gestionar la información sectorial como un todo integral, lo cual garantiza que la intervención regulatoria sea más eficaz y se minimizan los problemas de información del sector. (iv) Garantiza una mayor independencia del regulador y dificulta las posibilidades de que sea “capturado”, pues sus actuaciones serán controladas por un número mayor de intereses. (v) Facilita la relación del usuario de servicios de telecomunicaciones con el regulador, pues aquel sabrá que una única entidad puede atender sus reclamaciones o solicitudes.

El presente proyecto de Acto Legislativo se propone adecuar al fenómeno convergente, a una entidad que ha caído en la obsolescencia a causa de las transformaciones tecnológicas y que, adicionalmente, resulta costosa para el erario público. Para el caso particular de la Comisión Nacional de Televisión, el costo económico que significa para los recursos del Estado su mantenimiento es muy alto en términos de funcionamiento y además su estructura institucional y organizacional no resulta consistente con la eficiencia que debe perseguir la intervención del Estado en la economía, y lo más preocupante aún es que con el paso de los años no se han podido materializar todos los anuncios realizados en materia de reforma de dicho organismo, en contraposición al otro ente regulador del mercado de TIC, esto es la Comisión de Regulación de Comunicaciones, la cual ha demostrado no solo eficacia y eficiencia en el manejo de sus funciones a costos significativamente inferiores sino también un alto nivel técnico y especializado en el ejercicio de sus competencias legales partiendo de las exigentes calidades que en términos

de experiencia en el sector y de títulos académicos se requiere para que una persona pueda ostentar la calidad de Comisionado de la CRC.

Con la derogatoria de los artículos previstos en el proyecto de acto legislativo se le otorga al legislador la competencia y la flexibilidad para establecer un nuevo régimen jurídico para la televisión en consonancia con aquel establecido para los demás servicios de telecomunicaciones con base en lo contemplado en la Ley 1341 de 2009, en búsqueda de la coherencia en la formulación de políticas sectoriales, en el ejercicio del marco regulatorio y en el control y la política del manejo del espectro, en lo que respecta a los contenidos audiovisuales, así como del fortalecimiento del enfoque técnico y de los altos perfiles académicos y profesionales que deben tener quienes ocupen el cargo de Comisionado de Televisión así como de la necesaria gestión administrativa eficiente y equilibrada en comparación con aquella que desarrollan otras entidades sectoriales.

Es de recordar que desde hace varios años se han intentado tramitar en el Congreso de la República diversas reformas a la Comisión Nacional de Televisión, sin que las mismas hayan podido ser tramitadas hasta su último paso legislativo de manera exitosa por diversas circunstancias, en detrimento del interés general y del fortalecimiento de la televisión pública, situación que resulta insostenible bajo el actual escenario tecnológico y de la convergencia de servicios, redes y terminales.

En idéntico sentido, debe tenerse en cuenta que como resultado de los cuantiosos dineros que recibe la Comisión Nacional de Televisión por concepto, entre otros, de las concesiones de los canales privados, tasas y derechos que pagan los regulados por tal organismo, existe un espacio importante para el mejoramiento de la red pública de televisión y la calidad de los canales públicos, en todo caso bajo un enfoque gerencial técnico y con una visión de largo plazo.

Todos los anteriores son argumentos que con sobrada razón, nos llevan a concluir que el Congreso de la República debe adoptar las medidas de fondo que nos permitan pensar con un enfoque netamente técnico en una operación integral de salvamento de la televisión pública en el país, a través de la necesaria reorganización institucional y de las funciones legales de los entes sectoriales en cuanto se refiere a los contenidos audiovisuales.

Por ello, es indispensable eliminar el rango de constitucional el manejo de la televisión y dejarlo a nivel legal para darle mayor flexibilidad a un sector dinámico desde el punto de vista tecnológico y de realidad de mercado en convergencia, en consistencia con el importante avance normativo alcanzado para el sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones mediante la promulgación de la Ley 1341 de 2009.

Al eliminar los artículos constitucionales correspondientes, el legislador posteriormente deberá, a iniciativa del Gobierno Nacional y en un tiempo de

6 meses desde la promulgación del presente acto legislativo, tramitar y expedir las nuevas leyes que definan el nuevo marco legal de un sector tan fundamental para el desarrollo del país como lo es el de contenidos audiovisuales, bajo un enfoque técnico y convergente.

*Germán Vargas Lleras,*

Ministro del Interior y de Justicia.

*Diego Molano Vega,*

Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

\* \* \*

#### SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General

(Arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 18 del mes de agosto del año 2010 se radicó en este Despacho el Proyecto de Acto Legislativo número No. 11, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el Ministro del Interior, doctor *Vargas*; Ministro de Comunicaciones, doctor *Molano*.

El Secretario General,

*Emilio Otero Dajud.*

#### SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá D. C., 18 de agosto de 2010

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 11 de 2010 Senado, *por el cual se deroga el artículo 76 y se modifica el artículo 77 de la Constitución Política de Colombia*, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de acto legislativo, es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

*Emilio Otero Dajud.*

#### PRESIDENCIA DEL HONORABLE

SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá D. C., 18 de agosto de 2010

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

Cúmplase.

El Presidente,

*Armando Benedetti Villaneda.*

El Secretario General,

*Emilio Otero Dajud.*



**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 12 DE 2010 SENADO**

por el cual se reforma el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia.

El Congreso de Colombia

RESUELVE:

Artículo 1°. El artículo 67 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

“**Artículo 67.** La educación es un derecho fundamental de la persona y un servicio público que tiene una función social, con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura.

