



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

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

ISSN 0123 - 9066

AÑO XX - N° 360

Bogotá, D. C., jueves, 2 de junio de 2011

EDICIÓN DE 32 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

### PONENCIAS

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE SEGUNDA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 19 DE 2010 SENADO, 016 DE 2010 CÁMARA**

*por el cual se establece el criterio de la sostenibilidad fiscal.*

Bogotá, D. C., junio 1° de 2011

Honorable Senador

ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA

Presidente

Senado de la República

Ciudad

En atención a la honrosa designación que nos hiciera como ponentes para segundo debate de la segunda vuelta del Proyecto de Acto Legislativo número 016 de 2010 de Cámara y 19 de 2010 Senado, *por el cual se establece el criterio de la sostenibilidad fiscal*, por su digno conducto nos permitimos poner en consideración de la Plenaria de esta honorable Corporación el siguiente informe de ponencia para segundo debate de la segunda vuelta.

**I. TRÁMITE DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL**

El presente proyecto de acto legislativo de iniciativa gubernamental fue radicado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Óscar Iván Zuluaga Escobar, el 20 de julio de 2010, siendo publicado el correspondiente texto y exposición de motivos en la *Gaceta del Congreso* número 451 de 2010.

Sin embargo, dentro del trámite de la iniciativa ha sido el Ministro de Hacienda, Juan Carlos Echeverry Garzón, quien ha acudido a los debates a re-

solver las explicaciones en cuanto al alcance de la pretendida reforma constitucional.

Como primera medida se convocó a Audiencia Pública, la cual fue realizada el día jueves 16 de septiembre de 2010, la cual contó con la participación y asistencia de varias entidades del Estado y de la sociedad civil, como el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Universidad Nacional, la Federación Nacional de Municipios, la Federación Nacional de Departamentos, Congreso Visible, entre otros. En aras de la visibilidad del debate y de enriquecer la discusión, los aportes más importantes por parte de la sociedad civil se encuentran expuestos más adelante.

El primer debate de la primera vuelta se realizó el día 6 de octubre de 2010 en la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes. Dicha Comisión votó favorablemente el proyecto con una votación de 24 contra 4, tal como consta en la *Gaceta del Congreso* número 960 de 2010.

En Sesión Plenaria de la Cámara de Representantes el día 26 de octubre de 2010, fue aprobado en segundo debate con un total de 86 votos el texto definitivo con modificaciones del Proyecto de Acto Legislativo número 016 de 2010 Cámara, *por el cual se establece el principio de la sostenibilidad fiscal*. Lo anterior consta en el Acta de Sesión Plenaria número 26, de octubre 26 de 2010, previo su anuncio el día 20 de octubre de los corrientes, según Acta de Sesión Plenaria número 25, tal como consta en la *Gaceta del Congreso* número 948 de 2010.

El tránsito de esta iniciativa continuó en la Comisión Primera del Senado de la República, con ponencia favorable para primer debate en primera vuelta, conforme al informe publicado en la *Gaceta del Congreso* número 919 de 2010, aprobado según consta en Acta número 30 de 25 de noviembre de 2010, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 37 de 2011.

Posteriormente, este proyecto de acto legislativo fue aprobado en primera vuelta en sesión Plenaria del Senado de la República el día 7 de diciembre de 2010, tal como consta en la *Gaceta del Congreso* número 76 de 2011.

En cumplimiento del artículo 375 de la Constitución Política se expidió el Decreto 86 de 17 de 2011, “por el cual se ordena la publicación del Proyecto de Acto Legislativo número 016 de 2010 Cámara, 19 de 2010 Senado, por el cual se establece el principio de la sostenibilidad fiscal” (Primera Vuelta).

Este Proyecto de Acto Legislativo fue repartido en segunda vuelta por la Presidencia de la Cámara de Representantes a la Comisión Primera de esa Corporación el día 25 de enero de 2011, donde se presentó ponencia favorable para primer debate como consta en la *Gaceta del Congreso* número 163 de 2011, y donde fue aprobado en sesión de 12 de abril del presente año.

Surtido este trámite se radicó ponencia favorable para segundo debate de segunda vuelta de acuerdo con el informe publicado en la *Gaceta del Congreso* número 189 de 2011; el texto fue aprobado en sesión Plenaria el día 26 de abril de 2011, tal como consta en el oficio remitido adjunto al expediente.

De la misma forma han sido publicados los informes de conciliación presentados por las comisiones accidentales, los cuales fueron aprobados por ambas Cámaras, según consta en las *Gaceta del Congreso* número 1081 de 2010, 78 y 213 de 2011.

Finalmente, se votó favorablemente el informe de ponencia para primer debate de este proyecto de reforma constitucional, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 284 de 19 de mayo de 2011, el cual fue aprobado por la Comisión Primera del honorable Senado de la República el día 25 de mayo tal como consta en el Acta número 56 de la misma fecha, de acuerdo con las mayorías exigidas por la Constitución Política, contando con 11 votos a favor y dos en contra, presentándose una modificación al artículo primero, radicada por los Senadores Luis Fernando Velasco y otros Senadores, la cual fue discutida y analizada por una Comisión Accidental designada por el Presidente de la Comisión, los cuales rindieron informe al interior del debate, acogiendo estos argumentos, siendo aprobada por mayoría absoluta, contando con el aval del Gobierno Nacional.

**II. CUADRO COMPARATIVO DE LOS TEXTOS DE APROBADOS EN LA PLENARIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA EN PRIMERA VUELTA Y EN LA COMISIÓN PRIMERA DEL SENADO EN PRIMER DEBATE EN SEGUNDA VUELTA**

<p><b>TEXTO APROBADO EN SESIÓN PLENARIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA EN PRIMERA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 19 DE 2010 SENADO, 016 DE 2010 CÁMARA</b></p> <p><i>por el cual se establece el principio de la sostenibilidad fiscal.</i></p>	<p><b>TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE DE SEGUNDA VUELTA EN LA COMISIÓN PRIMERA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 19 DE 2010 SENADO, 016 DE 2010 CÁMARA</b></p> <p><i>por el cual se establece el criterio de la sostenibilidad fiscal.</i></p>
<p>(Primera vuelta)</p> <p>El Congreso de Colombia</p> <p>DECRETA:</p> <p><b>Artículo 1º.</b> El artículo 334 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva y programática los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.</p> <p>El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.</p> <p>La sostenibilidad fiscal es un principio que debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica</p>	<p>(Segunda vuelta)</p> <p>El Congreso de Colombia</p> <p>DECRETA:</p> <p><b>Artículo 1º.</b> El artículo 334 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.</p> <p>El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.</p> <p>La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.</p> <p><b><u>En desarrollo de la sostenibilidad fiscal, y en los casos a que se refieren los numerales 1, 4, 5, 7, 8, 9 y 10 del artículo 241, el Procurador General de la Nación o el Gobierno Nacional, una vez proferida la sentencia y dentro de un</u></b></p>

<p><b>TEXTO APROBADO EN SESIÓN PLENARIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA EN PRIMERA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 19 DE 2010 SENADO, 016 DE 2010 CÁMARA</b> <i>por el cual se establece el principio de la sostenibilidad fiscal.</i></p>	<p><b>TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE DE SEGUNDA VUELTA EN LA COMISIÓN PRIMERA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 19 DE 2010 SENADO, 016 DE 2010 CÁMARA</b> <i>por el cual se establece el criterio de la sostenibilidad fiscal.</i></p>	<p><b>TEXTO APROBADO EN SESIÓN PLENARIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA EN PRIMERA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 19 DE 2010 SENADO, 016 DE 2010 CÁMARA</b> <i>por el cual se establece el principio de la sostenibilidad fiscal.</i></p>	<p><b>TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE DE SEGUNDA VUELTA EN LA COMISIÓN PRIMERA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 19 DE 2010 SENADO, 016 DE 2010 CÁMARA</b> <i>por el cual se establece el criterio de la sostenibilidad fiscal.</i></p>
	<p><b><u>término de tres días, podrán solicitar la apertura de un incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Durante el incidente mencionado, la Corte oír las explicaciones de los proponente sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto que proponga el Gobierno Nacional para su cumplimiento y decidirá si procede a modular o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales.</u></b> <b><u>Parágrafo. Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva.</u></b></p>	<p>deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo.  Artículo 4°. El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.</p>	<p>deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo.  <b>Artículo 4°.</b> El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.</p>
<p><b>Artículo 2°.</b> El primer inciso del artículo 339 de la Constitución Política quedará así:  Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal.</p>	<p><b>Artículo 2°.</b> El primer inciso del artículo 339 de la Constitución Política quedará así:  Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal.</p>	<p>Se agregan dos nuevos incisos al artículo 1° dentro de los debates realizados en el trámite de segunda vuelta, relacionados con un denominado “incidente de impacto fiscal” y la necesidad de consagrar una cláusula expresa de protección a los derechos fundamentales. Igualmente se modifica el título del proyecto de reforma constitucional al establecer que la naturaleza de la sostenibilidad será la de un criterio y no la de un principio.</p>	
<p><b>Artículo 3°.</b> El primer inciso del artículo 346 de la Constitución Política quedará así:  El gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura. El presupuesto de rentas y ley de apropiaciones</p>	<p><b>Artículo 3°.</b> El primer inciso del artículo 346 de la Constitución Política quedará así:  El Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura. El presupuesto de rentas y ley de apropiaciones</p>	<p><b>III. CUADRO COMPARATIVO DE LOS TEXTOS VIGENTES EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y PROPUESTO EN EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO SEGÚN FUE APROBADO EN EL PRIMER DEBATE DE LA SEGUNDA VUELTA EN LA COMISIÓN PRIMERA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</b></p>	
		<p><b>TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE DE SEGUNDA VUELTA EN LA COMISIÓN PRIMERA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 19 DE 2010 SENADO, 016 DE 2010 CÁMARA</b> <i>por el cual se establece el criterio de la sostenibilidad fiscal.</i></p>	<p><b>TEXTO CONSTITUCIONAL VIGENTE</b></p>
		<p>(Segunda vuelta) El Congreso de Colombia DECRETA:  <b>Artículo 1°.</b> El artículo 334 de la Constitución Política quedará así:  La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho</p>	<p><b>Artículo 334.</b> La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.  El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas,</p>

<p><b>TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE DE SEGUNDA VUELTA EN LA COMISIÓN PRIMERA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 19 DE 2010 SENADO, 016 DE 2010 CÁMARA</b></p> <p><i>por el cual se establece el criterio de la sostenibilidad fiscal.</i></p>	<p><b>TEXTO CONSTITUCIONAL VIGENTE</b></p>	<p><b>TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE DE SEGUNDA VUELTA EN LA COMISIÓN PRIMERA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 19 DE 2010 SENADO, 016 DE 2010 CÁMARA</b></p> <p><i>por el cual se establece el criterio de la sostenibilidad fiscal.</i></p>	<p><b>TEXTO CONSTITUCIONAL VIGENTE</b></p>
<p>marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.</p> <p>El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.</p> <p>La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.</p> <p><b><u>En desarrollo de la sostenibilidad fiscal, y en los casos a que se refieren los numerales 1, 4, 5, 7, 8, 9 y 10 del artículo 241, el Procurador General de la Nación o el Gobierno Nacional, una vez proferida la sentencia y dentro de un término de tres días, podrán solicitar la apertura de un incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Durante el incidente mencionado, la Corte oír las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto que proponga el Gobierno Nacional para su cumplimiento y decidirá si procede a modular o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales.</u></b></p> <p><b><u>Parágrafo. Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva.</u></b></p>	<p>en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones</p>	<p>Artículo 2°. El primer inciso del artículo 339 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal.</p> <p><b>Artículo 3°. El primer inciso del artículo 346 de la Constitución Política quedará así:</b></p> <p>El Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura. El presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo.</p>	<p><b>Artículo 339.</b> Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución.</p> <p>Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo.</p> <p><b>Artículo 346.</b> El Gobierno formulará anualmente el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones que deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo y lo presentará al Congreso, dentro de los primeros diez días de cada legislatura. En la Ley de Apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a un presupuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.</p>
<p><b>IV. CONSIDERACIONES SOBRE EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO</b></p>			
<p><b>4.1. Introducción</b></p>			
<p>Los ponentes consideramos, que tanto los representantes a la Cámara como los Senadores de la República coincidimos con el Gobierno Nacional, en</p>			

que resulta necesario establecer principios constitucionales fundamentales que le permitan a Colombia avanzar en la realización plena del Estado Social de Derecho, en lo que atañe a la sostenibilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC).

Esta última condición no se puede garantizar, sino a través de la generación de un accionar público que sea sostenible fiscalmente, para lo cual, todas las autoridades públicas deben trabajar en ese sentido.

En efecto, los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, reconocidos tanto en la Constitución Política, como en instrumentos internacionales ratificados por nuestro país<sup>1</sup>, tienen la característica, a diferencia de los fundamentales, de ser progresivos y de naturaleza prestacional, esto es, su desarrollo genera erogaciones a cargo del Estado y, por regla general, no pueden ser regresivos, es decir, no se puede disminuir su nivel de protección, salvo que exista una debida justificación de acuerdo con las circunstancias sociales y económicas, en que su regulación pueda volverlos ineficientes, insostenibles e inequitativos.

Solo en la medida en que se haga un uso racional de los recursos públicos, se podrá contar con la disponibilidad suficiente para garantizar la progresividad y sostenibilidad de los DESC y el cumplimiento de la cláusula de no regresividad.

Para ello es muy importante elevar la sostenibilidad fiscal, como máxima de optimización, (en palabras del profesor Robert Alexy), que le indique a las diferentes Ramas y Órganos del Poder Público, la obligación que tienen de colaborar armónicamente entre sí para alcanzar la sostenibilidad fiscal, en beneficio de todos los colombianos.

Además de la necesidad de trabajar armónicamente es necesario adecuar la sostenibilidad fiscal, a las herramientas presupuestales y fiscales como lo son el Plan Nacional de Desarrollo y la Ley Anual de Presupuesto, con el fin de que el Gobierno Nacional, ajuste sus dos principales instrumentos económicos al criterio fundamental de la sostenibilidad, el cual reitera el principio de la primacía del interés general sobre el particular.

El artículo 1° de la Constitución señala que Colombia es un Estado Social de Derecho, y el segundo, establece los fines esenciales del Estado. En ningún caso deberá entenderse el criterio de la sostenibilidad fiscal como una herramienta para ser utilizada en contra de la definición misma del Estado Social de Derecho; todo lo contrario, la sostenibilidad es una herramienta para la materialización

del Estado adoptado por la constituyente de 1991 que permite su desarrollo real y tangible, en la medida que apunta a combatir el déficit estructural de las finanzas públicas y con eso garantizar recursos constantes para el efectivo cumplimiento y protección de los derechos de los asociados.

De otra parte, como bien señalan los ponentes, la importancia del presente Acto Legislativo es dotar al Estado colombiano de una herramienta que le permita en el mediano y largo plazo recuperar buena parte de su soberanía nacional, hoy en manos de acreedores nacionales y extranjeros. La viabilidad financiera de cualquier economía está determinada por su capacidad de generar excedentes en sus inversiones. En economías en desarrollo, el gasto público sostenible es determinante para reducir la pobreza e incrementar el bienestar de los ciudadanos, más aún cuando este gasto se encuentra debidamente financiado. Pero cuando el gasto es financiado con deuda, la viabilidad financiera, y más importante aún, la soberanía nacional, se ven seriamente comprometidas. En tal contexto los excedentes de la inversión nunca lograrán cubrir el gasto público social en el largo plazo, pues tendrán que ser destinados al servicio de la deuda. Rubro que tenderá siempre a incrementarse, en la medida que se requerirá mayor endeudamiento para cubrir mayor gasto.

El endeudamiento siempre debe utilizarse para inversión, nunca para gasto, pues sobre la primera se espera tener excedentes que permitan cubrir el servicio de la deuda, y que además generen riqueza que podrá destinarse al bienestar de la sociedad. Mientras que si se destina el endeudamiento para gasto, la deuda siempre tenderá a aumentar, comprometiendo la sostenibilidad y la soberanía del Estado y la garantía y protección de los derechos de los asociados.

La aspiración principal del Estado colombiano es ser un Estado Social de Derecho. Pero la idea subyacente es ser un Estado Social de Derecho para siempre. Es decir, que el mandato constitucional obliga a pensar en la viabilidad del Estado Social de Derecho en el largo plazo. El bienestar de la comunidad debe tener en cuenta un manejo fiscal prudente y creíble, para ello resulta fundamental reducir la dependencia del financiamiento interno y externo, en cumplimiento de los fines esenciales del Estado colombiano, pero también lo es defender la independencia nacional.

#### 4.2. El concepto de la sostenibilidad fiscal

Es importante recoger los conceptos de déficit coyuntural y déficit estructural para abordar el tema. El primero hace referencia a unos ingresos menores a los gastos en periodos de recesión. El segundo hace referencia a una situación en la que los gastos superan permanentemente los ingresos. En Colombia el déficit estructural ha generado una dependencia financiera respecto de los prestamistas del Estado. Lo anterior implica que la estabilidad del gasto social así como su perdurabilidad en el tiempo, dependen en buena medida de la credibilidad del Estado colombiano como deudor. La

<sup>1</sup> Dentro de estos se encuentran principalmente el Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "*Protocolo de San Salvador*", suscrito en San Salvador el 17 de noviembre de 1988 y aprobado en Colombia por la Ley 319 del 20 de septiembre de 1996; así mismo, el Art. 2°, Num. 2.1, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966 y aprobado en Colombia en virtud de la Ley 74 de 1968, entre otros.

sostenibilidad fiscal en primera medida debe estar encaminada a otorgar estabilidad a las políticas sociales. Es por eso que en la enmienda constitucional se hace énfasis en el carácter prioritario del gasto social.