La educación es una política de Estado, formará al colombiano en el respeto a los Derechos Humanos, a la paz y a la democracia; y en el desarrollo de habilidades, destrezas, valores, conocimientos y actitudes necesarios para la formación ciudadana, en el conocimiento de la Historia de Colombia; en el conocimiento y preservación de los diversos idiomas y de las lenguas de los grupos étnicos de Colombia, así como en la capacitación en las tecnologías de la información y la comunicación; en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del medio ambiente.

El Estado, la sociedad, la familia y cada persona son responsables de la educación, que será obligatoria, con un preescolar de tres años, incluidas la educación básica y media. Igualmente el Estado ofrecerá el servicio educativo a la primera infancia en el marco de una política de atención integral que comprenda como mínimo los servicios de protección, nutrición, salud, cuidado y educación inicial, en los términos que establezca la ley. El Estado garantizará en forma progresiva el Preescolar de tres años de manera que este se cumpla plenamente en el año 2016.

La educación será gratuita, pertinente y con calidad en las instituciones del Estado que presen el servicio público de educación en los niveles de preescolar, básica, y media, la cual se establecerá gradualmente en todo el territorio nacional a partir del año 2010. Para garantizar el acceso y la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo, el Estado, en todos sus niveles, realizará los programas correspondientes. Además garantizará la calidad académica en las instituciones oficiales con diversas acciones, que incluyan la capacitación de los educadores.

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los estudiantes, garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley e incorporarán en sus planes de desarrollo programas para el mejoramiento de la calidad de la educación.

Artículo 2°. Este acto legislativo rige a partir del día de su promulgación.

 Luis Carlos Avellaneda Tarazona Senador de la República	 Armando Benedetti Villaneda Senador de la República
 Juan Francisco Lozano Senador de la República	 Eduardo Enriquez Maya Senador de la República
 Humberto Andrade Serrano Senador de la República	 Juan Fernando Cristo Senador de la República
 Roberto Gerlein Echeverría Senador de la República	 Juan Manuel Galán Senador de la República
 Juan Manuel Corzo Román Senador de la República	 Jesús Ignacio García y Valencia Senador de la República
 Alexandra Moreno Piraguive Senadora de la República	 Jorge Eliécer Guevara Senador de la República
 Jorge Eduardo Landolt Senador de la República	 Luis Fernando Velasco Senador de la República
 Dilian Francisca Toro Senadora de la República	 Roy Leonardo Barreras Senador de la República
 Carlos Fajó Sotomayor Senador de la República	 Camilo Sánchez Ortega Senador de la República
 Mauricio Ospina Gómez Senador de la República	 Gloria Inés Ramírez Senadora de la República
 Camilo Ernesto Romero Senador de la República	 Iván Moreno Senador de la República
 Juan Carlos Rizzotto Lucero Senador de la República	 Hemel Hestegala Angulo Senador de la República
 Carlos Enrique Soto Jaramillo Senador de la República	 Karime Mota y Morad Senadora de la República
 Juan Carlos Vélez Uribe Senador de la República	
 Lilibiana Rendón	

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

El Proyecto de Acto Legislativo que se presenta a consideración del Congreso de la República, tiene como antecedente el Proyecto de Acto Legislativo 013 de 2009 Senado, 353 de 2009 Cámara, de autoría de la Ex Senadora María Isabel Mejía Marulanda, presentado a consideración del honorable Congreso de la República el día 18 de marzo de 2009, y que dio tránsito en su primera vuelta y segunda vuelta hasta el 4 de diciembre de 2009, cuando fue aprobado por la plenaria del Senado de la República, faltándole sus últimos dos debates en la Cámara de Representantes por problemas de tiempo.

Durante este proceso tuvo la participación y el aporte de Congresistas de todas las bancadas, lo que a la postre sirvió para la generación de un acuerdo de todos los sectores políticos representados en este cuerpo colegiado, consolidando una voluntad política que permitiese esta reforma constitucional, en la que se garantiza la fundamentabilidad del derecho a la educación, la gratuidad y la calidad como principios del accionar de los gobiernos y del Estado en materia educativa, así como un preescolar de tres años para los niños y niñas de nuestro país.

En consecuencia con este espíritu, junto con los Honorables Senadores y Senadoras que acompañan con su firma este proyecto de acto legislativo, hemos decidido presentarlo de nuevo para que el Congreso de la República se pronuncie a favor de esta iniciativa, que cuenta con el apoyo de todas las bancadas que lo integran.

Así, este Proyecto de Acto Legislativo tiene por objeto:

1. Establecer la educación como un **derecho fundamental** de las personas.

Actualmente el artículo 67 de la Constitución consagra que la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social, pero no reconoce de manera expresa la fundamentabilidad del mismo. Con este Acto Legislativo, el Congreso de la República, estaría implementando una necesaria reforma que permita establecer, de manera expresa, la educación como derecho fundamental, recogiendo el llamado que la jurisprudencia nacional e internacional ha hecho.

En efecto, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha reconocido el carácter de fundamental del derecho a la educación, considerando que ésta se constituye como un valor del Estado Social de Derecho. En este sentido, en Sentencia T-543 de 1997 esta Corporación señaló:

*“Desde el preámbulo enunciado en nuestra Carta Fundamental, el constituyente de 1991 destacó el valor esencial de la educación al consagrar como elementos que caracterizan el Estado Social de Derecho, la igualdad y el “conocimiento”, cuyos bienes afianzan y consolidan la estructura de un marco jurídico tendiente a garantizar la existencia de un orden político, económico y social justo, en aras de la prevalencia del interés general sobre el de los particulares. (Art. 1° C.P.)*

*“De ahí que dentro del contexto constitucional, la educación participa de la naturaleza de derecho fundamental propio de la esencia del hombre y de su dignidad humana, amparado no solamente por la Constitución Política de Colombia sino también por los Tratados Internacionales.*

La Corte ha desarrollado en reiterada jurisprudencia esta posición. Así, desde el año de 1992 mediante Sentencia T-002 la Corporación dejó establecido la fundamentabilidad del derecho a la educación, tendencia reafirmada en las providencias T-050 de 1999; T-1740 de 2000; T-108 de 2001, T-356 de 2001, entre muchas otras.