De acuerdo con la definición propuesta por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, se entiende por deuda externa bruta el monto, en un determinado momento, de los pasivos contractuales desembolsados y pendientes de reintegro que asumen los residentes de un país frente a no residentes, con el compromiso de reembolsar el capital, con o sin intereses, o de pagar los intereses, con o sin reembolso de capital.

Por otra parte, según el Banco de la República, la deuda pública externa comprende todas las deudas reembolsables a acreedores del exterior, que hayan sido contratadas directamente por el Gobierno Nacional, las entidades descentralizadas, las entidades de seguridad social, las empresas públicas del orden nacional, departamental o municipal, el Banco de la República y las demás entidades financieras. También cubre las deudas de las entidades públicas o privadas que tengan garantía del Gobierno, las cuales se incluyen en el saldo de la deuda de las entidades respectivas. Las principales fuentes de financiación externa del sector público son el mercado internacional de capitales (bonos), la banca multilateral (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Corporación Andina de Fomento, etc.), banca comercial y proveedores (crédito comercial).

La posición fiscal de un país es sostenible cuando el Gobierno asegura la evolución favorable de su deuda pública. Todas las economías nacionales del mundo se ven en la misma situación al momento de definir su política fiscal. Existen varias maneras para determinar la evolución de la deuda pública, mereciendo especial mención el balance primario positivo en valor presente. De manera pragmática podemos decir que para alcanzar sostenibilidad fiscal es necesario mantener, o preferiblemente reducir, el coeficiente de deuda a PIB. Para mantener ese coeficiente a los niveles actuales es necesario generar determinado superávit primario anualmente. Si lo que se busca es reducir el coeficiente, se necesita un superávit primario aún mayor cada año. Pero en ningún caso se puede permitir que dicho coeficiente aumente debido a un déficit primario en años futuros, ya que eso implicaría un aumento de la deuda pública que podría implicar que las finanzas del Estado no sean sostenibles en el tiempo.

En otros países se ha debatido ampliamente la figura y vale la pena comentar la manera como algunos de ellos lo han integrado en su ordenamiento jurídico. Así por ejemplo, la República Federal de Alemania en el artículo 115 de su Constitución establece el mismo principio.

### 4.3. La Sostenibilidad Fiscal y su aplicabilidad frente a los DESC.

De acuerdo con su naturaleza los denominados “derechos económicos, sociales y culturales” (en adelante DESC), se han considerado como principios programáticos que el legislador debe desarrollar, y que los jueces deben tener en cuenta como reglas de interpretación constitucional. En su mayoría tienen un carácter eminentemente prestacional<sup>2</sup>, situación que genera para su desarrollo erogaciones a cargo del Estado. Sin embargo, esta categoría de derechos tiene en su interior los elementos esenciales propios de los derechos subjetivos; el primer elemento es su existencia objetiva, la cual está dada por la norma que los consagra en el ordenamiento jurídico de una sociedad; el segundo elemento es la existencia de una obligación jurídica generada por el derecho invocado y el tercer elemento es su exigibilidad frente a los obligados y la existencia de medios procesales que hacen posible su acceso a la justicia.

Por ello, en principio, los derechos de contenido social, económico o cultural, no involucran la posibilidad de exigir del Estado una pretensión subjetiva<sup>3</sup>. Sin embargo, la doctrina constitucional ha sido uniforme en sostener que *“la condición meramente programática de los derechos económicos, sociales y culturales tiende a transmutarse hacia un derecho subjetivo, en la medida en que se creen los elementos que le permitan a la persona exigir del Estado la obligación de ejecutar una prestación determinada, consolidándose entonces (el deber asistencial), en una realidad concreta en favor de un sujeto específico”*.<sup>4</sup>

La sostenibilidad fiscal como criterio se convierte en parámetro para el desarrollo de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, bajo el reconocimiento de prestaciones mayores y superiores debidamente financiadas, lo cual, va de la mano con el crecimiento del gasto público, permitiendo que este se mantenga en el tiempo, lo que genera como consecuencias la reducción de la pobreza y la desigualdad, así como la equidad intergeneracional, y un crecimiento económico estable.

Este criterio se armoniza con el alcance constitucional que la Corte le ha dado a la cláusula de no regresión, bajo el entendido de que la prohibición de no retroceso es una expectativa legítimamente protegida, la cual implica para todas las autoridades, el diseño de políticas públicas y de normas que sean proporcionales y razonables, es decir, que una

<sup>2</sup> El carácter prestacional de las libertades o de un derecho fundamental surge de su dimensión positiva. Es decir, las prestaciones hacen referencia a los elementos o circunstancias materiales que hacen posible su ejercicio, o el diseño de políticas públicas que gradualmente aseguren el cumplimiento de las mismas, ya que en abstracto estas son protegidas por los derechos fundamentales.

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU-819 de 1999 Magistrado Álvaro Tafur Galvis.

<sup>4</sup> Al respecto pueden estudiarse las sentencias T-108 de 1993 Magistrado Fabio Morón Díaz, T-207 de 1995 Magistrado Alejandro Martínez Caballero y T-042 de 1996 Magistrado Carlos Gaviria Díaz.

norma será violatoria de los DESC cuando implique una medida regresiva, siempre que esta no sea razonable y proporcionada.

Esto parte del amplio debate constitucional que se ha dado en relación con la cláusula de no regresión, de donde se puede concluir que la sostenibilidad fiscal se entiende como un criterio proporcional y razonable, en la medida que la cláusula de no regresión adquiere la calidad de una “expectativa legítimamente protegida”, lo cual implica para todas las autoridades, el diseño de políticas públicas sostenibles y de normas que sean proporcionales y razonables.

Esta concepción se ajusta a la tesis de la Corte Constitucional que justifica que la cláusula de no regresión tenga un carácter absoluto<sup>5</sup>, la cual se basa en los denominados “*test de proporcionalidad*” con el fin de determinar, si una norma implica la violación al principio de progresividad de los DESC, debido a un retroceso que no estuviese debidamente justificado y proporcionado por parte del Estado. Es así que la actual jurisprudencia constitucional sobre la cláusula de regresión es compatible con el criterio de sostenibilidad fiscal, en la medida que se deben respetar unos mínimos de satisfacción de los DESC y el condicionamiento de que exista un avance hacia un futuro bajo un criterio de sostenibilidad, descartando posiciones jurisprudenciales anteriores como lo son la prohibición de no retroceso de manera absoluta<sup>6</sup>, o el desconocimiento de la cláusula, bajo el entendido de que este principio es una mera expectativa que no requiere protección constitucional<sup>7</sup>.

Es así que la adopción del criterio de sostenibilidad fiscal implica el compromiso de las autoridades del Estado en todos sus órdenes de acuerdo con sus competencias, en la expedición de normas, reglamentos, fallos, entre otros; que garanticen el avance de protección los DESC, principalmente bajo criterios programáticos en cumplimiento del mandato de progresividad, siempre que este se desarrolle bajo un parámetro de sostenibilidad, como criterio adicional de exigibilidad e interpretación constitucional.

#### 4.4. La sostenibilidad fiscal como mecanismo para preservar el principio democrático.

En los regímenes democráticos, representativos y participativos, como el colombiano el principio democrático constituye un valor fundante del Estado y un fin esencial del mismo, a través del cual se busca garantizar y asegurar que el ciudadano pueda participar de forma permanente en todos aquellos procesos decisorios y de poder, que inciden significativamente en el rumbo de su vida y que afectan su desarrollo personal y el de la propia comunidad; en palabras de la Corte Constitucional el principio democrático “constituye una directriz que rige el ordenamiento en su conjunto”, de manera que “se

puede identificar como el principio vertebral de la Carta Política porque comprende en sí mismo, la posibilidad de operar como principio sustantivo y como principio estructural pero por lo mismo, es el principio más general de todos”.

De acuerdo con la honorable Corte Constitucional puede afirmarse que la Constitución Política de 1991 recoge el principio democrático y afianza su importancia institucional en los siguientes términos: (i) en el preámbulo, dentro de la declaración de principios del ordenamiento, enuncia que el régimen constitucional colombiano debe darse **dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo**; (ii) en el artículo 1°, define a Colombia como un Estado social de derecho, organizado en forma de República democrática, participativa y pluralista; (iii) en el artículo 2° señala entre los fines esenciales del Estado el de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación; (iv) en el artículo 3° consagra el principio de la soberanía popular, precisando que ésta reside exclusivamente en el pueblo y que de él emana el poder público; (v) en el artículo 40 regula todo lo referente al derecho de participación ciudadana en la conformación, ejercicio y control del poder político y (vi) en el artículo 209 cuando dispone que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y que se desarrollará con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad<sup>8</sup>.

En la Sentencia C-089 de 1994 la Corte tuvo oportunidad de explicar que este principio es universal “en la medida en que compromete variados escenarios, procesos y lugares tanto públicos como privados y también porque la noción de política que lo sustenta se nutre de todo lo que vitalmente pueda interesar a la persona, a la comunidad y al Estado y sea por tanto susceptible de afectar la distribución, control y asignación del poder social”. E igualmente, que es expansivo “pues su dinámica lejos de ignorar el conflicto social, lo encauza a partir del respeto y constante reivindicación de un mínimo de democracia política y social que, de conformidad con su ideario, ha de ampliarse progresivamente conquistando nuevos ámbitos y profundizando permanentemente su vigencia, lo que demanda por parte de los principales actores públicos y privados un denodado esfuerzo para su efectiva construcción”.

Establecida la universalidad y expansividad del principio democrático, se encuentra que este se puede ver afectado, respecto del desconocimiento que de la sostenibilidad fiscal pueden realizar algunas entidades públicas dentro del ejercicio de sus competencias. Es por esto que la garantía de efectividad de los derechos dentro del actuar del Estado debe

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencias C-754 de 2004 y C-1165 de 2000.

<sup>6</sup> Corte Constitucional, Sentencias C-754 de 2004 y C-1165 de 2000.

<sup>7</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-168 de 1995.

<sup>8</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-008 de 2003, Magistrado Rodrigo Escobar Gil.

tener varios criterios constitucionales armonizados e interpretados de forma sistemática, en la medida que no son excluyentes.

En la medida que los derechos y su garantía desborde estos criterios constitucionales, imposibilitando el ejercicio de las funciones del ejecutivo inflexibilizando el gasto, o que impida al Congreso la elaboración de leyes que avancen con un contenido programático, se vulneraría el principio democrático, debido a que si bien, hasta ahora la sostenibilidad fiscal no ha sido reconocida de forma absoluta como criterio que se pueda armonizar con otros principios constitucionales para dar cumplimiento a la efectividad de los derechos, su desconocimiento por parte de algunas autoridades impide y limita el marco de acción y la capacidad con que cuenta el Gobierno Nacional, especialmente en cuanto a la iniciativa del gasto a limitar sus recursos de forma excepcional, como al Congreso de la República en la elaboración de planes y programas reales que avancen en el cumplimiento de unos mínimos en materia de DESC, en su calidad de órganos de representación.

Ante la escasez de los recursos con que cuenta el Estado, se imposibilita que estos órganos elaboren herramientas programáticas con el fin de avanzar y garantizar el cumplimiento de unos mínimos que permitan atender sus deberes sociales constitucionales, debido a que muchas veces los DESC en cuanto a su naturaleza programática son transmutados a derechos de naturaleza subjetiva, por lo que la exigibilidad de los mismos depende no solo del mecanismo social, sino de los recursos con los que cuente el Estado para este fin.

Es por esto que debe tenerse en cuenta la importancia de la constitucionalización del criterio de la sostenibilidad fiscal, como parámetro no solo en la política de gasto, la cual debe mantenerse o sostenerse en el tiempo, en el mediano y en el largo plazo, sino su relación con el principio democrático, debido a su aplicabilidad con temas relacionados con la limitación al poder representativo, ante una posible vulneración generada por la restricción a las facultades al Congreso de la República, como del Gobierno Nacional.

#### **4.5. La economía colombiana**

En Colombia se estimó que para 2009 el 45.5% de la población vivía bajo la línea de pobreza. El coeficiente de Gini se ha mantenido alrededor de 0.59 en la última década y el desempleo estuvo cercano al 12% en el 2010. El porcentaje de la deuda con respecto del PIB fue para 2010 de aproximadamente 44.8%. El Presupuesto General de la Nación para 2011 ascendió a 143.7 billones de pesos. En términos de clasificación por objeto del gasto el Presupuesto General de la Nación se descompone en:

- Gastos de funcionamiento: 82.8 billones de pesos, que corresponde al 56.2%
- Servicio de la deuda: 35.7 billones de pesos, que corresponde al 24.3%

- Gastos de inversión: 28.7 billones de pesos, que corresponde al 19.5%

Es importante resaltar que el servicio de la deuda decrece en 8.9%, pasando de 39.2 billones en 2010 a 35.7 billones en 2011. Por su parte la inversión crece en un 16.3%, pasando de 24.7 billones en 2010 a 28.7 billones para 2011.

Para el año 2010 la deuda externa colombiana ascendió alrededor de 57 billones de dólares, mientras que las reservas en divisas y en oro rondaron los 28 billones de dólares en el mismo año.

Los principales productos de exportación siguen siendo el petróleo, el carbón, el ferroníquel, el café, las esmeraldas, el banano y las flores. Con el elemento adicional que las remesas de los 4.5 millones de colombianos emigrados representan uno de los principales renglones de la balanza comercial por encima de sectores tradicionales como el café y las flores. Seguimos siendo importadores de maquinaria industrial y de transporte, químicos, bienes de consumo, combustibles y electricidad. La diversificación de la industria en los ocho sectores con potenciales ventajas competitivas definidos por el Ministerio de Comercio Exterior en el programa de transformación productiva aún no han madurado.

De manera que el panorama económico nacional demuestra ampliamente la necesidad del manejo responsable y con mentalidad de largo plazo en la gerencia pública. La sostenibilidad fiscal debe ser el principio que inspire el desarrollo de la economía de manera coherente con las aspiraciones de progreso y equidad social.

En lo atinente a las entidades territoriales, elevar a rango constitucional el criterio de la sostenibilidad fiscal aumenta el margen de maniobra del Estado para asegurar los derechos ciudadanos, a través de una provisión de bienes y servicios públicos cimentada sobre bases financieras sólidas. La experiencia de las Entidades Territoriales (ET) colombianas es un claro ejemplo de ello.

A finales del milenio pasado la mayoría de las Entidades Territoriales afrontaron una situación de parálisis administrativa, ocasionada por su incapacidad financiera para honrar sus compromisos de pago. Ante la ausencia total de parámetros legales de disciplina y responsabilidad las finanzas territoriales se desestabilizaron por excesos de gasto y deuda. La acumulación de pasivos llevó al incumplimiento total de pagos. Los litigios con los acreedores agudizaron las tensiones entre las ET y sus acreedores, y llevaron a que, en la práctica, la ordenación del gasto se hiciera a través de embargos judiciales. La prioridad de las autoridades territoriales giró alrededor de la defensa jurídica de sus ingresos. Las tareas inherentes a la provisión eficiente de bienes y servicios públicos quedaron relegadas a un segundo plano.

La crisis fue de tal magnitud que el atraso en los pagos de las ET ascendió a 2.7% del PIB al cierre de 1998, incluyendo moratorias en pagos del servicio de la deuda. Sumado a ello, ante la falta de responsabilidad en la definición de los derechos



pensionales, a la misma fecha el monto del pasivo pensional territorial no cubierto con reservas se estimó en 40% del PIB.

La carga de estas obligaciones suscitó una crisis sistémica en las finanzas territoriales, cuya superación se inició con la aplicación de normas de disciplina y responsabilidad fiscal. Así, regular la contratación de deuda en función de la capacidad real de pago (Ley 358 de 1998), adoptar mecanismos legales especiales para manejo de situaciones de insolvencia de ET (Ley 550 de 1999), vincular la expansión de los gastos de funcionamiento a la generación de ingresos de recaudo propio (Ley 617 de 2000), y definir procesos y procedimientos presupuestales para fijar metas plurianuales de balance primario (Ley 819 de 2003), fueron, y son en la actualidad, sin duda, herramientas institucionales que permiten a Colombia prevenir crisis sistémicas de las finanzas territoriales, de la magnitud, como las que por ejemplo, actualmente afrontan los Gobiernos estatales en Estados Unidos.

En este sentido, aprobar el acto legislativo de sostenibilidad fiscal aumentaría el blindaje de las finanzas regionales y locales: disminuiría la probabilidad de eventuales retrasos de la nación en el giro de las transferencias nacionales por SGP, que son en promedio el 40% de los ingresos totales de las ET.

Finalmente, además de prevenir la ocurrencia de crisis sistémicas, las normas de responsabilidad fiscal han demostrado ser una herramienta de gestión para que las ET recuperen su capacidad para cumplir sus competencias en beneficio de los derechos ciudadanos.

Ejemplos recientes de ello son los casos de las gobernaciones de Cauca, Nariño y Atlántico y los municipios de Cali, Popayán y Montería, que gracias a estas normas han logrado ordenar sus finanzas y por esa vía ampliar su inversión tanto social como en formación de capital.

En el 2000 el departamento del Cauca suscribió un acuerdo de reestructuración de pasivos, en el marco de la Ley 550 de 1999, en el que se comprometió a cancelar obligaciones por \$76.700 millones en un plazo de nueve años y a adoptar medidas de reorganización administrativa, racionalización del gasto público y fortalecimiento de ingresos. Como resultado de ello el departamento recuperó la sostenibilidad fiscal, financiera e institucional, logró cancelar los pasivos reestructurados y terminar el acuerdo en 2010 y, desde la vigencia 2004 viene mostrando balances financieros positivos que han contribuido al aumento de la formación bruta de capital fijo y a la mejora del bienestar de la población.