La educación, además, realiza el valor y principio material de la igualdad que se encuentra consignado en el Preámbulo y en los artículos 5° y 13 de la Constitución. Ello en la medida en que la persona tenga igualdad de posibilidades educativas, tendrá igualdad de oportunidades en la vida para efectos de su realización como persona.

La fundamentabilidad del derecho a la educación, sin perjuicio de lo anterior, también puede constatararse en criterios auxiliares, así:

a) **Los tratados internacionales sobre derechos humanos**

El artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dice: “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación”. Este Pacto -aprobado por Colombia mediante la Ley 74 de 1968- entró en vigencia el 29 de octubre de 1969.

Esta norma tiene como fuente la Declaración Universal de Derechos Humanos, Artículo 26, que consagra: “Toda persona tiene derecho a la educación”. Allí se establece que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y el sentido de su dignidad, fortaleciendo el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales.

b) **Los derechos de aplicación inmediata**

El artículo 85 cobija los artículos 13, 26 y 27 de la Constitución como derechos de aplicación inmediata. Todos ellos están relacionados con la educación.

El artículo 13, porque la igualdad de oportunidades se logra mediante la igualdad de posibilidades que ofrece la educación. El artículo 26, porque en la libertad de escoger profesión u oficio está implícito el derecho a la formación. Y en el artículo 27, por cuanto los términos libertad de enseñanza, de aprendizaje, investigación y cátedra son consecuencia del derecho a la educación, la cual los antecede.

2. Implementar la **gratuidad** en la educación como política de Estado.

Frente al tema de la gratuidad en la educación es claro que si Bogotá D.C., Pereira, Medellín, Bucaramanga, Manizales y otras ciudades han avanzado en el establecimiento de la gratuidad de la educación pública, se coloca en abierta desigualdad a los ciudadanos de los municipios restantes, especialmente de los niños y niñas, que no tienen la posibilidad de disfrutar de la protección de su derecho fundamental a la educación.

Así mismo, el problema de la gratuidad, tema central de este Proyecto de Acto Legislativo, se sitúa en el deber que internacionalmente tienen los Estados de asegurar a todas las personas el acceso y la permanencia en los procesos educativos, así lo ha manifestado el Dr. Rodrigo Uprimny, para quien “el derecho a la gratuidad de la educación se sitúa como una obligación suplementaria de la obligación de accesibilidad, ya que busca garantizar que no existan obstáculos económicos en el acceso y permanencia de las personas en los procesos educativos. En este sentido, el derecho internacional reconoce la obligación del Estado de garantizar el derecho a la accesibilidad a la educación, para lo que debe asegurar su gratuidad. Así se encuentra establecido en “las Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, especialmente a través de las Observaciones número 11 y 13, y en los Informes de la Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación, los cuales constituyen la doctrina internacional autorizada en el tema.”

Se quiere llamar la atención, especialmente, a lo consignado en el Pacto Interamericano de Derechos Económicos Sociales y Culturales PIDESC, aprobado por las Naciones Unidas en 1966, reiterada por pactos ulteriores, como la Convención de los Derechos del Niño (artículo 28 numeral 1 inciso a) y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales o “Protocolo de San Salvador” (artículo 13 numeral 3 inciso a) y que se encuentra en vigencia desde el 3 de enero de 1976, pacto que en su artículo 13, numeral segundo, establece lo siguiente:

“2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:

a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y **asequible a todos gratuitamente**;

b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y **en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita**;

c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y **en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita**.”

En consecuencia, el presente proyecto de Acto Legislativo, luego de más de 34 años de compromiso con las Naciones Unidas, de implementación de la gratuidad en la educación básica, secundaria y media, hace honor a los compromisos que el Estado colombiano adquirió ante este ente supranacional, para hacer de este derecho un bien meritorio que se asigne a las personas en su calidad de seres humanos y no por tener capacidad de pago para comprarlo.

El Congreso de la República, al implementar la gratuidad, estaría entonces removiendo uno de los principales obstáculos para el acceso a la educación, cual es, cuando menos, la exención de los costos de la matrícula y de los derechos académicos, perspectiva que debe avanzar hacia la consolidación de subsidios de los costos indirectos de la educación, tales como uniformes, libros y transporte, como viene sucediendo en la ciudad de Bogotá D.C.

3. Hacer de la educación una **Política de Estado**, que se ha de implementar en el marco del desarrollo de habilidades, destrezas, valores, conocimientos y actitudes necesarios para la formación ciudadana, así como en el conocimiento de la historia de Colombia; en el conocimiento de diversos idiomas y de las lenguas de los grupos étnicos de Colombia, en la capacitación en la tecnología de la información y la comunicación.

La implementación de la educación como política de Estado, es de vital importancia, dada la relación directa que tiene con los otros derechos en los diversos ámbitos de la vida social.

**a) Relación del derecho a la educación y la cultura.** Es preciso reconocer el contenido de los pactos internacionales relativos a la participación de la persona en la vida cultural, al disfrute de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones y a la libertad de investigación científica.

Estas dimensiones están ligadas indisolublemente, pues el reconocimiento del uno implica la aplicación del otro. La educación es necesaria para poder acceder a los modelos culturales, a la historia y a la formación de los patrones culturales que los grupos sociales y étnicos han creado en una determinada sociedad. También es indispensable para que las personas puedan tomar parte en la vida cultural de esa sociedad y apreciar los beneficios del progreso espiritual, artístico y científico. Dentro de un grupo étnico, religioso, cultural, minoritario o indígena, la educación no sólo es el instrumento necesario para aprender un determinado idioma y comunicarse a través de él y compartir ideas y creencias (cultura), sino que también es indispensable para la vida y la supervivencia de ese grupo.

**b) Relación del derecho a la educación y la política.** Por su carácter multifacético, el derecho a la educación se ha considerado un derecho “que engendra poder” al dotar “a la persona de control sobre el curso de su vida y en particular de control... sobre el Estado... La clave para la acción social de defensa de los derechos... reside en una ciudadanía educada, capaz de difundir sus ideas y de organizarse en defensa de sus derechos” (Halsey y otros, 1965). Connota la idea de la libertad individual. Pasa necesariamente por el reconocimiento de las libertades fundamentales: enseñanza, aprendizaje, pensamiento e investigación.

**c) Relación del derecho a la educación y lo social.** El derecho a la educación también es importante porque la educación ofrece al individuo la posibilidad y la formación necesarias para desempeñar un empleo o función determinada en la sociedad. Hay quienes sostienen que el principal vínculo entre la educación y la estructura social se establece por vía de la economía y que las élites modernas se aseguran sus privilegios de antemano y solo dejan una educación muy pobre para los pobres. De acuerdo con las disposiciones legales, se reconoce que la educación “*debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad*”, lo que connota el sentido del derecho hacia la persona reconocida socialmente e integrante de una comunidad, la cual desempeña una función útil y responsable en beneficio del interés general.

**d) Relación del derecho a la educación y los derechos humanos.** El Director General de la Unesco, Koichiro Matsuura, en su Mensaje con motivo del Día de los Derechos Humanos, 10 de diciembre de 2003, recordó en los siguientes términos que el ejercicio de los Derechos Humanos es impensable sin un derecho efectivo a la educación:

“Queda mucho por hacer para que todos los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales estén al alcance de todos. La sensibilización de la opinión pública a los Derechos Humanos es una clave del ejercicio de esos derechos. Por eso, el derecho a la educación es tan importante para los Derechos Humanos en general. Por eso también, el conocimiento y la información son condiciones indispensables para el ejercicio de la autonomía. Sólo la persona que sabe que goza de derechos puede lograr que estos sean respetados, ya se trate del derecho a tener empleo, alimentación adecuada, vivienda y atención médica, o a participar activamente en



la vida política y beneficiarse de los avances científicos y tecnológicos. Sólo la persona que conoce sus derechos puede utilizar plenamente todos los medios disponibles para proteger los suyos propios y los de los demás.

La Unesco tiene la firme convicción de que todos los niños y niñas deben tener acceso a la educación. En efecto, estimamos que es justo que todos puedan acceder a una educación básica de calidad. El ejercicio del derecho a la educación, así como el de los demás derechos y libertades fundamentales, es un elemento medular de la estrategia relativa a los Derechos Humanos que la Organización acaba de adoptar. Lo que nosotros queremos es que todas las actividades de la Unesco en los ámbitos de la educación, la ciencia, la cultura, la comunicación y la información se conciban de tal manera que contribuyan a mejorar la vida diaria.”

4. Establecer un preescolar de tres años como parte del sistema educativo, para que se permita el mejoramiento del desarrollo psicológico, cognitivo e intelectual de nuestra niñez. Programas que se deberán implementar en el marco de la política estatal de atención a la primera infancia que priorice la atención integral y que comprenda como mínimo los servicios de protección, nutrición, salud, cuidado y educación inicial, en los términos que establezca la ley. Asimismo, el Proyecto de Acto Legislativo establece la progresividad de los tres años de preescolar, de manera que para el año 2016 se haya cumplido plenamente con este mandato constitucional.

Esta iniciativa se da en el marco de la prevalencia de los derechos de los niños sobre los de los demás, reconociendo que el límite de garantía de ingreso a la educación de cinco años que establece la Constitución, así como mínimo un solo año de preescolar, es muy limitado a la luz de los desarrollos de las ciencias de la educación y la psicología. Máxime cuando el desarrollo integral de los niños y niñas en los primeros cinco años de vida es de vital importancia.

Consecuencialmente, brindar una educación preescolar de tres años se basa en principios científicos, que deben tener en cuenta el desarrollo cognitivo y socio afectivo del ser humano, así como su socialización, por lo que es recomendable establecer estos tres niveles que en la práctica se vienen generando tales como prejardín, jardín y transición. Además la motivación intelectual en la edad preescolar puede aumentar las capacidades de los niños para su desarrollo educativo posterior.

En efecto investigaciones sobre la biología del aprendizaje han demostrado que si “bien el cerebro es plástico y la educación un proceso que continúa durante toda la vida, existen momentos en que este se encuentra en mejores condiciones para aprender y es durante los primeros años, es decir, la etapa preescolar, en la que el cerebro es como una ventana de oportunidades por lo que el entorno social y cultural, así como la adecuada estimulación, brindadas por especialistas en las áreas cognitivas y socioemocionales resultan de gran importancia y es en este periodo que los niños son especialmente sensibles al desarrollo de destrezas básicas”. (Schiappa Pietra, 2008)