En 2002 Nariño suscribió un acuerdo de reestructuración de pasivos en el marco de la Ley 550 de 1999, en el cual se comprometió a pagar \$143.041 millones de pasivos hasta la vigencia 2016, a racionalizar la estructura administrativa y a fortalecer el recaudo de ingresos tributarios. Gracias a ello el departamento ha venido consolidando su sostenibilidad fiscal, financiera e institucional, expresada en la recuperación de la capacidad autónoma de

endeudamiento; ha cancelado el 99.5% del pasivo no financiero y el 79.8% de la deuda pública y ha generado excedentes de ingresos propios que han contribuido al aumento de la inversión.

Para superar la difícil situación financiera reflejada en la acumulación de pasivos de vigencias anteriores y la situación crítica de endeudamiento, en 2001 el departamento del Atlántico suscribió un programa de saneamiento fiscal en el marco de la Ley 617 de 2000. Los indicadores financieros obtenidos en los años siguientes reflejaron el cumplimiento del programa de saneamiento suscrito; los gastos estuvieron dentro de los límites legales, sus ingresos aumentaron y la inversión se incrementó.

En el 2001 el municipio de Cali suscribió un Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero en el marco de la Ley 617 de 2000 con el propósito de atender la situación financiera que afrontaba desde finales de los años noventa, reflejada en cesación de pagos de nómina y de servicio de la deuda. Gracias a la ejecución del programa, el municipio ha experimentado una mejora sostenida en su situación financiera, la cual se confirma con el avance en saneamiento de pasivos y el fortalecimiento de las reservas pensionales, acompañados de manera simultánea con el incremento en los gastos de inversión y con una persistente generación de superávit presupuestales desde hace siete años.

#### **4.6. Mandato imperativo del legislador hacia el ejecutivo para decretar gasto**

Podemos concluir que la Constitución Política en el artículo 346, respecto a la facultad del legislador en materia de gasto público, limita al Congreso para ordenar al Ejecutivo la realización de gastos y más aún ordenar su inclusión de tales en los presupuestos anuales correspondientes.

Sobre el tema, es la misma Corte Constitucional la que ha sentado su posición en múltiples ocasiones entre estas la Sentencia C-360 de 1996, manifestando lo siguiente, pero que curiosamente no aplican para sus fallos:

*“Por ello, respecto de leyes o proyectos de ley que se refieren a la asignación de partidas del presupuesto nacional para el cubrimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto de la ley de presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello”.*

En el mismo sentido se pronunció la Corte en Sentencia C-729 de 2005 de la cual se resaltan los siguientes apartes:

*“En muchas oportunidades esta Corporación, ha reiterado el principio de legalidad del gasto público. Resumiendo lo dicho por esta Corte, se tiene que la iniciativa en materia de gasto públi-*

co, la tienen tanto el Congreso de la República como el Gobierno Nacional. Así, el Congreso tiene la iniciativa para presentar proyectos de ley que decreten un gasto, pero su inclusión en el proyecto de presupuesto es una facultad otorgada al Gobierno, de suerte, que aquel no le puede impartir órdenes o establecer un mandato perentorio, a fin de que determinado gasto sea incluido en el presupuesto”.

La Corte ha manifestado que la estructura gramatical que utiliza el legislador es relevante y, por lo tanto, ha de analizarse el objetivo perseguido por las expresiones que utiliza. Ha dicho al respecto que “*si su objetivo se contrae a decretar un gasto, resulta claro que la norma contiene una habilitación para que el gobierno lo pueda incluir en la ley de presupuesto. Sin embargo, si se trata de ordenar la inclusión de la partida respectiva en el presupuesto de gastos, la norma establecería un mandato u obligación en cabeza del gobierno, que a la luz de la Constitución Política sería inaceptable*”<sup>2</sup>. (Subrayado Nuestro).

La forma como se encuentra redactado el artículo tercero, da una orden directa al Ejecutivo para la inclusión de gastos en el presupuesto, cuando esta facultad es propia del Ejecutivo, la iniciativa del Gasto por parte del Congreso de la República se circunscribe al hecho de expedir leyes de autorización de gasto, mas no de constituirse en títulos obligatorios para su realización por parte del Ejecutivo en cada periodo presupuestal.

El artículo 154 de la Constitución señala al Gobierno Nacional expresamente como detentador de la iniciativa para incorporar gastos en el Presupuesto General de la Nación, constituye un mandato, una obligación a cargo del Ejecutivo, pues es el Ejecutivo el responsable constitucionalmente de formular el Presupuesto de Rentas y la Ley de Apropriaciones de conformidad con el artículo 346 de la Constitución.

El legislador para cumplir su función debe respetar el artículo 346 de la Constitución, las leyes orgánicas de presupuesto Decreto 111 de 1996 y Ley 819 de 2003, como la jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional, al incluir una orden u obligación expresa por parte del Legislador al Gobierno Nacional para incluir partidas en el Presupuesto General de la Nación en cada anualidad; como también el conocimiento del proceso de formación de la ley al no tener en consideración la estimación de los costos fiscales y sus fuentes de financiación, incluso desde la propia exposición de motivos.

#### **V. MODIFICACIONES Y PROPOSICIONES PRESENTADAS, APROBADAS Y NEGADAS EN EL PRIMER DEBATE DE SEGUNDA VUELTA EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES**

En la Comisión Primera del honorable Senado de la sesión del 25 de mayo, se dio debate a este Proyecto de Reforma Constitucional previo anuncio del mismo, teniendo en cuenta la ponencia favorable radicada y publicada en la *Gaceta del Con-*

*greso* número 284 de 19 de mayo de 2011, previa discusión de la ponencia negativa y con proposición de archivo, publicada en la *Gaceta del Congreso* número 305 de 2011, radicada por el honorable Senador Luis Carlos Avellaneda, la cual fue negada por la Comisión Primera de esta honorable Corporación.

Posteriormente y dentro de la discusión de la ponencia favorable radicada y publicada en la *Gaceta del Congreso* 284 de 19 de mayo de 2011, fue radicada una proposición modificatoria al título de la reforma constitucional y a su artículo 1º, por parte del Senador Luis Fernando Velasco y otros Senadores, de la cual se conformó una Comisión Accidental la cual discutió y analizó el alcance de esta disposición. La proposición modificatoria tiene el siguiente texto:

#### **Proyecto de Acto Legislativo número 19 de 2010 Senado, 016 de 2010 Cámara**

#### **“Por el cual se establece el criterio de sostenibilidad fiscal”**

(SEGUNDA VUELTA)

El Congreso de Colombia

DECRETA:

#### **“Artículo 1º. El artículo 334 de la Constitución Política quedará así:**

*La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.*

*El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.*

*La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.*

**En desarrollo de la sostenibilidad fiscal, y en los casos a que se refieren los numerales 1, 4, 5, 7, 8, 9 y 10 del artículo 241, el Procurador General de la Nación o el Gobierno Nacional, una vez proferida la sentencia y dentro de un término de tres días, podrán solicitar la apertura de un incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Durante el incidente mencionado, la Cor-**

**te oirá las explicaciones de los proponente sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto que proponga el Gobierno Nacional para su cumplimiento y decidirá si procede a modular o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales.**

**Parágrafo. Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva.**

Posteriormente, se rindió informe de ponencia exponiendo los alcances de esta disposición, la cual fue aprobada por las mayorías requeridas y la misma contó con el aval del Gobierno Nacional. Sin embargo, se dejó constancia que la misma sería objeto de modificaciones para la ponencia para el segundo debate de segunda vuelta, teniendo en cuenta las imprecisiones en que esta pudiera recaer de acuerdo con su redacción.

Aprobada esta modificación, se votó con las mayorías necesarias el texto de la ponencia radicada y publicada en la Gaceta del Congreso 284 de 19 de mayo de 2011, aprobando los artículos 2º, 3º y 4º, como venían en esta ponencia, sin discutir la ponencia radicada en la Gaceta del Congreso No. 310 de 25 de mayo de 2011, debido a que esta acoge las modificaciones al texto aprobado por la Comisión Primera.

Finalmente, no se presentaron proposiciones adicionales que fueran negadas, dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 175, en concordancia con los artículos 156, 157 y 160 de la Ley 5ª de 1992.

## **VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO N° 19 DE 2010 SENADO, 016 DE 2010 CÁMARA**

*por el cual se establece el criterio de la sostenibilidad fiscal.*

Teniendo en cuenta las modificaciones realizadas al título, como al artículo 1º de este Proyecto de Reforma Constitucional y hechas las salvedades de la necesidad de hacer una redacción más acorde con su contenido conforme al debate hecho en primer debate de segunda vuelta en la Comisión Primera, en especial, con la protección al núcleo esencial de los derechos fundamentales, en la medida que su protección se genere mediante una interpretación acorde con el criterio de sostenibilidad de derechos, sin que se genere una colisión entre principios o criterios; de la misma forma que se precisa la necesidad de que el mecanismo allí previsto sea tenido en cuenta al interior de las máximas corporaciones judiciales, dada la necesidad de que se expongan las consecuencias de orden fiscal de las sentencias que allí sean proferidas, con el fin de que se pueda dar su cumplimiento, dada la posibilidad de que este fallo sea revisado por alguna circunstancia por parte de estas Corporaciones.

Formalmente estas modificaciones hacen referencia a la eliminación de las expresiones reiterativas, suprimir la mención al artículo 241 constitucional, en la medida que este incidente se pueda aplicar a las “máximas corporaciones judiciales”, se precisa que esta solicitud se puede realizar por el “Gobierno Nacional” y no por “uno de los ministros del Gobierno” y se introduce la posibilidad de modificar la sentencia, de acuerdo con los argumentos que se expongan en este incidente.

En virtud de lo anterior, se propone la siguiente modificación al artículo 1º de esta reforma constitucional:

**“Artículo 1º. El artículo 334 de la Constitución Política quedará así:**

*La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.*

*El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.*

*La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.*

**El Procurador General de la Nación o uno de los ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se oirán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento y se decidirá si procede modular, modificar o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales.**

**Parágrafo. Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva”.**

### Proposición

En atención a las anteriores consideraciones, de manera atenta proponemos a la Plenaria del Honorable Senado de la República, dar segundo debate en segunda vuelta al Proyecto de Acto Legislativo 19 de 2010 Senado 016 de 2010 Cámara, *por el cual se establece el criterio de la sostenibilidad fiscal*, de acuerdo con las modificaciones propuestas en la presente ponencia.

*Juan Carlos Vélez Uribe, Roberto Gerlén Echeverría, Juan Fernando Cristo Bustos, Hemel Hurtado Angulo, Luis Carlos Avellaneda Tarazona, Jorge E. Londoño Ulloa, Senadores de la República.*

#### TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE, SEGUNDA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 19 DE 2010 SENADO, 016 DE 2010 CÁMARA

*por el cual se establece el criterio de la sostenibilidad fiscal.*

(Segunda vuelta)

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º.** El artículo 334 de la Constitución Política quedará así:

*La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.*

*El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.*

*La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.*

**El Procurador General de la Nación o uno de los ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corpora-**

**ciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se oirán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento y se decidirá si procede modular, modificar o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales.**

**Parágrafo.** Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva.

**Artículo 2º.** El primer inciso del artículo 339 de la Constitución Política quedará así:

*Habrà un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal.*

**Artículo 3º.** El primer inciso del artículo 346 de la Constitución Política quedará así:

*El Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura. El presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo.*

**Artículo 4º.** El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los honorables Senadores

*Juan Carlos Vélez Uribe, Roberto Gerlén Echeverría, Juan Fernando Cristo Bustos, Hemel Hurtado Angulo, Luis Carlos Avellaneda Tarazona, Jorge E. Londoño Ulloa, Senadores de la República.*

De conformidad con el inciso 2º del artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, se autoriza la publicación del presente informe.

El Presidente,

*Eduardo Enríquez Maya.*

El Secretario,

*Guillermo León Giraldo Gil.*

**TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 19 DE 2010 SENADO, 016 DE 2010 CÁMARA**

*por el cual se establece el criterio de la sostenibilidad fiscal.*

(Segunda vuelta)

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º.** El artículo 334 de la Constitución Política quedará así:

*La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.*

*El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.*

*La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.*

*En desarrollo de la sostenibilidad fiscal, y en los casos a que se refieren los numerales 1, 4, 5, 7, 8, 9 y 10 del artículo 241, el Procurador General de la Nación o el Gobierno Nacional, una vez proferida la sentencia y dentro de un término de tres días, podrán solicitar la apertura de un incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Durante el incidente mencionado, la Corte oírás las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto que proponga el Gobierno Nacional para su cumplimiento y decidirá si procede a modular o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales.*

*Parágrafo. Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva.*

Artículo 2º. El primer inciso del artículo 339 de la Constitución Política quedará así:

*Habrás un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal.*

Artículo 3º. El primer inciso del artículo 346 de la Constitución Política quedará así:

*El Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura. El presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo.*

Artículo 4º. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

En los anteriores términos fue aprobado el Proyecto de Acto Legislativo número 19 de 2010 Senado, 016 de 2010 Cámara, por el cual se establece el criterio de sostenibilidad fiscal, como consta en la sesión del día 25 de mayo de 2011, Acta Número 56.

Ponente Coordinador,

*Juan Carlos Vélez Uribe,*

Honorable Senador de la República.

El Presidente,

*Eduardo Enríquez Maya,*

Honorable Senador

El Secretario,

*Guillermo León Giraldo Gil.*

\* \* \*

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 10 DE 2010 SENADO**

*por la cual se promueve la formación de hábitos, comportamientos y conductas seguros en la vía y se dictan otras disposiciones.*

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**Crecimiento urbano acelerado y salud pública.**

La urbanización se extiende por todas las partes del mundo. Por ello, el pasado 7 de abril, la Organización Mundial de la Salud determinó que el Día Mundial de la Salud 2010 se centraría en la urbanización y la salud. Este tema fue seleccionado porque existe desde hace algunos años una voluntad de estudiar y reconocer los impactos y efectos

que tienen los procesos de urbanización tanto en la salud colectiva, a escala mundial, como en la salud de cada una de las personas.

Una de las principales observaciones que se tienen respecto del crecimiento urbano es que “prácticamente todo, en los próximos 30 años, tendrá lugar en las zonas urbanas. Esto significa que el aumento del número de habitantes de ciudades será uno de los problemas sanitarios mundiales más importantes del siglo XXI”<sup>1</sup>.

Según la Organización Panamericana de la Salud, actualmente, más de la mitad de la población mundial vive en ciudades. En el 2030, seis de cada diez personas residirán en ciudades, incrementándose hasta siete de cada diez en 2050. Ahora bien, señala el organismo internacional que “la urbanización no planificada puede agudizar una crisis humanitaria existente y tiene consecuencias para la seguridad sanitaria de las ciudades, así como para la seguridad de sus habitantes”<sup>2</sup>.

En un informe de la misma organización se concluye que el ritmo de crecimiento de la urbanización en las últimas décadas ha sido abrumador. Basta con observar el ejemplo para una ciudad que ha crecido de uno (1) a ocho (8) millones de habitantes: “En Londres, este crecimiento se produjo en unos 130 años. Bangkok experimentó un crecimiento similar en 45 años. En Seúl, tan solo se produjo en 25 años”<sup>3</sup>. Otros datos bien significativos aportados por el informe con los siguientes:

*Sólo entre 1995 y 2005, la tasa de crecimiento de la población urbana de los países en desarrollo fue de 1,2 millones cada semana o unas 165.000 personas cada día.*

*La mayor parte de este rápido crecimiento tendrá lugar en las ciudades de entre 1 y 10 millones de habitantes; no se trata de una cuestión que simplemente afecte a las megaciudades.*

*Especialmente en los países de ingresos bajos, la urbanización ha crecido más rápido que la capacidad de los gobiernos para construir infraestructuras básicas que hagan las ciudades seguras, gratificantes y sanas. (Subrayado fuera de texto).*

*Desigualdades sanitarias crecientes en todas las ciudades*

*La presencia y el alcance hasta el que se encuentran desigualdades sanitarias en todas las ciudades es especialmente preocupantes.*

*Tanto en los países de ingresos elevados como en los de ingresos medios y bajos las diferencias de esperanza de vida entre los habitantes de una misma ciudad son significativas.*

*Los datos sobre los resultados sanitarios en materia de salud infantil, procedentes de 47 países, muestran una mayor desigualdad socioeconómica en las áreas urbanas que en las rurales.*<sup>4</sup>

En desarrollo de lo anterior, el Organismo de Salud hace un importante llamado de atención frente a los determinantes sanitarios. Entre sus postulados, indica que los resultados sanitarios están determinados por condiciones y factores ambientales, sociales y de infraestructura física sobre los que se puede influir positivamente. Entre ellos, enumera los siguientes:

*Como ejemplo de estos determinantes se pueden citar, entre otros, el agua y el saneamiento, la calidad del aire, de vida y de las condiciones de trabajo, y el acceso a los servicios y los recursos.*

*La urbanización no planificada, especialmente en el mundo en desarrollo, se ha visto acompañada por el constante crecimiento de los suburbios y los barrios marginales.*

*Uno de cada tres residentes urbanos vive en los suburbios, es decir, en total 1000 millones de personas en todo el mundo.*

*Con el incremento de la población en las ciudades, las condiciones y los factores que determinan los resultados sanitarios se convierten, más que nunca, en un problema que hay que afrontar.*

*Los innumerables factores y condiciones existentes en los medios urbanos hacen de la urbanización una fuerza tan poderosa que es, en sí misma, uno de los elementos principales que determinan la salud pública en el siglo XXI.*<sup>5</sup>

Concluye señalando que “si estos factores subyacentes no se abordan ahora, tanto los costos sanitarios como los posibles problemas de seguridad de las personas subatendidas en todas las ciudades podrían ser cada vez mayores”<sup>6</sup>.