Asimismo, “en los últimos años, se han dado programas de alta calidad educativa y se sabe que por cada dólar invertido en la educación preescolar, se ahorra más de 7 dólares por concepto de seguridad y bienestar social, al cabo de 27 años. Además los avances en el plano de las neurociencias confirman la evidencia del impacto de los programas de estimulación temprana sobre el desarrollo neuronal y por lo mismo, la importancia de la educación preescolar (UNICEF 2000, Ministerio de Educación 2001) Es justamente durante los 5 primeros años de vida, en la que el cerebro es como una ventana de oportunidades por lo que el entorno social y cultural así como la adecuada estimulación resultan de gran importancia y es en estos períodos en la que los niños son sensibles a destrezas básicas y experiencias de socialización.” (Schiappa Pietra, 2008)

Además, como se ha resaltado en el Proyecto de Acuerdo 068 de 2003 de Bogotá, la etapa del preescolar es la de mayor importancia porque allí se dan las primeras bases para que el niño reciba el desarrollo integral que necesita a lo largo de su vida. Los niños en esta etapa están ávidos de conocer el mundo, de explorar, de descubrir y entender lo que pasa a su alrededor, y por lo tanto el preescolar debe facilitar objetos, elementos, situaciones y juegos que le permitan ir dando respuesta a esas inquietudes que los niños tienen frente al mundo.

Por esto el preescolar debe ser el lugar que posibilite en el niño el desarrollo de todas estas dimensiones y más importante que el Jardín Infantil cuente con personal calificado y profesional, capaz de canalizar todas las potencialidades del niño; que tengan conocimiento sobre lo que es el desarrollo de los pequeños, que sepan diferenciar entre el desarrollo cognitivo y socioafectivo de un niño de 2, 3, 4 y 5 años.

5. El Proyecto de Acto Legislativo ordena por mandato constitucional que en los planes de desarrollo se tendrán que incluir programas para el mejoramiento de la calidad de la educación, lo cual ha sido ampliamente desarrollado en las discusiones que llevaron a la generación del Plan decenal de educación, además de hacer parte del núcleo esencial de la educación y de la posibilidad de desarrollo de la sociedad.

Así, la calidad de la educación debe estar relacionada con los fines educativos que el Estado establece, especialmente los contenidos en la Constitución y en la Ley 115, entre los que se resaltan:

“El pleno desarrollo de la personalidad, la formación por el respeto a la vida y a los demás derechos humanos, la formación para fomentar la participación en las decisiones, el respeto a la autoridad legítima, la adquisición y generación de los conocimientos científicos y técnicos más avanzados, humanísticos, históricos, sociales, geográficos y estéticos mediante la apropiación de hábitos intelectuales adecuados para el desarrollo del saber, el estudio y comprensión crítica de la cultura nacional y la diversidad étnica cultural del país como fundamento de la unidad nacional y de su identidad; el acceso a la ciencia, la técnica y demás bienes y valores de la cultura; la creación de una conciencia de la soberanía nacional; entre otros”. (Educación Compromiso de Todos)



De otro lado, hay que tener en cuenta, como lo ha dicho el profesor Henry Javier Herrera, que “el sistema de educación en Colombia es pobre; atrastado en contenidos, formas y procesos; excluyente; desintegrado; ineficiente; no responde a las necesidades sociales e individuales y desconoce a sus principales actores: maestros, estudiantes y sociedad.” Conclusión a la que llega al evaluar la precaria situación de infraestructura, la falta de capacitación de maestros, el aumento en la relación de número de estudiantes por maestro en el aula, la ausencia de material didáctico y una precaria coherencia en el proceso de enseñanza aprendizaje ligada a la sociedad del conocimiento, en el marco de una política educativa con equidad, proyectada al desarrollo humano y basada en el Humanismo Científico y en el Ciudadano del mundo.

Así se ha constituido como uno de los principales retos para la actual Ministra de Educación, el hecho que “aunque está casi cumplida la meta de que todos los niños estén matriculados, la mayor preocupación de los estudiosos es la calidad de la formación, pues a pesar de que ha habido cierta mejoría en algunos resultados de las pruebas nacionales, no es posible concluir que estén saliendo mejores bachilleres. Parte del trabajo pendiente es hacer más atractivo el trabajo de los docentes, identificar más rápido a los alumnos excepcionales y con deficiencias, llevar más tecnología y reducir el número de alumnos por aula.”

Hablar de Calidad de la educación, en consecuencia es un proceso complejo que no puede reducirse a la simple relación costo-beneficio, ni a las perspectivas gerenciales de las instituciones educativas, ni sacrificándose en aras de la ampliación de la cobertura.

En consecuencia, este Proyecto de Acto Legislativo hace énfasis en la necesidad del desarrollo de una política educativa de carácter estructural, es decir, que sea política de Estado y no del gobierno de turno, en la que han de estar contemplados los principios de obligatoriedad, gratuidad, calidad y pertinencia, como parte esencial de este derecho fundamental, lo cual, de suyo, coadyuva al desarrollo económico, social, cultural y político en Colombia, máxime cuando es la educación, la creatividad y el conocimiento el centro de las posibilidades de progreso en el marco de una sociedad globalizada.

En cuanto a los criterios de calidad, este proyecto de acto legislativo coadyuvará a reducir la brecha existente entre la calidad educativa que prestan los colegios de élite, que consolidan una relación costo-calidad, permitiendo darle una salida digna a lo que se ha denominado “Apartheid académico”, avanzando por los caminos de la igualdad socioeconómica que fueron probados en el caso de Sudáfrica, en donde se consideró como una de las primeras medidas para la generación de equidad e igualdad el reconocimiento de la distancia que existía entre la educación para blancos y ricos que era de calidad y la educación para negros y pobres, que se generaba en precarias condiciones y en la que muchos aprendían muy poco.

Asimismo, con la implementación de este Acto Legislativo se coadyuva a avanzar en la constitución de condiciones materiales para el mejoramiento de la calidad de la educación al instituir que se

incorporará en los planes de desarrollo de las Entidades Territoriales, programas para el mejoramiento de la calidad de la educación.

Finalmente, estamos seguros de que el Congreso de la República, en el marco que la responsabilidad democrática le confiere, asumirá el compromiso histórico con nuestras futuras generaciones, al establecer la educación como un derecho humano fundamental, pilar indispensable para el desarrollo y progreso de nuestra Nación. Por las consideraciones esbozadas a lo largo de la presente exposición de motivos, ponemos a consideración de los Honorables Congresistas, la presente iniciativa de Acto Legislativo, con el objetivo de darle el trámite correspondiente, para incorporarlo en nuestro Ordenamiento Superior.

De los honorables congresistas:

- |  |   |
|--|---|
| <br>Luis Carlos Avellaneda Tarazona<br>Senador de la República | <br>Armando Benedetti Villaneda<br>Senador de la República |
| <br>Juan Francisco Izquierdo<br>Senador de la República        | <br>Eduardo Enriquez Mesa<br>Senador de la República       |
| <br>Hernán Ambrade Serrano<br>Senador de la República          | <br>Juan Fernando Cristo<br>Senador de la República        |
| <br>Roberto Gerlein Echeverría<br>Senador de la República     | <br>Juan Manuel Galán<br>Senador de la República          |
| <br>Juan Manuel Corzo Román<br>Senador de la República       | <br>Jesús Rodríguez Cordero<br>Senador de la República   |
| <br>Alexandra Moreno Piraquive<br>Senadora de la República   | <br>Jorge Eliécer Guevara<br>Senador de la República     |
| <br>Jorge Eduardo Lombardo<br>Senador de la República        | <br>Luis Fernando Velasco<br>Senador de la República     |
| <br>Dilan Francisca Yaro<br>Senadora de la República         | <br>Roy Leonardo Barreras<br>Senador de la República     |
| <br>Carlos Pardo Solanilla<br>Senador de la República        | <br>Camilo Sánchez Ortega<br>Senador de la República     |
| <br>Mauricio Ospina Gómez<br>Senador de la República         | <br>Gloria Inés Ramírez<br>Senadora de la República      |
| <br>Camilo Echeverri Romero<br>Senador de la República       | <br>Iván Moreno Rejos<br>Senador de la República         |
| <br>Juan Carlos Rizzetto Luces<br>Senador de la República    | <br>Héctor Hiriado Angulo<br>Senador de la República     |
| <br>Carlos Enrique Soto Jaramillo<br>Senador de la República | <br>Karime Mota y Morad<br>Senadora de la República      |
| <br>Juan Carlos Vélez Uribe<br>Senador de la República       |   |
| <br>Liliana Rendon   |   |

Bogotá, agosto 10 de 2010  
 Doctor  
 EMILIO OTERO DAJUD  
 Secretario General  
 Senado de la República  
 Respetado Doctor:

Por medio de la presente nos permitimos presentar ante su despacho, el proyecto de Acto Legislativo por el cual se reforma el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia, para los trámites pertinentes dentro de la célula legislativa.

Atentamente,

*Luis Carlos Avellaneda Tarazona, Armando Benedetti Villaneda, Juan Francisco Lozano, Eduardo Enriquez Maya, Hernán Andrade Serrano, Juan Fernando Cristo, Roberto Gerlén Echeverría, Juan Manuel Galán, Juan Manuel Corzo Román, Jesús Ignacio García Valencia, Alexandra Moreno Piraquive, Jorge Eliécer Guevara, Jorge Eduardo Londoño, Luis Fernando Velasco, Dilian Francisca Toro, Roy Leonardo Barreras, Carlos Ferro Solanilla, Camilo Sánchez Ortega, Mauricio Ospina Gómez, Gloria Inés Ramírez, Camilo Ernesto Romero, Iván Moreno, Juan Carlos Rizzetto Luces, Hemel Hurtado Angulo, Carlos Enrique Soto Jaramillo, Karime Mota y Morad, Juan Carlos Vélez Uribe, Liliana Rendón.* Senadores de la República.

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General  
 (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1992)

El día 18 de agosto de 2010 se radicó en este despacho el despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 12, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por el honorable Senador *Luis Carlos Avellaneda* y Otros.

El secretario General,

*Emilio Otero Dajud.*

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General  
 Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 18 de agosto de 2010  
 Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de Acto Legislativo número 12 de 2010 Senado, por el cual se reforma el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Acto Legislativo, es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General

*Emilio Otero Dajud*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
 SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 18 de agosto de 2010

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el Proyecto de Acto Legislativo de la referencia a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cumplase

El Presidente del honorable Senado de la República

*Armando Benedetti Villaneda.*

El Secretario General del honorable Senado de la República

*Emilio Otero Dajud.*

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 96 DE 2010 SENADO

*por medio de la cual se ordena a las entidades financieras facilitar el acceso a los servicios de crédito a las poblaciones de escasos recursos que no han tenido acceso a los mismos.*

El Congreso de la República  
 DECRETA:

Artículo 1°. Con el fin de estimular el acceso al crédito de la población de escasos recursos para que sirva como generador de empleo, los establecimientos de crédito facultados para adelantar la actividad financiera deberán ofrecer microcréditos preferenciales para la creación de pequeñas empresas.

Artículo 2°. Las entidades financieras deberán destinar no menos del 15% del total de sus colocaciones, para los microcréditos, y de este porcentaje al menos el 50% deberá ser destinado a los estratos 1, 2 y 3 de la población.

Artículo 3°. Los deudores amparados por la ley tienen el derecho a efectuar en cualquier momento abonos al capital adeudado.

Parágrafo. No serán objeto de cláusula penal, ni cobro de comisiones los abonos anticipados al capital adeudado efectuados por los deudores de los créditos a que se hace mención en esta ley.