Dentro del citado estudio, se encuentra un espacio reservado para el tema del tránsito y la salud. En este acápite, las principales observaciones son:

*Los accidentes de tráfico, la contaminación del aire, los gases de efecto invernadero que provocan el cambio climático, el ruido y la inactividad física son todo consecuencias del transporte por carretera que tienen importantes efectos en la salud de las poblaciones.*

*El aumento durante años del transporte por carretera siempre ha supuesto una gran carga de morbilidad asociada no solo a los traumatismos causados por el tránsito, sino también a las enfermedades respiratorias debidas a la contaminación del aire y a la reducción de la actividad física.*

*En las zonas urbanas existen varios factores que contribuyen al aumento del riesgo de traumatismos causados por el tránsito: elevadas concentraciones de vehículos, mezcla del tráfico (diferentes tipos de usuarios de las vías de tránsito compartiendo el mismo espacio vial), infraestructuras precarias*

<sup>1</sup> [http://new.paho.org/col/index.php?option=com\\_content&task=view&id=589&Itemid=259](http://new.paho.org/col/index.php?option=com_content&task=view&id=589&Itemid=259)

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> Algunos datos y tendencias sobre la urbanización y la salud. Información extraída del informe realizado por la Red Experta sobre Medios Urbanos, la Comisión sobre Determinantes Sociales de la Salud de la OMS, los informes de ONU-Hábitat y otros estudios mundiales. Tomado de: [http://new.paho.org/col/index.php?option=com\\_content&task=view&id=591](http://new.paho.org/col/index.php?option=com_content&task=view&id=591)

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> *Ibid.*

y planificación urbana inadecuada. Asimismo, la mayor parte de la contaminación debida a los vehículos de motor se produce en las zonas urbanas.

*Los traumatismos causados por el tránsito destacan por ser un creciente e importante problema para la salud pública relacionado con el transporte, y la mayoría de muertes debidas a este tipo de traumatismos se producen en los países de ingresos medios y bajos.*

Prácticamente la mitad de los fallecidos por accidentes de tráfico son peatones, ciclistas o usuarios de vehículos de dos ruedas, es decir, los usuarios de las vías de tránsito vulnerables y en mayor riesgo que aquellos que utilizan automóviles. (Subrayado fuera de texto).

Actualmente, los traumatismos causados por el tránsito ocupan el noveno puesto entre las principales causas de mortalidad y problemas de salud y, a menos que se tomen medidas inmediatas y sostenidas, en 2030 habrá llegado a la quinta posición. (Subrayado fuera de texto).<sup>7</sup>

En otro documento titulado *Afrontar los retos: Medidas para forjar un próspero entorno urbano*, el mismo organismo internacional pone de presente su preocupación en el sentido de que si el ritmo observado de urbanización continúa así, terminará planteando problemas agudos de carácter social, sanitario y ambiental, de magnitudes sin precedentes en la historia de la humanidad. Entre otras áreas clave de intervención necesaria, resaltamos las siguientes:

Planificación urbana que promueva comportamientos saludables y seguridad. Los gobiernos locales y la sociedad civil pueden diseñar zonas urbanas para fomentar la actividad física invirtiendo en el transporte activo; promoviendo la alimentación sana con la gestión de la disponibilidad y el acceso a los alimentos frescos; y reduciendo la violencia y la delincuencia con un buen diseño ambiental y control reglamentario que incluya la gestión del número de puntos de venta de alcohol. (Subrayado fuera de texto).

Gestión urbana participativa. Deben establecerse mecanismos de gestión locales y participativos que permitan que comunidades y gobiernos locales colaboren en la construcción de ciudades más sanas y seguras. (Subrayado fuera de texto).<sup>8</sup>

Este crecimiento de la urbanización termina convirtiéndose en un laboratorio de salud urbana que requiere, por supuesto, implementar medidas para garantizar la seguridad de las personas en todos los aspectos, en nuestro caso y de especial interés, en materia de seguridad vial, dado que las estadísticas de siniestralidad vial son altamente preocupantes.

Contexto mundial de siniestralidad vial.

El contexto mundial de siniestralidad vial está caracterizado por cifras alarmantes. Así se concluye

<sup>7</sup> *Íbid.*

<sup>8</sup> *Afrontar los retos: Medidas para forjar un próspero entorno urbano.* Organización Panamericana de la Salud. Tomado de: [http://new.paho.org/col/index.php?option=com\\_content&task=view&id=592](http://new.paho.org/col/index.php?option=com_content&task=view&id=592)

luego de revisar los recientes informes presentados por importantes organismos de carácter supranacional: el primero de ellos, la Organización Mundial de la Salud. El otro, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Vale advertir de antemano que ya en 2003, la OMS en su informe sobre la salud mundial, calificó como “*epidemia oculta mundial*”<sup>9</sup> la situación de traumatismos por siniestralidad vial, a la vez que la enmarcaba como una “*amenaza creciente*”.

Ahora bien, del primer documento que referimos, titulado *Informe sobre la situación mundial de la seguridad vial*, de la Organización Mundial de la Salud, las principales conclusiones obtenidas mediante una encuesta aplicada en 178 países, son las siguientes:<sup>10</sup>

Caracteriza la siniestralidad vial como una epidemia que sigue aumentando.

Anualmente fallecen 1,2 millones de personas en las vías de tránsito del mundo.

Entre 20 y 50 millones de personas sufren traumatismos no mortales.

Los países de ingresos bajos y medianos tienen tasas más altas de letalidad por accidentes de tránsito (21,5 y 19,5 por 100 000 habitantes, respectivamente) que los países de ingresos altos (10,3 por 100 000).

Más del 90% de las víctimas mortales de los accidentes de tránsito que ocurren en el mundo corresponde a países de ingresos bajos y medianos, que tan solo tienen el 48% de los vehículos del mundo.

Cerca de la mitad de las personas que fallecen como consecuencia de siniestros de tránsito son peatones, ciclistas o “usuarios de vehículos de motor de 2 ruedas”. Estos son conocidos como usuarios vulnerables de las vías de tránsito.

En muchos países la adopción y aplicación de códigos de circulación parecen insuficientes.

Solamente el 15% de los países tiene una legislación que pueda considerarse integral en cuanto a su alcance.

Solamente una tercera parte de los países cuenta con una estrategia nacional de seguridad vial que está respaldada por el Gobierno, incluye metas específicas y dispone de fondos asignados para su puesta en práctica.

Solamente el 22% de los países dispone de información sobre la magnitud del problema de los traumatismos por siniestralidad vial, sobre los costos resultantes para su sector de salud o para su economía nacional, y sobre los datos requeridos para vigilar y evaluar con precisión las intervenciones.

<sup>9</sup> Informe sobre la salud en el mundo. Capítulo 6: Epidemias mundiales desatendidas: tres amenazas crecientes. OMS. 2003. Tomado de <http://www.who.int/whr/2003/chapter6/es/index3.html>

<sup>10</sup> Informe mundial de la seguridad vial: es hora de pasar a la acción. Organización Mundial de la Salud. Departamento de Prevención de la Violencia y los Traumatismos y Discapacidad (VIP). Ginebra, Suiza, 2009.





Muertes año 2009 según la condición de la víctima como actor de la vía:

Motociclista	2.274 = 39%
Peatón	1.748 = 30%
Pasajero	776 = 13 %
Conductor	444 = 8%
Ciclista	394 = 7%

Heridos año 2009 según la condición de la víctima como actor de la vía:

Motociclista	17.662 = 45%
Peatón	9.542 = 24%
Pasajero	6.247 = 16%
Conductor	2.714 = 7%
Ciclistas	2.529 = 7%

Como es claro, los motociclistas, una de las poblaciones vulnerables según las definiciones de la OMS, ratifican estar entre los más afectados, pues solo en 2009 significaron el 39% de los muertos y el 46% de los lesionados.

En el informe de Forensis, se reseña las causas que generaron las cifras de muertos y lesionados derivados de siniestros de tránsito, así:

#### Causas de accidentalidad imputables al conductor 2009:

CIRCUNSTANCIA	MUERTOS				LESIONADOS			
	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	% Mujeres	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	% Mujeres
Violación otras normas de tránsito	249	78	327	24	8.014	4.129	12.143	34
Otros	597	163	760	21	6.082	3.414	9.496	36
Exceso de velocidad	389	100	489	20	3.015	1.936	4.951	39
Embriaguez	154	21	175	12	1.354	461	1.815	25
Violación normas de tránsito peatones	95	25	120	21	939	695	1.634	43
Contravía	28	5	33	15	607	283	890	32
Posibles fallas mecánicas	121	44	165	27	489	338	827	41
Irrespeto de los semáforos	10	3	13	23	432	244	676	36
<b>TOTAL</b>	<b>1.643</b>	<b>439</b>	<b>2.082</b>	<b>163</b>	<b>20.932</b>	<b>11.500</b>	<b>32.432</b>	<b>286</b>

Queda claro que pese a las campañas de sensibilización y respeto por la vida adelantadas por los medios de comunicación, es todavía muy fuerte la presencia de hábitos y conductas inseguras. Las autoridades de tránsito, por ejemplo, informaron que el puente festivo comprendido entre los días 5, 6 y 7 de junio de 2010, fueron detenidas 960 personas conduciendo en estado de embriaguez. Y en el puente festivo comprendido los días 25, 26 y 27 de junio, el informe de las autoridades es de 1.074 conductores ebrios en carretera “cazados” por los controles de la Policía, y la imposición de 6.818 comparendos por todo tipo de infracciones.

Necesidad de un cambio en el enfoque de tratamiento de la seguridad vial en Colombia.

Las cifras aportadas de muertes y lesiones derivadas de la siniestralidad vial, tanto en el contexto mundial como en el contexto de nuestro país, a pesar de los esfuerzos legales e institucionales realizados, da cuenta de la necesidad de tomar en cuenta que los comportamientos viales de las personas se

encuentran determinados por sus actitudes, valores y creencias, las cuales influyen en la forma en como se actúa en la vía.

En esto han coincidido ya expertos en muchos países. Apuestan por la educación para corregir las conductas equivocadas en la vía y la formación y educación vial con énfasis en autocuidado y hábitos y conductas seguras en la vía. El psiquiatra español de la Universidad de Nueva York Luis Rojas Marcos, señala lo siguiente:<sup>14</sup>

*“La violencia se aprende, igual que sus antídotos, que son la compasión, la solidaridad y el altruismo, y que se desarrollan en los 12 o 13 primeros años de vida. En una familia violenta, los niños van a tener más dificultad para desarrollar estos antídotos”.*

#### Sobre el aumento de sanciones, señala:

*“No cura el problema, pero es útil para disuadir a los antisociales. Eso sí, es un reconocimiento de que no hemos podido prevenido la enfermedad. Para ello habría que enseñar educación vial desde edades tempranas”.*

En el mismo sentido, desde 1993, se han pronunciado otros especialistas señalando la necesidad de implementar la educación en seguridad vial con el objetivo de formar hábitos y conductas en el individuo desde su infancia.<sup>15</sup>

Pere Navarro, director de la Dirección General de Tráfico de España, ha señalado:

*“Los accidentes de tráfico constituyen la primera causa de muerte violenta en nuestro país y no es ocioso recordar que los fallecidos por esta causa superan, cada año, a la suma de los que mueren por homicidio, drogas y sida.*

*En consecuencia, la lucha contra la siniestralidad vial es una obligación cívica, ética y política para todos los responsables públicos, máxime teniendo en cuenta que no se trata de que el conductor, con su comportamiento, ponga en riesgo su vida, sino que pone en peligro la de los demás configurando un fenómeno que hoy se conoce como violencia vial.”<sup>16</sup>*

Finalmente, en el mismo sentido de la necesidad de cambios conductuales en los individuos con el propósito de lograr una seguridad vial sostenible, científicos mexicanos han señalado:

*“En México los accidentes de tránsito ocupan la posición número 11 dentro de las causas de mortalidad general, y son la primera y segunda causa de muerte en los hombres y mujeres entre 15 y 39 años de edad. Se calcula que en México los daños materiales asociados con accidentes vehiculares*

<sup>14</sup> Entrevista a Luis Rojas Marcos conductas antisociales en la vía. Madrid. 29 de octubre de 2007. Tomado de: [http://www.elpais.com/articulo/espana/Hay/minoria/utiliza/coche/arma/elpepuesp/20071029elpepinac\\_13/Tes](http://www.elpais.com/articulo/espana/Hay/minoria/utiliza/coche/arma/elpepuesp/20071029elpepinac_13/Tes)

<sup>15</sup> Violeta Manso Pérez y Manuel Castaño Pardo. “Educación para la seguridad Vial”. Ed. Anaya. España, 1993.

<sup>16</sup> El fenómeno de la “violencia vial”. Entrevista a Pere Navarro, Pere Navarro, director de la Dirección General de Tráfico de España. El Periódico. Diciembre 7 de 2009. Tomado <http://www.almendron.com/tribuna/17946/el-fenomeno-de-la-violencia-vial/>

en 2002 produjeron pérdidas por 1,500 millones de pesos, cifra a la que habría que agregar el impacto económico asociado a la atención médica, así como las pérdidas horas/hombre debido a la incapacidad física y rehabilitación.

Los eventos que producen lesiones no suelen ser aleatorios o inevitables. Por esta razón, en algunos círculos se ha empezado a evitar el uso del término "accidente" (Suceso eventual o acción que involuntariamente produce daño para las personas o cosas). Debido a impericia, negligencia, inexperiencia, torpeza, incompetencia, irresponsabilidad y demás adjetivos que el lector agregue.

Sin embargo asociado al uso de esta expresión es la amplia gama de eventos que incluye este término: desde colisiones vehiculares, atropellamientos, etc. etc.

*No es necesario ser un especialista en psicología social para darse cuenta que el éxito pleno de estas medidas requiere de difíciles cambios conductuales. En el corto plazo se requiere de legislaciones enérgicas y de mecanismos que en verdad estimulen el cumplimiento de las normas: 90% de los accidentes de tráfico son debidos al fallo humano: alcohol, exceso de velocidad, caso omiso de las señales, distancias inadecuadas, consumo de drogas ilícitas, etc. ". (Subrayado fuera de texto)<sup>17</sup>.*

#### Descripción de la iniciativa

Con fundamento en las razones ya expuestas, la propuesta que presentamos al honorable Congreso de la República busca, en esencia, dar inicio a todo un proceso para generar en los ciudadanos, actores todos de la vía, hábitos, comportamientos y conductas seguras, de tal manera que, aunado al conocimiento y respeto sobre las normas y señales de tránsito, se logre en el país la consecución plena de la seguridad vial, medible de manera sencilla en la reducción a 0 muertos o lesionados derivados de siniestros de tránsito, en otras palabras, crear cada vez mayor consciencia en la necesidad del autocuidado, ampliando la cantidad de personas y organizaciones comprometidas consigo mismas y con la comunidad, que previenen, que viven más plenas, más felices y más sanas en todo el sentido.

Así las cosas, nuestra iniciativa está compuesta por 5 capítulos que a continuación describimos:

#### CAPÍTULO I

##### Generalidades

En este capítulo hacemos referencia al objeto de la ley que, en esencia, es definir lineamientos generales en educación, responsabilidad social empresarial y acciones estatales y comunitarias para promover en los ciudadanos la formación de hábitos, comportamientos y conductas seguros en la vía y, en consecuencia, la formación de criterios autónomos, solidarios y prudentes para la toma de decisiones en situaciones de desplazamiento o de

uso de la vía pública. A su vez, se consagra una definición general de los actores de la vía, como aquellos ciudadanos que desempeñamos un papel en la movilización o en el uso de la vía pública, esto es, con peatones o transeúntes, como pasajeros o como conductores, incluyendo para estos últimos, los dos tipos de naturaleza de un vehículo: automotor o no automotor. Nótese entonces que los actores de la vía somos todos y, en consecuencia, todos somos responsables del logro del objeto propuesto.

#### CAPÍTULO II

##### Lineamientos en educación en seguridad vial

Para este capítulo, que consta de 12 artículos, el propósito fundamental es dejar expresamente incluido en la legislación la obligación de que los programas educativos en todos los niveles, contengan la formación en Educación Vial, de manera permanente y sistemática.

La educación de la población para el desarrollo de conocimientos, actitudes y comportamientos seguros, responsables y solidarios en la vía pública, para el logro, prioritariamente, de la prevención de siniestros de tránsito, es uno de los ejes principales de acción para el desarrollo de la seguridad vial.

Una encuesta realizada en Argentina hace casi una década, pone de presente la ruptura entre los conocimientos teóricos sobre regulación y señalización vial y los comportamientos prácticos en la vía. Los resultados se pueden resumir en tres ideas principales:

1. *Los resultados de las encuestas arrojaron un alto porcentaje de respuestas correctas, con un promedio general del 72% de aciertos, lo que permitía afirmar que los conocimientos teóricos de la población eran en promedio "aceptables"; más aún, teniendo en cuenta las carencias educativas antes mencionadas.*

2. *Los comportamientos observados en el sistema del tránsito eran mayoritariamente "insatisfactorios o incorrectos" entendidos como tal en tanto implicaban violaciones a normas de tránsito que ponían en alto riesgo de accidente o muerte a los usuarios de la vía observados y a los demás.*

3. *No existía correspondencia, sino contradicción entre el "saber" teórico y el comportamiento concreto en el moverse cotidianamente como usuarios de la vía. Esta incoherencia nos indica un manejo de información superficial, de conocimientos "no significativos" en el sentido profundo, pedagógico constructivista del término, que deben conformar conocimientos "funcionales", es decir, que sean utilizados o influyan en los comportamientos, en las circunstancias que lo hagan posible, y con diversas conexiones internas entre lo aprendido y lo anteriormente conocido por historia y experiencias personales"<sup>18</sup>.*

<sup>17</sup> Dr. Cipriano Borges Cordero, jefe de área en la Dirección General de Servicios Médicos de la Universidad Nacional Autónoma de México. Pacto social contra la violencia vial. México. 2003. Tomado de <http://www.in-termedik.com/articulos/prevencionac.html>

<sup>18</sup> Licenciada María Cristina Isoba. Directora de Investigación y Educación Vial de la Asociación Civil Luchemos por la Vida. Relación entre el conocimiento teórico y el comportamiento en el tránsito. Presentación efectuada en el 17 Congreso Internacional de la Asociación Internacional de Medicina del Tránsito y Accidentes, Estocolmo, Suecia, 28 al 31 de mayo de 2000.