Artículo 4°. Los trámites para el otorgamiento de estos créditos no tendrán ningún costo para quien lo solicite.

Artículo 5°. La evaluación u otorgamiento del crédito por parte de los Establecimientos de Crédito no estará sujeta a la existencia de garantías reales, sino al plan de negocios presentado por el cliente.

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de su promulgación, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Handwritten signatures and stamps of the Senate Secretariat General and other officials. Visible names include: Efraín Cepeda Sarabia, Yensy A. Acosta C., Laureano Peñaranda, Abel Zuluaga, Orlando Clavijo, and Hebe Navarro Cerdana. There are also several illegible signatures and a stamp that reads 'SECRETARÍA GENERAL'.

## EXPOSICION DE MOTIVOS

La falta de empleo e ingresos de la población colombiana, ha tenido como resultado la búsqueda de nuevas formas generadoras de oportunidades. Una de ellas ha sido el Microcrédito, a partir del momento en que se implementó el sistema de microcrédito en Colombia se han obtenido excelentes resultados, las personas que recibieron estos préstamos mejoraron su calidad de vida y generaron bienestar para su entorno.

Todavía nos queda un largo camino por recorrer y es así como se debe propugnar que los microcréditos lleguen con mayor facilidad a las personas más necesitadas, es decir a los estratos menos favorecidos de la población (estratos 1, 2 y 3).

El éxito a nivel mundial de este programa social es plausible, al momento de constatar la existencia de personas que por su condición de pobreza, no tenían la posibilidad de acceder a un préstamo por los canales tradicionales de financiación, al no contar con activos suficientes e historial crediticio que avalaran su plan de negocio. Ahora, a través de los microcréditos pueden acudir al sector financiero para obtener recursos suficientes para el desarrollo de su actividad económica, y así mejorar su calidad de vida. Acudir a los paga diarios o a prestamistas inescrupulosos, los cuales se aprovechan de las necesidades del pequeño comerciante, que llevado por la terrible situación de no poder conseguir financiación de las Entidades Crediticias, acepta el préstamo de dinero a tasas absolutamente exorbitantes, no debe ser una opción, ya que debido a los altos costos en los que se incurre, se hace absolutamente inviable el desarrollo de la microempresa en el largo plazo.

El impulso del microcrédito en los estratos bajos se debe al profesor Muhammad Yunus, ganador del Premio Nobel de la Paz en 2006 por haber creado el Grameen Bank, o 'banco rural', en 1983.

En Colombia hay más de 2 millones de pequeñas y medianas empresas. Ellas generan más de la mitad del empleo. El 80 por ciento de la actividad productiva del país depende de las micro, pequeñas y medianas industrias.

De ahí la importancia en facilitar crédito adecuado, oportuno, barato y de largo plazo a las personas, a las amas de casa, estudiantes, pequeñas empresas para que puedan trabajar. Llevar capital para la gente, en aras de formalizar la economía y así generar valor para la sociedad debe ser la meta. La generación de actividades económicas organizadas para la producción, distribución, fabricación, comercialización de bienes y servicios debe ser uno de los principales motivos de los microcréditos. Los proyectos de microcrédito pueden provocar reacciones en cadena porque ayudan a salir a las personas de la pobreza, trasladan a muchos individuos de la asistencia social al campo del trabajo productivo. También crean empleos, promueven los negocios y generan capital en áreas deprimidas. Los microcréditos son una herramienta fundamental en el desarrollo económico y social del país.

El microcrédito ha sido uno de los programas bandera del último Gobierno. Así, la Banca de las Oportunidades, programa propuesto por el Partido Conservador Colombiano, e implementado en septiembre del 2006 por el Presidente Uribe, ha servido de instrumento para fomentar su desarrollo, en conjunto con diferentes actores del mercado financiero tradicional como son las compañías de financiamien-

to comercial y los bancos. Es así como con la participación de la banca pública, privada, de primero y segundo piso, de los fondos estatales y mixtos de garantías, los recursos de redescuento de Bancoldex, los corresponsales no bancarios, fueron desembolsados 7.5 millones de microcréditos, entre ellos a 1.7 millones de familias que por primera vez recibieron un crédito institucional. La cartera del microcrédito de acuerdo a la información suministrada por el gobierno anterior representaba el 1.5% de la cartera total y ahora está en el 6.5%.

A pesar del largo camino recorrido, ahondar más en la formalización de la economía; brindar capital para la gente a través de microcréditos que ayuden a organizar e incentivar al pequeño comerciante informal, financiar a personas emprendedoras, la creación de pequeñas empresas que ayuden a jalonar la economía, se hace absolutamente imprescindible. De ahí que surja la necesidad de imponer la obligación a los establecimientos de crédito de destinar al menos el 15% del total de su presupuesto de colocación, para darle dapital a la gente, financiar los proyectos de emprendimiento de los colombianos, ya sea en el suministro de capital semilla, capital de trabajo o inversión para el crecimiento del negocio.