Estas conclusiones revistieron una enorme importancia para aquel país a la hora de planificar estrategias para aumentar la seguridad vial. Se comprendió que informar acerca de las normas de tránsito y las conductas seguras, es condición necesaria pero no suficiente para lograr cambios de actitudes y conductas en pro de la seguridad vial y la prevención de accidentes. Citaban como ejemplo el tema del semáforo rojo, conocido por el 100% de la población pero ignorado en un inquietante porcentaje por los conductores, equivalente a 4 violaciones de semáforo rojo cada 3 días por parte de cada automovilista.

Ahora la necesidad reconocida era “motivar” a los conductores para un cambio de actitudes y el desarrollo de hábitos más saludables, aún más si se tiene en cuenta que los controles del cumplimiento de la ley y las sanciones a los infractores son insuficientes e ineficaces:

*Generar cambios de actitudes es un objetivo más ambicioso que lograr cambios de comportamientos, pero trabajar para ello es importante para alcanzar efectos duraderos en el tiempo, puesto que las actitudes determinan, en gran medida, los comportamientos. Las actitudes se constituyen a lo largo de la vida de cada persona y son un complejo producto derivado de las experiencias individuales vividas en interacción con los demás, procesadas por cada individuo en función de sus características de personalidad, estado emocional, medio ambiente, experiencias previas, etc. Conformando un sistema de creencias y valores sobre la realidad que determinarán, en gran medida, las decisiones que el sujeto tomará en una situación determinada.*

*A partir de estas conclusiones, el manejo de conocimientos superficiales y no significativos en la mayoría de la población, el desarrollo comportamientos de riesgo en los usuarios de la vía pública, decidimos llevar adelante un plan general de concienciación y educación vial para la seguridad en el tránsito, para niños, adolescentes y adultos, que tiene como objetivo crear una nueva conciencia individual y social en torno al problema de los accidentes de tránsito y su prevención, en orden a desarrollar actitudes, comportamientos y hábitos responsables y solidarios en pro de la vida propia y la de los demás. Un verdadero desafío y una oportunidad para crear.<sup>19</sup>(Subrayado fuera de texto).*

En consonancia con lo anterior hemos propuesto por un lado, la modificación de 3 Leyes de la República, a saber: Ley 30 de 1992, que regula la Educación Superior; Ley 115 de 1994, Ley General de Educación; y Ley 769 de 2002, Código Nacional de Tránsito para definir como obligatoria la enseñanza en Educación vial en todos los niveles, buscando tanto el conocimiento de las reglamentaciones como la formación y consolidación de conductas y hábitos seguros a lo largo del desarrollo de la persona y definido con claridad los objetivos que debe tener esta educación vial para el logro del objeto y propósitos propuestos.

<sup>19</sup> *Ibid.*

Por otro lado, la intención es incluir en el ordenamiento jurídico una serie de medidas complementarias a lo mencionado, como lineamientos para los contenidos de los programas de educación vial, que deben ser expedidos por el Gobierno Nacional, al tiempo que se exige el diseño de programas para personal en condición de discapacidad visual, la formación necesaria de los docentes en esta materia, y el establecimiento de una fisura de servicio social obligatorio en enseñanza en seguridad vial por parte de los alumnos de los dos (2) últimos grados.

### CAPÍTULO III

#### Lineamientos en responsabilidad social empresarial en seguridad vial

Este capítulo lo comprenden solamente tres (3) artículos, todos de vital importancia ya que partimos de considerar la seguridad vial como una responsabilidad no solo del Estado o de los ciudadanos, sino también del sector privado.

En este sentido, y siguiendo un ejemplo de acción de la Comunidad de Madrid<sup>20</sup>, planteamos la responsabilidad social empresarial en seguridad vial dejando claro que el objetivo esencial es que las entidades, organizaciones y/o empresas, del sector público o privado elaboren un plan estratégico de seguridad vial que comprenda las posibilidades de trabajo en pro de la seguridad vial y permita mostrar de manera contundente ante terceros su compromiso en este campo, a la luz de 6 perspectivas, a saber:

- Perspectiva de recursos humanos.
- Perspectiva de proveedores.
- Perspectiva de clientes.
- Perspectiva de accionistas.
- Perspectiva de las relaciones con el Estado.
- Perspectiva de las relaciones con la comunidad.

Todas las razones expuesta en los dos primeros apartes de esta exposición de motivos son argumentos fuertes que dan firmeza a nuestra idea de que una sociedad más justa y más solidaria, con un desarrollo sostenible, no tiene porqué contradecirse en absoluto con políticas empresariales, sino que, por el contrario, debe buscarse la vía de la complementariedad integrando, planificadamente, los planes corporativos con los planes de seguridad vial y las recomendaciones estatales en la materia.

El capítulo también hace un llamado a la solidaridad de establecimientos que expenden o en los que se consume licor a demostrar su compromiso con la seguridad vial, dado que el consumo de licor, como ya se anotó, es una de las principales causas de siniestros de tránsito.

<sup>20</sup> Guía para empresas y corporaciones. La seguridad vial en el marco de la responsabilidad social corporativa. Cátedra de seguridad Vial de la Universidad de Alcalá de Henares. Vicepresidencia Segunda y Consejería de Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid; Academia de Policía de la Comunidad de Madrid. Con la colaboración del Comisariado Europeo del Automóvil. Marzo de 2007.

Finalmente, no se puede dejar de lado la importante función de los medios de comunicación. Crear espacios para el desarrollo de una cultura vial requiere el trabajo aliado de los medios de comunicación. Estos contribuyen de manera fundamental a promover cambios de conducta a través de los contenidos de sus emisiones y las campañas de sensibilización. *“Los medios de comunicación son ámbitos que por su alcance y llegada a un número significativo de personas, se convierten en aliados estratégicos a la hora de difundir mensajes que lleven a reflexionar sobre los riesgos que implica circular por la vía pública”*.<sup>21</sup>

#### CAPÍTULO IV

##### **Lineamientos para la Acción Comunitaria en Seguridad Vial**

Resalta la importancia de este capítulo, compuesto igualmente por tres artículos, en el sentido que la participación comunitaria es una herramienta para construir las estrategias más adecuadas, y para comprometer también a la misma comunidad con el tema de la seguridad vial, procurando que se apropie de acciones que logren materializar el objeto y los propósitos de la presente iniciativa.

Contando con el apoyo y participación de las comunidades existirá una mayor probabilidad de que los objetivos propuestos se alcancen y que sus efectos se mantengan en el tiempo. Además, es demasiado útil en el sentido de brindar conocimiento y experiencias locales que enriquecen la concepción de las estrategias planteadas.<sup>22</sup>

#### CAPÍTULO V

##### **Lineamientos para la acción estatal en seguridad vial**

Con este capítulo lo que se busca es complementar la acción estatal en materia de seguridad vial. Es abundante la normatividad en este sentido, referida especialmente a los cuidados técnicos de los modos de transporte, la regulación del diseño, materiales, y construcción de infraestructura, la regulación de medidas para conductores y ocupantes de vehículos automotores, entre otras.

Ahora, es incentiva en la acción estatal medidas para la publicidad de la información positiva o negativa de la siniestralidad vial, con propósitos pedagógicos y de concientización, medidas de carácter pedagógico para fortalecer el compromiso individual con la seguridad vial, en especial de funcionarios y servidores públicos, el levantamiento

de mapas de siniestralidad vial en las entidades territoriales, con el propósito de determinar de manera específica los puntos cruciales en que se requiere la intervención pública y las estrategias para lograr mejorar los índices de siniestralidad vial detectados, el énfasis de temas de seguridad vial en los planes de desarrollo y finalmente el establecimiento de medidas de rendición de cuentas y las fuentes de financiamiento.

##### **Experiencias internacionales afines a la iniciativa**

Es para nosotros muy importante advertir que Colombia registra un retraso en la adopción de medidas, diferentes a las legales y sancionatorias, para la consecución de la seguridad vial. Son muchas las experiencias de carácter educativo, de responsabilidad social empresarial y de acción comunitaria que en el mundo se han dado para hacer frente a la epidemia de la inseguridad vial y que han quedado plasmadas a lo largo de esta exposición de motivos. A continuación mencionamos algunas otras:

En el marco del Programa Escuela Segura, el Instituto de Seguridad y Educación Vial de Argentina consideró como “importantísimo para lograr el objetivo” que la Educación Vial se instale en el aula, dotar a los docentes de herramientas que les permitan “programar los contenidos” que le aseguren a sus alumnos un mayor nivel de acercamiento con la prevención de riesgos viales.

Para ello, diseñaron un Sistema Pedagógico de Educación para la Seguridad Vial, que le permite al docente que asista a los encuentros de capacitación, contar con una metodología y una didáctica adecuada a los alumnos que tiene a cargo y a la realidad específica del lugar donde desempeña su tarea educativa.<sup>23</sup>

Cátedra de Movilidad y Seguridad Vial. Universidad Autónoma de Barcelona. La Cátedra de Movilidad y Seguridad Vial tiene como misión la dinamización de la docencia, la investigación y la transferencia de tecnología en el ámbito de la prevención, la seguridad vial y la movilidad. La Cátedra está dotada económicamente por la Fundación Reial Automóvil Club de Catalunya y se ubica en la Escuela de Prevención y Seguridad Integral.<sup>24</sup>

Cátedra sobre seguridad vial. Universidad de Alcalá de Henares. Su objetivo es el desarrollo de estudios sobre tráfico en la Comunidad de Madrid, la formación de formadores en este ámbito, y el fomento de la educación vial. Tiene el apoyo de la Consejería de Interior de la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Alcalá de Henares.<sup>25</sup>

<sup>21</sup> Estrategia de mensajes educativos desarrollados por Canal Encuentro e ISEV. Instituto de Seguridad y Educación Vial. Argentina. <http://www.isev.com.ar/>

<sup>22</sup> *Pfr.* Fondo de Prevención Vial. Estudio para la elaboración de un manual que sirva de guía a los entes territoriales de carácter municipal y departamental para el diseño y ejecución de sus planes de seguridad vial. Informe número 3. Volumen 1. Presentado por Universidad de Los Andes, Instituto Ser de Investigación. Bogotá. Enero de 2004. Capítulo 2 El papel de la participación comunitaria en la seguridad vial. Basado en: Quimby, A., Hills, B., Baguley, C., y Fletcher, J., 2003. *Urban safety management: Guidelines for developing countries*. Trl Limited. Capítulo 6.

<sup>23</sup> Capacitación - Docentes (monitores en seguridad vial). Sistema Pedagógico de Educación para la Seguridad Vial. Tomado de: [http://www.isev.com.ar/index.php?s=capacitacion\\_docentes](http://www.isev.com.ar/index.php?s=capacitacion_docentes).

<sup>24</sup> Tomado de: <http://www.uab.cat/servlet/Satellite?cid=1099409751384&pagename=UAB%2FPPage%2FTemplatePageLevel2StandardMenu&language=es&param1=1096476502598>

<sup>25</sup> Tomado de: [http://www.universia.es/html\\_estatico/portada/actualidad/noticia\\_actualidad/param/noticia/ieddi.html](http://www.universia.es/html_estatico/portada/actualidad/noticia_actualidad/param/noticia/ieddi.html)

Las Conferencias del consejo de Europa de París (1963) y de Viena (1971), y las Conferencias Europeas de Ministros de Transporte (CEMT), determinaron las líneas básicas para la implementación de la Educación Vial en los diferentes países que hoy conforman la Unión Europea y, también fue allí, donde se determinaron los objetivos generales que, servirían posteriormente para el desarrollo de los Programas de Seguridad Vial en los países europeos. Los principios generales que estos organismos aconsejaban aplicar en las actuaciones educativas, son los que a continuación se mencionan:

- Velar por la seguridad y el comportamiento en las vías públicas, de forma responsable y, teniendo en cuenta a los otros usuarios de la vía.
- Preparar a los futuros conductores de bicicletas, ciclomotores o vehículos particulares.
- Conocer y utilizar los medios y los recursos que permitan mejorar la seguridad vial del sistema actual.
- Respetar todas las normas y reglas de circulación, incluso aquellas que no son normas de seguridad vial específicamente.

#### Marco constitucional y legal

Los aspectos sobresalientes de la Constitución Política que sustentan esta iniciativa son:

*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; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*

*ARTÍCULO 11. El derecho a la vida es inviolable. No habrá pena de muerte.*

*ARTÍCULO 16. Todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico.*

*ARTÍCULO 20. Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación.*

*Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura.*

*ARTÍCULO 24. Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia.*

*ARTÍCULO 27. El Estado garantiza las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra.*

*ARTÍCULO 311. Al municipio como entidad fundamental de la división político-adminis-*

*trativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.*

En cuanto a los desarrollos legales, encontramos:

Ley 105 de 1993. Establece dentro de los principios rectores los siguientes:

La libre intervención del Estado, correspondiéndole al mismo la planeación, el control, la regulación y la vigilancia del transporte y de las actividades a él vinculadas; la seguridad de las personas, que se constituye en una prioridad del sistema y del sector transporte. (Artículo 2° literales b) y e)).

El transporte público, que este debe garantizar la movilización de personas o cosas en buenas condiciones de seguridad.

En el artículo 5° se le da la atribución al Ministerio de Transporte para que en coordinación con las diferentes entidades sectoriales, defina las políticas generales sobre el transporte y el tránsito.

La Ley 100 de 1993, determina la destinación un porcentaje del valor de las primas recaudadas por el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) para la constitución de un fondo administrativo para la realización de campañas de prevención vial nacional en coordinación con las entidades estatales que adelanten dichos programas.

La Ley 336 de 1996, Estatuto Nacional del Transporte:

Contempla como uno de sus principales objetivos que la seguridad, especialmente la relacionada con la protección de los usuarios (artículo 2°).

Contempla la seguridad relacionada con la operación del sistema de transporte y con el tránsito, trazando lineamientos que inciden en la seguridad y en la movilidad de las personas.

Establece Consejo Nacional de Seguridad del Transporte -CONSET. (artículo 40).

Ley 769 de 2002, Código Nacional de Tránsito Terrestre:

Faculta al Ministerio de Transporte para elaborar un Plan Nacional de Seguridad Vial para disminuir la accidentalidad en el país.

Regulan la circulación de peatones, usuarios, pasajeros, conductores, motociclistas, ciclistas, vehículos por las vías públicas o privadas, así como la actuación y procedimiento de las autoridades y agentes de tránsito.

Determina como sus principios rectores la seguridad de los usuarios, calidad, oportunidad, cubrimiento, libertad de acceso, plena identificación, libre circulación, educación y descentralización.

Dentro de estos principios la norma posibilita jurídicamente el desarrollo de acciones tendientes a la prevención de la accidentalidad vial, en-

tre las que se destacan los siguientes aspectos: control y vigilancia, educación para conductores y peatones, formación y especialización en seguridad vial para cuerpo de policía especializado, condiciones para la expedición, renovación o recategorización de licencias de conducción, clasificación y prelación de vías, demarcación y señalización vial, registros de tránsito, condiciones técnico-mecánicas y de seguridad de los vehículos, normas para la circulación de peatones y vehículos automotores, motocicletas, bicicletas y de tracción animal.

#### **Impacto fiscal**

Para dar cumplimiento a la exigencia consagrada en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 sobre impacto fiscal, nuestra iniciativa ha establecido las siguientes fuentes de financiación:

Aportes del sector privado, en especial de las entidades, organizaciones o empresas de las que trata el artículo 23.

Cooperación internacional en materia de seguridad vial.

Recaudo de multas y comparendos. Este recaudo, en los términos del artículo 160 de la Ley 769 de 2002, debe ser invertido, entre otros, en educación y seguridad vial.

Recursos del Fondo de Prevención Vial. Estos recursos se encuentran principalmente orientados a la prevención de la siniestralidad vial.

Recursos provenientes del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito.

Recursos de la subcuenta ECAT13 del Fosyga. Estos recursos están destinados a la atención integral de víctimas de siniestros de tránsito y fortalecimiento de la red de urgencias.

Recursos de Peajes: La Resolución 3931 del 26 de diciembre de 2000 (modificada por la Resolución 7145 de 2001 y la Resolución 1124 de 2009), establece que los recursos recaudados por el incremento tarifario en la tasa de peajes serán invertidos en seguridad vial.

Con fundamento en todas las razones expuestas, ponemos a consideración el honorable Congreso de la República la presente iniciativa legal.

De los honorables Congresistas,

*Alexánder López Maya,*  
Senador de la República.

#### **Proposición**

Procédase a dar segundo debate favorable al **Proyecto de ley 10 de 2010 Senado**, por la cual se promueve la formación de hábitos, comportamientos y conductas seguros en la vía y se dictan otras disposiciones.

Atentamente,

*Alexánder López Maya,*  
Senador de la República.

### **TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 10 DE 2010**

*por la cual se promueve la formación de hábitos, comportamientos y conductas seguros en la vía y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

#### **Generalidades**

**Artículo 1°.** *Objeto.* La presente ley tiene por objeto definir lineamientos generales en educación, responsabilidad social empresarial y acciones estatales y comunitarias para promover en los ciudadanos la formación de hábitos, comportamientos y conductas seguros en la vía y en consecuencia, la formación de criterios autónomos, solidarios y prudentes para la toma de decisiones en situaciones de desplazamiento o de uso de la vía pública, de tal manera que:

- Se contribuya a que la educación en seguridad vial y la responsabilidad como actores de la vía sean asuntos de interés público y objeto de debate entre los ciudadanos.