El programa de la Banca de las Oportunidades, así como los demás programas de microcréditos en Colombia, actualmente no garantizan que los recursos sean destinados a la población más vulnerable, se habla de microempresas en general, y de acuerdo a la definición que de ellas hace la Ley 590 de 2000 en su artículo 2°, modificada por la Ley 590 de 2004, *Artículo 2°. Definiciones. Para todos los efectos, se entiende por micro, pequeña y mediana empresa, toda unidad de explotación económica, realizada por persona natural o jurídica, en actividades empresariales, agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios, rural o urbana, que responda a los siguientes parámetros: (...) Microempresa: a) Planta de personal no superior a los diez (10) trabajadores; b) Activos totales por valor inferior a quinientos uno (501) salarios mínimos mensuales legales vigentes.* Así mismo, el artículo 39 de la citada ley establece: *Con el fin de estimular las actividades de microcrédito, entendido como el sistema de financiamiento a microempresas, dentro del cual el monto máximo por operación de préstamo es de veinticinco (25) salarios mínimos mensuales legales vigentes...* Los recursos de los microcréditos pueden ser destinados a microempresas que pueden o no estar constituidas por personas que no se encuentran en condiciones de pobreza, por lo que no se cumpliría con el objetivo de erradicación de la miseria y mejoramiento de las personas menos favorecidas buscado con la implementación del programa, razón por la cual del 15% del total del presupuesto de colocación de los establecimientos de crédito destinado para los microcréditos, al menos el 50% de este, deberá ser canalizado para la financiación de proyectos o de negocios de los pequeños empresarios ubicados en los estratos 1, 2 y 3, en aras de cerrar la brecha de pobreza que ahoga nuestro país, generando oportunidades de crecimiento en sectores mayormente necesitados.

De acuerdo a la Superintendencia Financiera "al cierre de junio, las utilidades del sistema financiero y los fondos administrados ascendieron a \$11.17 billones, las cuales corresponden en 39.73% a las entidades vigiladas (\$4.44 billones) y en 60.27% a los



*fondos administrados (\$6.73 billones). Los Establecimientos de Crédito (negrillas fuera de contexto) fueron las entidades que reportaron las mayores utilidades (\$3.08 billones) entre enero y junio de 2010. Los ingresos percibidos por concepto de colocación de cartera representaron en junio el 56.99% del total de sus ingresos financieros, mientras que los ingresos por valoración de inversiones correspondieron al 13.96%.”*

Este beneficio obtenido por los Establecimientos de Crédito, debe socializarse. La responsabilidad social empresarial de las entidades financieras debe cobrar real importancia. Una retribución a la sociedad se hace absolutamente necesaria, dicho beneficio debe verse reflejado en los usuarios, razón por la cual los elementos adicionales a la tasa de interés que son tenidos en cuenta hasta este momento a la hora de otorgar los microcréditos, como costos por comisiones y honorarios, IVA en el costo de los mismos, deben ser asumidos con recursos propios de los Establecimientos de Crédito, teniendo en cuenta las grandes utilidades obtenidas por estos los últimos años. Lo cual quiere decir que los trámites necesarios para el otorgamiento de los microcréditos no deben tener costo alguno distinto a la tasa de interés fijada para este tipo de créditos, teniendo en cuenta la capacidad de pago de cliente.

Dentro de los requisitos establecidos para el otorgamiento de microcréditos, se exige actualmente la existencia de garantías reales, las cuales tiene como objetivo el respaldo de la obligación. Este tipo de requisitos limita al acceso de la población vulnerable a la financiación de sus negocios. Estas personas carecen en la mayoría de los casos de bienes inmuebles propios, por lo que se vulnera su acceso al crédito necesario para emprender un negocio. Esta situación conlleva que las personas no puedan salir de la pobreza, según Milton Friedman *“El pobre continua pobre, no porque no quiera trabajar, sino porque no tiene acceso al capital”*. Se necesita capital para la gente. El exceso de requisitos exigidos por los entidades crediticias desnaturaliza la finalidad contemplada en los Microcréditos, ya que esta es financiar a familias que tienen bajos ingresos, cuya economía es informal, los cuales tienen elementos rudimentarios de trabajo, un bajo nivel de operaciones y generalmente no son atendidos por la banca tradicional.

Es importante reconocer que el sector financiero colombiano ha hecho grandes esfuerzos para ampliar los niveles de cobertura en la población a través de los microcréditos. A pesar de estos esfuerzos, las entidades no han llegado de manera contundente a las personas que más requieren de estos recursos para impulsar o emprender sus negocios, por lo que las medidas anteriormente mencionadas se hacen indispensables para el desarrollo económico y social del país *Efraín Cepeda Sarabia*,

Senador de la Republica.

**BIBLIOGRAFÍA**

- Documento Conpes 3424 del 16 de mayo de 2006.
- Decreto 3078 del 8 de septiembre de 2006.
- Ley 590 de 2000.
- Resolución 01, del 26 de abril de 2007, Consejo Superior de la Microempresa.

- Discurso del doctor Álvaro Uribe Vélez, en la Ceremonia de Instalación del Congreso, 20 de julio de 2010.
- <http://subvencionesautonomos.suite101.net/article.cfm/microcre>

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General

(Arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 18 del mes de agosto del año 2010 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 96, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador Efraín Cepeda S.

El Secretario General,

*Emilio Otero Dajud.*

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá D. C., 18 de agosto de 2010

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 96 de 2010 Senado, *por la cual se ordena a la entidades financieras facilitar el acceso a los servicios de crédito a las poblaciones de escasos recursos que no han tenido acceso a los mismos*, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley, es competencia de la Comisión Tercera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

*Emilio Otero Dajud.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE

SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá D. C., 18 de agosto de 2010

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

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Armando Benedetti Villaneda.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Emilio Otero Dajud.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 527 - Miércoles 18 de agosto de 2010	
SENADO DE LA REPÚBLICA	Págs.
PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO	
Proyecto de Acto Legislativo número 11 de 2010 Senado, por el cual se deroga el artículo 76 y se modifica el artículo 77 de la Constitución Política de Colombia. ....	1
Proyecto de Acto Legislativo número 12 de 2010 Senado, por el cual se reforma el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia. ....	5
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 96 de 2010 Senado, por medio de la cual se ordena a las entidades financieras facilitar el acceso a los servicios de crédito a las poblaciones de escasos recursos que no han tenido acceso a los mismos. ....	10