- Se impulsen y apoyen campañas formativas e informativas de los proyectos de investigación y de desarrollo sobre seguridad vial.

- Se concientice a peatones, pasajeros y conductores sobre la necesidad de lograr una movilidad racional y sostenible.

- Se concientice a autoridades, entidades, organizaciones y ciudadanos de que la educación vial no se basa solo en el conocimiento de normas y reglamentaciones, sino también en hábitos, comportamientos y conductas.

- Se establezca una relación e identidad entre el conocimiento teórico sobre las normas de tránsito y el comportamiento en la vía.

**Artículo 2°.** *Actores de la vía.* Son actores de la vía los ciudadanos en su desempeño como peatones o transeúntes, pasajeros y conductores (tanto de vehículos de tracción humana o animal como automotores).

#### CAPÍTULO II

#### **Lineamientos en educación en seguridad vial**

**Artículo 3°.** *Educación Vial.* La educación vial consiste en acciones educativas, iniciales y permanentes, cuyo objetivo es favorecer y garantizar el desarrollo integral de los actores de la vía, tanto a nivel de conocimientos sobre la normativa, reglamentación y señalización vial, como a nivel de hábitos, comportamientos, conductas y valores individuales y colectivos, de tal manera que permita desenvolverse en el ámbito de la movilización y el tránsito en perfecta armonía entre las personas y su relación con el medio ambiente, mediante actuaciones legales y pedagógicas, implementadas de forma global y sistémica, sobre todos los ámbitos implicados y utilizando los recursos tecnológicos más apropiados.

El fin último de la educación vial es el logro de una óptima seguridad vial. Por ello, la educación vial debe:

1. Ser permanente, acompañando el desarrollo de la persona en todas sus etapas de crecimiento.
2. Ser integral, transmitiendo conocimientos (habilidades y destreza) y comportamientos positivos (hábitos y actitudes).
3. Estar basada en valores fundamentales, como lo son la solidaridad, el respeto mutuo, la tolerancia, la justicia, etc.
4. Lograr la convivencia en paz entre todos los actores de la vía.

**Artículo 4°.** Adiciónese un literal (i) al artículo 13 de la Ley 115 de 1994, que quedará así:

**Artículo 13.** *Objetivos comunes de todos los niveles.* Es objetivo primordial de todos y cada uno de los niveles educativos el desarrollo integral de los educandos mediante acciones estructuradas encaminadas a:

- a) Formar la personalidad y la capacidad de asumir con responsabilidad y autonomía sus derechos y deberes;
- b) Proporcionar una sólida formación ética y moral, y fomentar la práctica del respeto a los derechos humanos;
- c) Fomentar en la institución educativa, prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación y organización ciudadana y estimular la autonomía y la responsabilidad;
- d) Desarrollar una sana sexualidad que promueva el conocimiento de sí mismo y la autoestima, la construcción de la identidad sexual dentro del respeto por la equidad de los sexos, la afectividad, el respeto mutuo y prepararse para una vida familiar armónica y responsable;
- e) Crear y fomentar una conciencia de solidaridad internacional;
- f) Desarrollar acciones de orientación escolar, profesional y ocupacional;
- g) Formar una conciencia educativa para el esfuerzo y el trabajo, y
- h) Fomentar el interés y el respeto por la identidad cultural de los grupos étnicos.

**i) Posibilitar un proceso de reflexión que permita analizar las causas de conductas riesgosas y el desarrollo de hábitos y conductas seguros en la vía.**

**Artículo 5°.** Adiciónese un literal (f) al artículo 14 de la Ley 115 de 1994, que quedará así:

**Artículo 14.** *Enseñanza obligatoria.* En todos los establecimientos oficiales o privados que ofrezcan educación formal es obligatoria en los niveles de la educación preescolar, básica y media cumplir con:

- a) El estudio, la comprensión y la práctica de la Constitución y la instrucción cívica, de conformidad con el artículo 41 de la Constitución Política;

Dentro de la capacitación a que se refiere este literal, deberán impartirse nociones básicas sobre

jurisdicción de paz, mecanismos alternativos de solución de conflictos, derecho de familia, derecho laboral y contratos más usuales;

- b) El aprovechamiento del tiempo libre, el fomento de las diversas culturas, la práctica de la educación física, la recreación y el deporte formativo, para lo cual el Gobierno promoverá y estimulará su difusión o desarrollo;

- c) La enseñanza de la protección del ambiente, la ecología y la preservación de los recursos naturales, de conformidad con lo establecido en el artículo 67 de la Constitución Política;

- d) La educación para la justicia, la paz, la democracia, la solidaridad, la confraternidad, el cooperativismo y, en general, la formación de los valores humanos, y

- e) La educación sexual, impartida en cada caso de acuerdo con las necesidades psíquicas, físicas y afectivas de los educandos según su edad.

**f) El desarrollo de conductas y hábitos seguros en materia de seguridad vial y la formación de criterios para avaluar las distintas consecuencias que para su seguridad integral tienen las situaciones riesgosas a las que se exponen como peatones, pasajeros y conductores.**

**Parágrafo 1°.** El estudio de estos temas y la formación en tales valores, salvo los literales a) y b), no exige asignatura específica. Esta información debe incorporarse al currículo y desarrollarse a través todo en plan de estudios.

**Parágrafo 2°.** Los programas a que hace referencia el literal b) del presente artículo serán presentados por los establecimientos estatales a la Secretaría de Educación del respectivo municipio o ante el organismo que haga sus veces para su financiación con cargo a la participación de los ingresos corrientes de la Nación destinados por la ley para tales áreas de inversión social.

**Artículo 6°.** Adiciónese un literal (k) al artículo 16 de la Ley 115 de 1994, que quedará así:

**Artículo 16.** *Objetivos específicos de la educación preescolar.* Son objetivos específicos del nivel preescolar:

- a) El conocimiento del propio cuerpo y de sus posibilidades de acción, así como la adquisición de su identidad y autonomía;
- b) El crecimiento armónico y equilibrado del niño, de tal manera que facilite la motricidad, el aprestamiento y la motivación para la lecto-escritura y para las soluciones de problemas que impliquen relaciones y operaciones matemáticas;
- c) El desarrollo de la creatividad, las habilidades y destrezas propias de la edad, como también de su capacidad de aprendizaje;
- d) La ubicación espacio-temporal y el ejercicio de la memoria;
- e) El desarrollo de la capacidad para adquirir formas de expresión, relación y comunicación y para establecer relaciones de reciprocidad y participación, de acuerdo con normas de respeto, solidaridad y convivencia;

f) La participación en actividades lúdicas con otros niños y adultos;

g) El estímulo a la curiosidad para observar y explorar el medio natural, familiar y social;

h) El reconocimiento de su dimensión espiritual para fundamentar criterios de comportamiento;

i) La vinculación de la familia y la comunidad al proceso educativo para mejorar la calidad de vida de los niños en su medio, y

j) La formación de hábitos de alimentación, higiene personal, aseo y orden que generen conciencia sobre el valor y la necesidad de la salud.

**k) La adquisición de hábitos de observación visual, auditiva y psicomotriz para la creación de actitudes y comportamientos de prevención frente al tránsito, respeto a las normas y autoridades y actitudes de conciencia ciudadana en materia de uso de la vía.**

**Artículo 7°.** Adiciónese un numeral (10) al artículo 23 de la Ley 115 de 1994, que quedará así:

**Artículo 23. Áreas obligatorias y fundamentales.** Para el logro de los objetivos de la educación básica se establecen áreas obligatorias y fundamentales del conocimiento y de la formación que necesariamente se tendrán que ofrecer de acuerdo con el currículo y el Proyecto Educativo Institucional.

Los grupos de áreas obligatorias y fundamentales que comprenderán un mínimo del 80% del plan de estudios, son los siguientes:

1. Ciencias naturales y educación ambiental.
2. Ciencias sociales, historia, geografía, Constitución Política y democracia.
3. Educación artística y cultural.
4. Educación ética y en valores humanos.
5. Educación física, recreación y deportes.
6. Educación religiosa.
7. Humanidades, lengua castellana e idiomas extranjeros.
8. Matemáticas.
9. Tecnología e informática.

**10. Educación para la seguridad vial.**

**Parágrafo.** La educación religiosa se ofrecerá en todos los establecimientos educativos, observando la garantía constitucional según la cual, en los establecimientos del Estado ninguna persona podrá ser obligada a recibirla.

**Artículo 8°.** Adiciónese un literal (i) al artículo 30 de la Ley 115 de 1994 y adiciónense dos literales, con los que el artículo 30 quedará así:

**Artículo 30. Objetivos específicos de la educación media académica.** Son objetivos específicos de la educación media académica:

III. La profundización en un campo del conocimiento o en una actividad específica de acuerdo con los intereses y capacidades del educando;

IV. La profundización en conocimientos avanzados de las ciencias naturales;

V. La incorporación de la investigación al proceso cognoscitivo, tanto de laboratorio como de la realidad nacional, en sus aspectos natural, económico, político y social;

VI. El desarrollo de la capacidad para profundizar en un campo del conocimiento, de acuerdo con las potencialidades e intereses;

VII. La vinculación a programas de desarrollo y organización social y comunitaria, orientados a dar solución a los problemas sociales de su entorno;

VIII. El fomento de la conciencia y la participación responsable del educando en acciones cívicas y de servicio social;

IX. La capacidad reflexiva y crítica sobre los múltiples aspectos de la realidad y la comprensión de los valores éticos, morales, religiosos y convivencia en sociedad;

X. El cumplimiento de los objetivos de la educación básica contenidos en los literales b) del artículo 20, c) del artículo 21 y c), e), h), i), k), ñ) del artículo 22 de la presente ley;

**XI. La formación en seguridad vial.**

**Artículo 9°.** Modifíquese el artículo 31 de la Ley 115 de 1994, el cual quedará así:

**Artículo 31. Áreas fundamentales de la educación media académica.** Para el logro de los objetivos de la educación media académica serán obligatorias y fundamentales las mismas áreas de la educación básica en un nivel más avanzado, además de las ciencias económicas, políticas, la filosofía **y el estudio específico en seguridad vial.**

**Parágrafo.** Aunque todas las áreas de la educación media académica son obligatorias y fundamentales, las instituciones educativas organizarán la programación de tal manera que los estudiantes puedan intensificar, entre otros, en ciencias naturales, ciencias sociales, humanidades, arte o lenguas extranjeras, de acuerdo con su vocación e intereses, como orientación a la carrera que vayan a escoger en la educación superior.

**Artículo 10.** Modifíquese el artículo 117 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:

**Artículo 117.** Las instituciones de Educación Superior deben adelantar programas de bienestar entendidos como el conjunto de actividades que se orientan al desarrollo físico, psicoafectivo, espiritual y social de los estudiantes, docentes y personal administrativo.

El Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) determinará las políticas de bienestar universitario. Igualmente, creará un fondo de bienestar universitario con recursos del Presupuesto Nacional y de los entes territoriales que puedan hacer aportes.

El fondo señalado anteriormente será administrado por el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes).

**Parágrafo 1°. Como parte de los programas de bienestar universitario, las instituciones de Educación Superior incluirán de manera obligatoria para todos los estudiantes la continuación de la formación en seguridad vial con énfasis en la formación de hábitos, comportamientos y conductas seguros y responsables como actores de la vía.**

**Artículo 11.** Modifíquese el artículo 56 de la Ley 769 de 2002, el cual quedará así:

**Artículo 56. Obligatoriedad de la enseñanza. Se establece como obligatoria, en la educación Pre-escolar, Básica Primaria, Básica Secundaria, Media**



Vocacional, **Técnica y Superior, la enseñanza en educación vial de manera sistemática, de conformidad con los objetivos y propósitos señalados en la presente ley.**

**Parágrafo.** Los Ministerios de Transporte y Educación Nacional, tendrán un plazo de doce (12) meses a partir de la fecha de sanción de la presente ley para expedir la reglamentación atinente al cumplimiento de lo dispuesto **en este artículo y para presentar las cartillas, documentos de estudio y ayudas y estrategias pedagógicas** para la adopción de modernas herramientas tecnológicas didácticas dinámicas para dramatizar el contenido de las cartillas y los documentos de estudio para la educación en seguridad vial en cada uno de los niveles de educación aquí descritos.

**Artículo 12.** *Contenidos de los programas de educación vial.* El Gobierno Nacional, mediante un trabajo coordinado entre el Ministerio de Transporte, el Ministerio de Educación y el Ministerio de la Protección Social, con apoyo del Fondo de Prevención Vial o el organismo que haga sus veces, y otras entidades y organizaciones del sector educativo y civil especialistas en seguridad vial, desarrollarán los programas marco para la implementación de la enseñanza en educación vial de manera sistemática en todos los niveles de la educación formal.

En todo caso, los objetivos que orientarán el desarrollo de tales programas y, en consecuencia, la formación en educación vial, son los siguientes:

1. Generar hábitos, comportamientos y conductas seguros en la vía y la capacidad de analizar el riesgo posible con determinadas conductas y hábitos.
2. Fomentar sentimientos de sensibilidad social, de aprecio y valor por la vida, las personas, y la naturaleza que se proyecten más allá de la esfera individual.
3. Generar la toma de conciencia de cada individuo como agente de bienestar y seguridad y agente de riesgo en la vía.
4. Preparar al individuo para circular por la vía pública con reconocimiento pleno de los derechos y responsabilidades que le competen como ciudadano.
5. Generar en el individuo una conducta orientada a la cooperación y solidaridad con los demás y de reconocimiento de que sus actos tienen consecuencias tanto en sí mismo como en los demás.
6. Fomentar las actitudes de tolerancia y respeto hacia los demás.
7. Posibilitar en el individuo el control de sus propios impulsos para evaluar con claridad los riesgos a los que está expuesto y responder con comportamientos más racionales en la vía.
8. Propiciar actitudes de precaución y prevención permanentes manteniendo una constante atención del entorno.
9. Generar en el individuo la capacidad de evaluar las propias capacidades y determinar qué puede y qué no puede hacer y el riesgo al que se expone frente a situaciones que exigen habilidades y capacidades personales con las que no cuenta.
10. Preparar al individuo para participar de los debates que se generen con ocasión de las medidas para la regulación de la circulación y el tránsito.

11. Fomentar en el individuo una actitud de participación crítica y creativa para resolver los conflictos característicos del espacio público.

**Parágrafo 1º.** El Gobierno Nacional tendrá, a partir de entrada en vigencia de la presente ley, doce (12) meses para convocar a todos los actores indicados y cumplir con lo dispuesto en el presente artículo.

**Parágrafo 2º.** *Formación de Docentes.* Los docentes son elemento clave del cambio en los hábitos, comportamientos y conductas de que trata la presente ley. En razón a ello, definidos los programas marco para la enseñanza de la seguridad vial, todas las Entidades Territoriales adelantarán el necesario proceso de capacitación para docentes con el propósito de que puedan cumplir el propósito pedagógico señalado. Este proceso de capacitación a docentes se desarrollará en el término de seis (6) meses, contados a partir de la expedición de los programas académicos para la enseñanza en seguridad vial.

**Parágrafo 3º.** Los programas marco para la enseñanza en educación vial serán implementados en todas las instituciones educativas públicas o privadas en el período lectivo inmediatamente siguiente a la expedición de los programas de enseñanza en educación vial por parte del Gobierno Nacional.

**Artículo 13.** *Programas especiales.* Se diseñarán programas marco para la enseñanza de la educación vial especialmente destinados para alumnos en situación de discapacidad visual.

**Artículo 14.** *Servicio social en seguridad vial.* Los alumnos que cursan los dos (2) años correspondientes a la educación media están en la obligación de realizar un servicio social en materia de enseñanza de seguridad vial. Para tal efecto, impartirán la enseñanza de la educación vial en los términos, principios y objetivos definidos en la presente ley a los alumnos de grados inferiores o en las comunidades organizadas donde habitan.

### CAPÍTULO III

#### Lineamientos en responsabilidad social empresarial en seguridad vial

**Artículo 15.** *Responsabilidad social empresarial en seguridad vial.* Toda entidad, organización o empresa del sector público o privado que para cumplir sus fines misionales o en el desarrollo de sus actividades posea, fabrique, ensamble, comercialice, contrate, o administre flotas de vehículos automotores o no automotores o contrate o administre personal de conductores, o tenga relación de alguna naturaleza con la industria automotriz contribuirán al objeto de la presente ley.

Para tal efecto, deberá diseñar el Plan Estratégico de Seguridad Vial con su respectivo sistema de indicadores que permita medir el impacto de la estrategia, el nombramiento específico de responsables y los mecanismos y medios para generar informes y comunicar logros y resultados. El Plan deberá ser revisado cada dos (2) años para ser ajustado en lo que se requiera.

Para diseñar el Plan podrán tenerse en cuenta, entre otros aspectos, los siguientes:

#### Perspectiva de recursos humanos

1. Sensibilización del personal en materia de seguridad vial.

2. Creación de seguros para los trabajadores que tengan que hacer desplazamientos por carretera a cuenta de la empresa.

3. Compromiso del personal de cumplir fielmente todas las normas de tránsito.

4. Oferta permanente, por parte de la entidad, organización o empresa, de cursos de seguridad vial y perfeccionamiento de la conducción.

5. Renovación periódica de flota vehicular (automotor o no automotor) según la reglamentación vigente en la materia.

#### Perspectiva de proveedores

1. Establecer relaciones prioritariamente con empresas proveedoras que disponen a su vez de Planes Estratégicos de Seguridad Vial.

2. Compromiso de la entidad, organización o empresa, de conocer las normas de seguridad vial definidas por sus proveedores.

3. Compromiso de la entidad, organización o empresa de no forzar a ninguno de sus proveedores a realizar tareas y actividades que impliquen la violación de normas de tránsito.

#### Perspectiva de clientes

1. Presentación y distribución entre los clientes del Plan Estratégico de Seguridad Vial.

2. Promoción entre sus clientes del desarrollo del Plan Estratégico de Seguridad Vial.

3. Elaboración coordinada con los clientes de Planes Estratégicos de Seguridad Vial cuya implementación beneficie a ambas partes y a la comunidad en general.

#### Perspectiva de accionistas

1. Propender por al compromiso con los accionistas para que un determinado porcentaje de los beneficios netos de la entidad, organización o empresa se reinvierten sistemáticamente en medidas específicas de Seguridad Vial y sostenimiento del Plan Estratégico de Seguridad Vial.

#### Perspectiva de las relaciones con el Estado

1. Apoyar la consecución de los objetivos del Estado en materia de seguridad vial de toda forma posible, inclusive más allá del cumplimiento de la ley en sentido estricto.

2. Proceder al pago puntual de los montos producto de infracciones a las normas de tránsito.

3. Exigencia a sus empleados reincidentes de tomar los cursos de sensibilización vial.

4. Participar activa y efectivamente de los actos, eventos, o iniciativas propuestos desde las Administraciones en pro de la Seguridad Vial.

5. Denunciar las infracciones a las normas de tránsito de las que sean testigos los empleados en sus labores cotidianas.

#### Perspectiva de las relaciones con la comunidad

1. Compartir con las comunidades las experiencias e iniciativas que la entidad, organización o empresa desarrollará en pro de la Seguridad Vial.

2. Participar activa y efectivamente de los actos, eventos, o iniciativas propuestos desde las comunidades en pro de la Seguridad Vial.

3. Apoyar financieramente a otras entidades u organizaciones que presten su apoyo a las víctimas de siniestros de tráfico y a sus familiares.

**Artículo 16.** *Establecimientos de expendio y/o consumo de bebidas alcohólicas.* Todos los establecimientos de expendio y/o consumo de bebidas alcohólicas contribuirán al objeto de la presente ley. Para tal efecto, se comprometerán a desarrollar acciones orientadas al consumo responsable de alcohol, contenidas en un plan estratégico que presentará anualmente ante la Alcaldía correspondiente.

El Gobierno Nacional definirá los objetivos y contenidos que deben comprender tales planes, en un período no superior a un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

**Artículo 17.** *Medios de comunicación.* Los medios de comunicación contribuirán al objeto de la presente ley, así:

1. Introducirán y potenciarán los términos de violencia vial, siniestro de tránsito, siniestralidad vial y actores de la vía.

2. Eliminarán toda publicidad elogiosa o favorable en cualquiera de sus formas de conductas contrarias al objeto y propósitos de la presente ley.

### CAPÍTULO IV

#### **Lineamientos para la Acción Comunitaria en Seguridad Vial**

**Artículo 18.** *Participación comunitaria.* La comunidad organizada en espacios de participación o de acción comunal promoverá el cumplimiento del objeto y principios de la presente ley. Para tal efecto, entre otras, podrá hacer uso de los siguientes mecanismos y estrategias:

1. Control social ciudadano a los compromisos de las administraciones territoriales en materia de seguridad vial.

2. Convocar el voluntariado en las respectivas comunidades para alentar a los ciudadanos a respetar los enunciados consignados en la tarjeta de compromiso personal en seguridad vial de que trata el artículo 22 de la presente ley.

3. Alentar a las autoridades locales a mejorar las medidas de seguridad vial en lugares que presenten siniestros viales de manera frecuente.

4. Identificar lugares seguros para cruzar las vías públicas, sobre todo en las inmediaciones de instituciones educativas.

**Artículo 19.** *Intervención de la comunidad en la vía.* Previa autorización del Gobierno Local correspondiente, la comunidad realizará intervenciones de carácter simbólico, cultural o artístico en vías con índices de siniestralidad vial significativos a nivel barrial, con el propósito de comunicar y hacer pedagogía en materia de hábitos, comportamientos y conductas seguros en la vía.

**Artículo 20.** *Compromiso comunitario.* Las comunidades apoyarán la consecución de los objetivos del Estado en materia de seguridad vial de toda forma posible, y participarán activa y efectivamente de los actos, eventos, o iniciativas propuestos desde las Administraciones o el sector privado en pro de la Seguridad Vial.

## CAPÍTULO V

**Lineamientos para la acción estatal en seguridad vial**

**Artículo 21.** *Portal de la seguridad vial.* El Gobierno Nacional creará el Portal de la Seguridad Vial como una herramienta en Internet para informar de las investigaciones y avances en materia de seguridad vial, el reporte de siniestros de tránsito con objetivos de concientización, el reporte de experiencias positivas en desarrollo del cumplimiento de los contenidos de la presente ley, la posibilidad de que cualquier ciudadano denuncie el incumplimiento de los contenidos de la presente ley, entre otras.

El diseño técnico y gráfico deberá permitir a cualquier ciudadano la posibilidad de acceder al Portal para cumplir con lo señalado en el presente artículo.

**Artículo 22.** *Tarjeta de compromiso personal con la seguridad vial.* Las Entidades Territoriales emitirán la tarjeta de compromiso personal con la seguridad vial. Esta tarjeta será para el uso de los funcionarios y servidores públicos, peatones o transeúntes, pasajeros y conductores en general.

La tarjeta contendrá enunciadas medidas de seguridad vial que el titular se compromete a respetar y a aplicar. Para el caso de los conductores, la tarjeta será visible en el vehículo (automotor o no automotor).

**Parágrafo 1º.** El Gobierno Nacional reglamentará las características generales de la tarjeta de compromiso personal con la seguridad vial y las Entidades Territoriales definirán los enunciados de acuerdo al contexto propio de seguridad vial.

**Artículo 23.** *Incentivos al compromiso con la seguridad vial.* Las entidades, organizaciones o empresas que demuestren un compromiso decidido en pro de mejorar los problemas en materia de seguridad vial recibirán incentivos en materia fiscal o de contratación pública. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

**Artículo 24.** *Mapas de siniestralidad vial.* Todas las entidades territoriales elaborarán un mapa de siniestralidad vial con el propósito de determinar de manera específica los puntos cruciales en que se requiere la intervención pública y las estrategias para lograr mejorar los índices de siniestralidad vial detectados.

**Artículo 25.** *Énfasis en Planes de Desarrollo.* Todos los Planes de Desarrollo incluirán capítulos específicos sobre medidas en pro de la seguridad vial en la respectiva entidad territorial con el correspondiente presupuesto.

**Artículo 26.** *Rendición de cuentas.* Anualmente el Gobierno Nacional y las Entidades Territoriales rendirán un informe que detalle las metas definidas en materia de seguridad vial y el logro de cada uno. A su vez, incluirán los datos de disminución de número de siniestros viales, número de muertos o lesionados, valor de daños, etc. Además, rendirán un informe de exaltación pública de entidades, organizaciones o empresas y comunidades comprometidas con el objeto y los propósitos de la presente ley.

**Artículo 28.** *Fuentes de financiación.* Para efectos de la financiación de los aspectos contenidos en la presente ley, se tendrán como fuentes de financiación las siguientes:

Aportes del sector privado.

Cooperación internacional en materia de seguridad vial.

Recaudo de multas y comparendos. Este recaudo, en los términos del artículo 160 de la Ley 769 de 2002, debe ser invertido, entre otros, en educación y seguridad vial.

Recursos del Fondo de Prevención Vial. Estos recursos se encuentran principalmente orientados a la prevención de la siniestralidad vial.

Recursos provenientes del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito.

Recursos de la subcuenta ECAT13 del Fosyga. Estos recursos están destinados a la atención integral de víctimas de siniestros de tránsito y fortalecimiento de la red de urgencias.

Recursos de Peajes: La Resolución 3931 del 26 de diciembre de 2000 (modificada por la Resolución 7145 de 2001 y la Resolución 1124 de 2009) establece que los recursos recaudados por el incremento tarifario en la tasa de peajes serán invertidos en seguridad vial.

**Artículo 29.** *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

*Firma ilegible.*

**TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN SENATA DEL SENADO EN LA SESIÓN DEL DÍA 31 DE MAYO DE 2011, AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 10 DE 2010**

*por la cual se promueve la formación de hábitos, comportamientos y conductas seguros en la vía y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

**Generalidades**

**Artículo 1º.** *Objeto.* La presente ley tiene por objeto definir lineamientos generales en educación, responsabilidad social empresarial y acciones estatales y comunitarias para promover en los ciudadanos la formación de hábitos, comportamientos y conductas seguros en la vía y en consecuencia, la formación de criterios autónomos, solidarios y prudentes para la toma de decisiones en situaciones de desplazamiento o de uso de la vía pública, de tal manera que:

- Se contribuya a que la educación en seguridad vial y la responsabilidad como actores de la vía sean asuntos de interés público y objeto de debate entre los ciudadanos.

- Se impulsen y apoyen campañas formativas e informativas de los proyectos de investigación y de desarrollo sobre seguridad vial.

- Se concientice a peatones, pasajeros y conductores sobre la necesidad de lograr una movilidad racional y sostenible.

- Se concientice a autoridades, entidades, organizaciones y ciudadanos de que la educación vial no se basa solo en el conocimiento de normas y reglamentaciones, sino también en hábitos, comportamientos y conductas.

• Se establezca una relación e identidad entre el conocimiento teórico sobre las normas de tránsito y el comportamiento en la vía.

**Artículo 2º.** *Actores de la vía.* Son actores de la vía los ciudadanos en su desempeño como peatones o transeúntes, pasajeros y conductores (tanto de vehículos de tracción humana o animal como automotores).

## CAPÍTULO II

### Lineamientos en Educación en Seguridad Vial

**Artículo 3º.** *Educación Vial.* La educación vial consiste en acciones educativas, iniciales y permanentes, cuyo objetivo es favorecer y garantizar el desarrollo integral de los actores de la vía, tanto a nivel de conocimientos sobre la normativa, reglamentación y señalización vial, como a nivel de hábitos, comportamientos, conductas y valores individuales y colectivos, de tal manera que permita desenvolverse en el ámbito de la movilización y el tránsito en perfecta armonía entre las personas y su relación con el medio ambiente, mediante actuaciones legales y pedagógicas, implementadas de forma global y sistémica, sobre todos los ámbitos implicados y utilizando los recursos tecnológicos más apropiados.

El fin último de la educación vial es el logro de una óptima seguridad vial. Por ello, la educación vial debe:

1. Ser permanente, acompañando el desarrollo de la persona en todas sus etapas de crecimiento.
2. Ser integral, transmitiendo conocimientos (habilidades y destreza) y comportamientos positivos (hábitos y actitudes).
3. Estar basada en valores fundamentales, como lo son la solidaridad, el respeto mutuo, la tolerancia, la justicia, etc.
4. Lograr la convivencia en paz entre todos los actores de la vía.

**Artículo 4º.** Adiciónese un literal (i) al artículo 13 de la Ley 115 de 1994, que quedará así:

**Artículo 13.** *Objetivos comunes de todos los niveles.* Es objetivo primordial de todos y cada uno de los niveles educativos el desarrollo integral de los educandos mediante acciones estructuradas encaminadas a:

- a) Formar la personalidad y la capacidad de asumir con responsabilidad y autonomía sus derechos y deberes;
- b) Proporcionar una sólida formación ética y moral, y fomentar la práctica del respeto a los derechos humanos;
- c) Fomentar en la institución educativa, prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación y organización ciudadana y estimular la autonomía y la responsabilidad;
- d) Desarrollar una sana sexualidad que promueva el conocimiento de sí mismo y la autoestima, la construcción de la identidad sexual dentro del respeto por la equidad de los sexos, la afectividad, el respeto mutuo y prepararse para una vida familiar armónica y responsable;
- e) Crear y fomentar una conciencia de solidaridad internacional;

f) Desarrollar acciones de orientación escolar, profesional y ocupacional;

g) Formar una conciencia educativa para el esfuerzo y el trabajo, y

h) Fomentar el interés y el respeto por la identidad cultural de los grupos étnicos.

**i) Posibilitar un proceso de reflexión que permita analizar las causas de conductas riesgosas y el desarrollo de hábitos y conductas seguros en la vía.**

**Artículo 5º.** Adiciónese un literal (f) al artículo 14 de la Ley 115 de 1994, que quedará así:

**Artículo 14.** *Enseñanza obligatoria.* En todos los establecimientos oficiales o privados que ofrecen educación formal es obligatoria en los niveles de la educación preescolar, básica y media cumplir con:

a) El estudio, la comprensión y la práctica de la Constitución y la instrucción cívica, de conformidad con el artículo 41 de la Constitución Política;

Dentro de la capacitación a que se refiere este literal, deberán impartirse nociones básicas sobre jurisdicción de paz, mecanismos alternativos de solución de conflictos, derecho de familia, derecho laboral y contratos más usuales;

b) El aprovechamiento del tiempo libre, el fomento de las diversas culturas, la práctica de la educación física, la recreación y el deporte formativo, para lo cual el Gobierno promoverá y estimulará su difusión o desarrollo;

c) La enseñanza de la protección del ambiente, la ecología y la preservación de los recursos naturales, de conformidad con lo establecido en el artículo 67 de la Constitución Política;

d) La educación para la justicia, la paz, la democracia, la solidaridad, la confraternidad, el cooperativismo y, en general, la formación de los valores humanos, y

e) La educación sexual, impartida en cada caso de acuerdo con las necesidades psíquicas, físicas y afectivas de los educandos según su edad.

**f) El desarrollo de conductas y hábitos seguros en materia de seguridad vial y la formación de criterios para evaluar las distintas consecuencias que para su seguridad integral tienen las situaciones riesgosas a las que se exponen como peatones, pasajeros y conductores.**

**Parágrafo 1º.** El estudio de estos temas y la formación en tales valores, salvo los literales a) y b), no exige asignatura específica. Esta información debe incorporarse al currículo y desarrollarse a través todo en plan de estudios.

**Parágrafo 2º.** Los programas a que hace referencia el literal b) del presente artículo serán presentados por los establecimientos estatales a la Secretaría de Educación del respectivo municipio o ante el organismo que haga sus veces para su financiación con cargo a la participación de los ingresos corrientes de la Nación destinados por la ley para tales áreas de inversión social.

**Artículo 6º.** Adiciónese un literal (k) al artículo 16 de la Ley 115 de 1994, que quedará así:

**Artículo 16.** *Objetivos específicos de la educación preescolar.* Son objetivos específicos del nivel preescolar:

- a) El conocimiento del propio cuerpo y de sus posibilidades de acción, así como la adquisición de su identidad y autonomía;
- b) El crecimiento armónico y equilibrado del niño, de tal manera que facilite la motricidad, el aprestamiento y la motivación para la lecto-escritura y para las soluciones de problemas que impliquen relaciones y operaciones matemáticas;
- c) El desarrollo de la creatividad, las habilidades y destrezas propias de la edad, como también de su capacidad de aprendizaje;
- d) La ubicación espacio-temporal y el ejercicio de la memoria;
- e) El desarrollo de la capacidad para adquirir formas de expresión, relación y comunicación y para establecer relaciones de reciprocidad y participación, de acuerdo con normas de respeto, solidaridad y convivencia;
- f) La participación en actividades lúdicas con otros niños y adultos;
- g) El estímulo a la curiosidad para observar y explorar el medio natural, familiar y social;
- h) El reconocimiento de su dimensión espiritual para fundamentar criterios de comportamiento;
- i) La vinculación de la familia y la comunidad al proceso educativo para mejorar la calidad de vida de los niños en su medio, y
- j) La formación de hábitos de alimentación, higiene personal, aseo y orden que generen conciencia sobre el valor y la necesidad de la salud.

**k) La adquisición de hábitos de observación visual, auditiva y psicomotriz para la creación de actitudes y comportamientos de prevención frente al tránsito, respeto a las normas y autoridades y actitudes de conciencia ciudadana en materia de uso de la vía.**

**Artículo 7°.** Adiciónese un numeral (10) al artículo 23 de la Ley 115 de 1994, que quedará así:

**Artículo 23.** *Áreas obligatorias y fundamentales.* Para el logro de los objetivos de la educación básica se establecen áreas obligatorias y fundamentales del conocimiento y de la formación que necesariamente se tendrán que ofrecer de acuerdo con el currículo y el Proyecto Educativo Institucional.

Los grupos de áreas obligatorias y fundamentales que comprenderán un mínimo del 80% del plan de estudios, son los siguientes:

1. Ciencias naturales y educación ambiental.
2. Ciencias sociales, historia, geografía, Constitución Política y democracia.
3. Educación artística y cultural.
4. Educación ética y en valores humanos.
5. Educación física, recreación y deportes.
6. Educación religiosa.
7. Humanidades, lengua castellana e idiomas extranjeros.
8. Matemáticas.
9. Tecnología e informática.

**10. Educación para la seguridad vial.**

**Parágrafo.** La educación religiosa se ofrecerá en todos los establecimientos educativos, observando la garantía constitucional según la cual, en los establecimientos del Estado ninguna persona podrá ser obligada a recibirla.

**Artículo 8°.** Adiciónese un literal (i) al artículo 30 de la Ley 115 de 1994 y adiciónense dos literales, con los que el artículo 30 quedará así:

**Artículo 30.** *Objetivos específicos de la educación media académica.* Son objetivos específicos de la educación media académica:

- III. La profundización en un campo del conocimiento o en una actividad específica de acuerdo con los intereses y capacidades del educando;
- IV. La profundización en conocimientos avanzados de las ciencias naturales;
- V. La incorporación de la investigación al proceso cognoscitivo, tanto de laboratorio como de la realidad nacional, en sus aspectos natural, económico, político y social;
- VI. El desarrollo de la capacidad para profundizar en un campo del conocimiento, de acuerdo con las potencialidades e intereses;
- VII. La vinculación a programas de desarrollo y organización social y comunitaria, orientados a dar solución a los problemas sociales de su entorno;
- VIII. El fomento de la conciencia y la participación responsable del educando en acciones cívicas y de servicio social;
- IX. La capacidad reflexiva y crítica sobre los múltiples aspectos de la realidad y la comprensión de los valores éticos, morales, religiosos y convivencia en sociedad;
- X. El cumplimiento de los objetivos de la educación básica contenidos en los literales b) del artículo 20, c) del artículo 21 y c), e), h), i), k), ñ) del artículo 22 de la presente ley;

**XI. La formación en seguridad vial.**

**Artículo 9°.** Modifíquese el artículo 31 de la Ley 115 de 1994, el cual quedará así:

**Artículo 31.** *Áreas fundamentales de la educación media académica.* Para el logro de los objetivos de la educación media académica serán obligatorias y fundamentales las mismas áreas de la educación básica en un nivel más avanzado, además de las ciencias económicas, políticas, la filosofía **y el estudio específico en seguridad vial.**

**Parágrafo.** Aunque todas las áreas de la educación media académica son obligatorias y fundamentales, las instituciones educativas organizarán la programación de tal manera que los estudiantes puedan intensificar, entre otros, en ciencias naturales, ciencias sociales, humanidades, arte o lenguas extranjeras, de acuerdo con su vocación e intereses, como orientación a la carrera que vayan a escoger en la educación superior.

**Artículo 10.** Modifíquese el artículo 117 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:

**Artículo 117.** Las instituciones de Educación Superior deben adelantar programas de bienestar entendidos como el conjunto de actividades que se orientan al desarrollo físico, psicoafectivo, espiritual y social de los estudiantes, docentes y personal administrativo.

El Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), determinará las políticas de bienestar universitario. Igualmente, creará un fondo de bienestar universitario con recursos del Presupuesto Nacional y de los entes territoriales que puedan hacer aportes.

El fondo señalado anteriormente será administrado por el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes).

**Parágrafo 1. Como parte de los programas de bienestar universitario, las instituciones de Educación Superior incluirán de manera obligatoria para todos los estudiantes la continuación de la formación en seguridad vial con énfasis en la formación de hábitos, comportamientos y conductas seguros y responsables como actores de la vía.**

**Artículo 11.** Modifíquese el artículo 56 de la Ley 769 de 2002, el cual quedará así:

**Artículo 56. Obligatoriedad de la enseñanza. Se establece como obligatoria, en la educación Preescolar, Básica Primaria, Básica Secundaria, Media Vocacional, Técnica y Superior, la enseñanza en educación vial de manera sistemática, de conformidad con los objetivos y propósitos señalados en la presente ley.**

**Parágrafo.** Los Ministerios de Transporte y Educación Nacional, tendrán un plazo de doce (12) meses a partir de la fecha de sanción de la presente ley para expedir la reglamentación atinente al cumplimiento de lo dispuesto **en este artículo y para presentar las cartillas, documentos de estudio y ayudas y estrategias pedagógicas** para la adopción de modernas herramientas tecnológicas didácticas dinámicas para dramatizar el contenido de las cartillas y los documentos de estudio para la educación en seguridad vial en cada uno de los niveles de educación aquí descritos.

**Artículo 12. *Contenidos de los programas de educación vial.*** El Gobierno Nacional, mediante un trabajo coordinado entre el Ministerio de Transporte, el Ministerio de Educación y el Ministerio de la Protección Social, con apoyo del Fondo de Prevención Vial o el organismo que haga sus veces, y otras entidades y organizaciones del sector educativo y civil especialistas en seguridad vial, desarrollarán los programas marco para la implementación de la enseñanza en educación vial de manera sistemática en todos niveles de la educación formal.

En todo caso, los objetivos que orientarán el desarrollo de tales programas y, en consecuencia, la formación en educación vial, son los siguientes:

1. Generar hábitos, comportamientos y conductas seguros en la vía y la capacidad de analizar el riesgo posible con determinadas conductas y hábitos.
2. Fomentar sentimientos de sensibilidad social, de aprecio y valor por la vida, las personas, y la naturaleza que se proyecten más allá de la esfera individual.
3. Generar la toma de conciencia de cada individuo como agente de bienestar y seguridad y agente de riesgo en la vía.
4. Preparar al individuo para circular por la vía pública con reconocimiento pleno de los derechos y responsabilidades que le competen como ciudadano.
5. Generar en el individuo una conducta orientada a la cooperación y solidaridad con los demás y de

reconocimiento de que sus actos tienen consecuencias tanto en sí mismo como en los demás.

6. Fomentar las actitudes de tolerancia y respeto hacia los demás.

7. Posibilitar en el individuo el control de sus propios impulsos para evaluar con claridad los riesgos a los que está expuesto y responder con comportamientos más racionales en la vía.

8. Propiciar actitudes de precaución y prevención permanentes manteniendo una constante atención del entorno.

9. Generar en el individuo la capacidad de evaluar las propias capacidades y determinar qué puede y qué no puede hacer y el riesgo al que se expone frente a situaciones que exigen habilidades y capacidades personales con las que no cuenta.

10. Preparar al individuo para participar de los debates que se generen con ocasión de las medidas para la regulación de la circulación y el tránsito.

11. Fomentar en el individuo una actitud de participación crítica y creativa para resolver los conflictos característicos del espacio público.

**Parágrafo 1º.** El Gobierno Nacional tendrá, a partir de entrada en vigencia de la presente ley, doce (12) meses para convocar a todos los actores indicados y cumplir con lo dispuesto en el presente artículo.

**Parágrafo 2º. *Formación de Docentes.*** Los docentes son elemento clave del cambio en los hábitos, comportamientos y conductas de que trata la presente ley. En razón a ello, definidos los programas marco para la enseñanza de la seguridad vial, todas las Entidades Territoriales adelantarán el necesario proceso de capacitación para docentes con el propósito de que puedan cumplir el propósito pedagógico señalado. Este proceso de capacitación a docentes se desarrollará en el término de seis (6) meses, contados a partir de la expedición de los programas académicos para la enseñanza en seguridad vial.

**Parágrafo 3º.** Los programas marco para la enseñanza en educación vial serán implementados en todas las instituciones educativas públicas o privadas en el período lectivo inmediatamente siguiente a la expedición de los programas de enseñanza en educación vial por parte del Gobierno Nacional.

**Artículo 13. *Programas especiales.*** Se diseñarán programas marco para la enseñanza de la educación vial especialmente destinados para alumnos en situación de discapacidad visual.

**Artículo 14. *Servicio social en seguridad vial.*** Los alumnos que cursan los dos (2) años correspondientes a la educación media están en la obligación de realizar un servicio social en materia de enseñanza de seguridad vial. Para tal efecto, impartirán la enseñanza de la educación vial en los términos, principios y objetivos definidos en la presente ley a los alumnos de grados inferiores o en las comunidades organizadas donde habitan.

### CAPÍTULO III

#### **Lineamientos en Responsabilidad Social Empresarial en Seguridad Vial**

**Artículo 15. *Responsabilidad social empresarial en seguridad vial.*** Toda entidad, organización o empresa del sector público o privado que para cumplir

sus fines misionales o en el desarrollo de sus actividades posea, fabrique, ensamble, comercialice, contrate, o administre flotas de vehículos automotores o no automotores o contrate o administre personal de conductores, o tenga relación de alguna naturaleza con la industria automotriz contribuirán al objeto de la presente ley.

Para tal efecto, deberá diseñar el Plan Estratégico de Seguridad Vial con su respectivo sistema de indicadores que permita medir el impacto de la estrategia, el nombramiento específico de responsables y los mecanismos y medios para generar informes y comunicar logros y resultados. El Plan deberá ser revisado cada dos (2) años para ser ajustado en lo que se requiera.

Para diseñar el Plan podrán tenerse en cuenta, entre otros aspectos, los siguientes:

Perspectiva de recursos humanos

1. Sensibilización del personal en materia de seguridad vial.
2. Creación de seguros para los trabajadores que tengan que hacer desplazamientos por carretera a cuenta de la empresa.
3. Compromiso del personal de cumplir fielmente todas las normas de tránsito.
4. Oferta permanente, por parte de la entidad, organización o empresa, de cursos de seguridad vial y perfeccionamiento de la conducción.
5. Renovación periódica de flota vehicular (automotor o no automotor) según la reglamentación vigente en la materia.

Perspectiva de proveedores

1. Establecer relaciones prioritariamente con empresas proveedoras que disponen a su vez de Planes Estratégicos de Seguridad Vial.
2. Compromiso de la entidad, organización o empresa, de conocer las normas de seguridad vial definidas por sus proveedores.
3. Compromiso de la entidad, organización o empresa de no forzar a ninguno de sus proveedores a realizar tareas y actividades que impliquen la violación de normas de tránsito.

Perspectiva de clientes

1. Presentación y distribución entre los clientes del Plan Estratégico de Seguridad Vial.
2. Promoción entre sus clientes del desarrollo del Plan Estratégico de Seguridad Vial.
3. Elaboración coordinada con los clientes de Planes Estratégicos de Seguridad Vial cuya implementación beneficie a ambas partes y a la comunidad en general.

Perspectiva de accionistas

1. Propender por el compromiso con los accionistas para que un determinado porcentaje de los beneficios netos de la entidad, organización o empresa se reinvierten sistemáticamente en medidas específicas de Seguridad Vial y sostenimiento del Plan Estratégico de Seguridad Vial.

Perspectiva de las relaciones con el Estado

1. Apoyar la consecución de los objetivos del Estado en materia de seguridad vial de toda forma posible, inclusive más allá del cumplimiento de la ley en sentido estricto.

2. Proceder al pago puntual de los montos producto de infracciones a las normas de tránsito.

3. Exigencia a sus empleados reincidentes de tomar los cursos de sensibilización vial.

4. Participar activa y efectivamente de los actos, eventos, o iniciativas propuestos desde las Administraciones en pro de la Seguridad Vial.

5. Denunciar las infracciones a las normas de tránsito de las que sean testigos los empleados en sus labores cotidianas.

Perspectiva de las relaciones con la comunidad

1. Compartir con las comunidades las experiencias e iniciativas que la entidad, organización o empresa desarrollará en pro de la Seguridad Vial.

2. Participar activa y efectivamente de los actos, eventos, o iniciativas propuestos desde las comunidades en pro de la Seguridad Vial.

3. Apoyar financieramente a otras entidades u organizaciones que presten su apoyo a las víctimas de siniestros de tráfico y a sus familiares.

**Artículo 16.** *Establecimientos de expendio y/o consumo de bebidas alcohólicas.* Todos los establecimientos de expendio y/o consumo de bebidas alcohólicas contribuirán al objeto de la presente ley. Para tal efecto, se comprometerán a desarrollar acciones orientadas al consumo responsable de alcohol, contenidas en un plan estratégico que presentará anualmente ante la alcaldía correspondiente.

El Gobierno Nacional definirá los objetivos y contenidos que deben comprender tales planes, en un período no superior a un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

**Artículo 17.** *Medios de comunicación.* Los medios de comunicación contribuirán al objeto de la presente ley, así:

1. Introducirán y potenciarán los términos de violencia vial, siniestro de tránsito, siniestralidad vial y actores de la vía.

2. Eliminarán toda publicidad elogiosa o favorable en cualquiera de sus formas de conductas contrarias al objeto y propósitos de la presente ley.

CAPÍTULO IV

**Lineamientos para la Acción Comunitaria en Seguridad Vial**

**Artículo 18.** *Participación comunitaria.* La comunidad organizada en espacios de participación o de acción comunal promoverá el cumplimiento del objeto y principios de la presente ley. Para tal efecto, entre otras, podrá hacer uso de los siguientes mecanismos y estrategias:

1. Control social ciudadano a los compromisos de las administraciones territoriales en materia de seguridad vial.

2. Convocar el voluntariado en las respectivas comunidades para alentar a los ciudadanos a respetar los enunciados consignados en la tarjeta de compromiso personal en seguridad vial de que trata el artículo 22 de la presente ley.

3. Alentar a las autoridades locales a mejorar las medidas de seguridad vial en lugares que presenten siniestros viales de manera frecuente.

4. Identificar lugares seguros para cruzar las vías públicas, sobre todo, en las inmediaciones de instituciones educativas.

**Artículo 19.** *Intervención de la comunidad en la vía.* Previa autorización del Gobierno Local correspondiente, la comunidad realizará intervenciones de carácter simbólico, cultural o artístico en vías con índices de siniestralidad vial significativos a nivel barrial, con el propósito de comunicar y hacer pedagogía en materia de hábitos, comportamientos y conductas seguros en la vía.

**Artículo 20.** *Compromiso comunitario.* Las comunidades apoyarán la consecución de los objetivos del Estado en materia de seguridad vial de toda forma posible, y participarán activa y efectivamente de los actos, eventos, o iniciativas propuestos desde las Administraciones o el sector privado en pro de la Seguridad Vial.

CAPÍTULO V

**Lineamientos para la Acción Estatal en Seguridad Vial**

**Artículo 21.** *Portal de la seguridad vial.* El Gobierno Nacional creará el Portal de la Seguridad Vial como una herramienta en Internet para informar de las investigaciones y avances en materia de seguridad vial, el reporte de siniestros de tránsito con objetivos de concientización, el reporte de experiencias positivas en desarrollo del cumplimiento de los contenidos de la presente ley, la posibilidad de que cualquier ciudadano denuncie el incumplimiento de los contenidos de la presente ley, entre otras.

El diseño técnico y gráfico deberá permitir a cualquier ciudadano la posibilidad de acceder al Portal para cumplir con lo señalado en el presente artículo.

**Artículo 22.** *Tarjeta de compromiso personal con la seguridad vial.* Las Entidades Territoriales emitirán la tarjeta de compromiso personal con la seguridad vial. Esta tarjeta será para el uso de los funcionarios y servidores públicos, peatones o transeúntes, pasajeros y conductores en general.

La tarjeta contendrá enunciadas medidas de seguridad vial que el titular se compromete a respetar y a aplicar. Para el caso de los conductores, la tarjeta será visible en el vehículo (automotor o no automotor).

**Parágrafo 1º.** El Gobierno Nacional reglamentará las características generales de la tarjeta de compromiso personal con la seguridad vial y las Entidades Territoriales definirán los enunciados de acuerdo al contexto propio de seguridad vial.

**Artículo 23.** *Incentivos al compromiso con la seguridad vial.* Las entidades, organizaciones o empresas que demuestren un compromiso decidido en pro de mejorar los problemas en materia de seguridad vial, recibirán incentivos en materia fiscal o de contratación pública. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

**Artículo 24.** *Mapas de siniestralidad vial.* Todas las entidades territoriales elaborarán un mapa de siniestralidad vial con el propósito de determinar de manera específica los puntos cruciales en que se requiere la intervención pública y las estrategias para lograr mejorar los índices de siniestralidad vial detectados.

**Artículo 25.** *Énfasis en Planes de Desarrollo.* Todos los Planes de Desarrollo incluirán capítulos específicos sobre medidas en pro de la seguridad vial en la respectiva entidad territorial con el correspondiente presupuesto.

**Artículo 26.** *Rendición de cuentas.* Anualmente el Gobierno Nacional y las Entidades Territoriales rendirán un informe que detalle las metas definidas en materia de seguridad vial y el logro de cada uno. A su vez, incluirán los datos de disminución de número de siniestros viales, número de muertos o lesionados, valor de daños, etc. Además, rendirán un informe de exaltación pública de entidades, organizaciones o empresas y comunidades comprometidas con el objeto y los propósitos de la presente ley.

**Artículo 28.** *Fuentes de financiación.* Para efectos de la financiación de los aspectos contenidos en la presente ley, se tendrán como fuentes de financiación las siguientes:

Aportes del sector privado.

Cooperación internacional en materia de seguridad vial.

Recaudo de multas y comparendos. Este recaudo, en los términos del artículo 160 de la Ley 769 de 2002, debe ser invertido, entre otros, en educación y seguridad vial.

Recursos del Fondo de Prevención Vial. Estos recursos se encuentran principalmente orientados a la prevención de la siniestralidad vial.

Recursos provenientes del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito.

Recursos de la subcuenta ECAT13 del Fosyga. Estos recursos están destinados a la atención integral de víctimas de siniestros de tránsito y fortalecimiento de la red de urgencias.

Recursos de Peajes: La Resolución 3931 del 26 de diciembre de 2000 (modificada por la Resolución 7145 de 2001 y la Resolución 1124 de 2009), establece que los recursos recaudados por el incremento tarifario en la tasa de peajes serán invertidos en seguridad vial.

**Artículo 29.** *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

**CONTENIDO**

Gaceta número 360 - Jueves, 2 de junio de 2011	
SENADO DE LA REPÚBLICA	Págs.
PONENCIAS	
Informe de ponencia para segundo debate segunda vuelta, Pliego de modificaciones, Texto propuesto y Texto aprobado por la Comisión Primera del honorable Senado de la República al Proyecto de Acto Legislativo número 19 de 2010 Senado, 016 de 2010 Cámara, por el cual se establece el criterio de la sostenibilidad fiscal.....	1
Ponencia para segundo debate, Texto propuesto y Texto aprobado en la Comisión Sexta del Senado en la sesión del día 31 de mayo de 2011, al Proyecto de ley número 10 de 2010 Senado, por la cual se promueve la formación de hábitos, comportamientos y conductas seguros en la vía y se dictan otras disposiciones.....	13