



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

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

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXI - N° 685

Bogotá, D. C., miércoles, 10 de octubre de 2012

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
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

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

TEXTO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 176 DE 2012 CÁMARA

por medio del cual modifica el parágrafo 1º y se adiciona un parágrafo transitorio al artículo 48 de la Constitución Política de Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Modifíquese el parágrafo 1º del artículo 48 de la Constitución Nacional así:

Parágrafo 1º. A partir de la vigencia del presente acto legislativo no podrán causarse pensiones superiores a diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes, con cargo a recursos del Régimen de Prima Media.

Artículo 2º. Adiciónese un parágrafo transitorio al artículo 48 de la Constitución Nacional así:

Parágrafo Transitorio: El tope máximo de diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes, al que se refiere el parágrafo 1º de este artículo, no se aplicará para aquellas personas que al 31 de julio de 2010 tuvieron 47 o más años, en el caso de los hombres y 42 o más años en el caso de las mujeres. Para estas personas el tope máximo continuará en veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 3º. Vigencia y derogaciones. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Apoyan esta iniciativa Honorables Representantes a la Cámara. Proyecto de Acto Legislativo Por medio del cual modifica el Parágrafo primero y se adiciona un Parágrafo Transitorio al artículo 48 de la Constitución Política de Colombia.

H. Representante
Departamento de CAUCA

H. Representante ALI LUVIO G.
Departamento de _____

H. Representante
Departamento de BOGOTÁ

H. Representante
Departamento de SMAL

H. Representante
Departamento de BOYACÁ

H. Representante
Departamento de _____

H. Representante
Departamento de _____

Apoyan esta iniciativa Honorables Senadores. Proyecto de Acto Legislativo Por medio del cual modifica el Parágrafo primero y se adiciona un Parágrafo Transitorio al artículo 48 de la Constitución Política de Colombia.

H. Senador
Departamento de BOYACÁ

H. Senador
Departamento de _____

Cordialmente,

DIDIER BURGOS RAMÍREZ
Representante a la Cámara
Partido de La U

CARLOS ENRIQUE SOTO JARAMILLO
Senador de la República
Partido de La U

H. Senador
Departamento de _____

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Desde la expedición del Acto legislativo 01 de 2005, no se ha promovido por el Gobierno Nacional otra reforma estructural al Sistema de Pensiones colombiano que garantice su sostenibilidad y la adecuada asignación de los recursos públicos que se destinan a financiar las pensiones del régimen público o régimen de prima media (administrado actualmente por el ISS en liquidación y en el futuro por la recién creada entidad llamada Colpensiones).

Lo anterior resulta más apremiante, si se consideran las conclusiones de diversos estudios que advierten sobre la existencia de subsidios pensionales en el régimen de prima media que terminan favoreciendo a los quintiles más altos de la población, subsidios que son financiados con los recursos del presupuesto nacional, esto es, con los impuestos que pagan todos los colombianos.

En efecto, del estudio “El Sistema Pensional en Colombia: Retos y propuestas de reforma” realizado por Fedesarrollo en el 2010 y liderado por el actual Director de Planeación Nacional, Mauricio Santamaría, se concluyó que:

(...)

1. El Régimen de Prima Media es fiscalmente insostenible. “Según cifras del Ministerio de Hacienda, las transferencias del Gobierno Central para cubrir el déficit generado por el RPM llegaron a 3.5% del PIB en 2008 y 2009, con una participación de 3.1% del PIB en 2010. Es decir, desde el punto de vista del presupuesto general de la nación (PGN) es uno de los gastos más grandes, solo superado, muy de cerca, por el Sistema General de Participaciones (las llamadas “transferencias” a las regiones) y por el gasto en defensa”.

2. El Régimen de Prima Media es altamente inequitativo. Mientras que en el sistema de salud el 40% de la población de menores ingresos recibe un poco más del 68% de los subsidios otorgados por el sistema, en el sistema pensional, este grupo de población recibe el 2.3% de los subsidios y el 80% de los subsidios se concentran en el 20% de mayores ingresos, generando así un proceso de redistribución altamente regresivo.

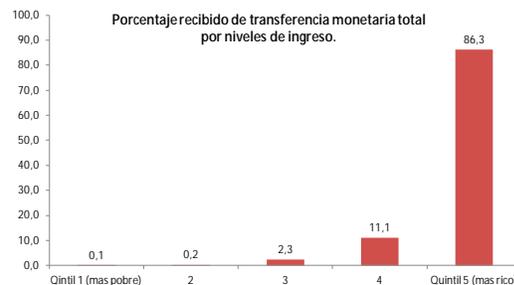
3. El Sistema General de Pensiones mantiene una baja cobertura tanto en la fase de acumulación como en la fase de desacumulación.

Por su lado, el Banco Mundial¹ también ha señalado que durante el 2011 los pagos del gobierno destinados al financiamiento de pensiones ascendieron a \$20.6 billones o 3.3% del PIB y sólo beneficiaron a 1.4 millones de personas. Este gasto equivale a cerca del 90% del recaudo de IVA del 2011².

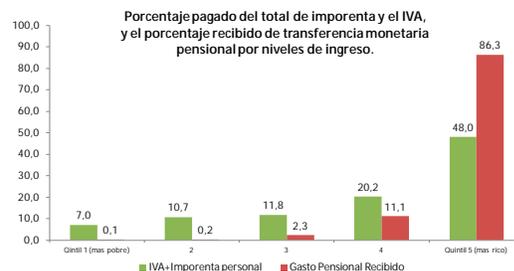
A su vez, el Banco Mundial, citando un estudio realizado por Jairo Núñez y Carlos Castañeda³ de

Fedesarrollo, ratifica la regresividad del régimen público de pensiones dado que únicamente los hombres de los 3 deciles de mayores ingresos y las mujeres del quintil de mayores ingresos alcanzan a acumular las semanas para acceder a una pensión en el Régimen de Prima Media.

Al considerar que únicamente la población que accede a pensión recibe estos beneficios, no es extraño que, como lo menciona el Banco Mundial, más del 80% de los subsidios otorgados por el Régimen Público sean destinados a pagar las pensiones del 20% de la población de mayores ingresos, y el 20% menos favorecido de la población reciba únicamente el 0.1% de estos:



Lo anterior indica que se está destinando la mayor parte del IVA, que es pagado por toda la población, para financiar las pensiones de las poblaciones de ingresos más altos; en esta gráfica, presentada por el Banco Mundial, se explicó la magnitud de la regresividad del régimen público de pensiones:



El gráfico muestra el contraste entre los aportes del quintil de menores ingresos pues mientras estos representan el 7% del recaudo del Estado por conceptos de IVA e impuesto a la Renta, este grupo poblacional únicamente recibe el 0.1% de los recursos destinados al pago de pensiones, mientras que, por el otro lado, el quintil de mayores ingresos contribuye con el 48% del recaudo y recibe cerca del 86.3% de los subsidios.

Esta situación explica los resultados de un estudio realizado por el economista colombiano Hugo López, quien calcula que únicamente del 8.7% de la población colombiana accedería a una pensión en caso de que solo existiera el Régimen de Prima Media. Adicionalmente, los pensionados coinciden con las poblaciones de mayores ingresos y con mayores niveles de educación⁴.

De acuerdo con Fedesarrollo, estos resultados son una consecuencia directa de la desactualización de los parámetros del Régimen de Prima Media, que

¹ Presentación Lars Moller, Economista Senior Banco Mundial. Seminario Temático Anif-Asofondos, Informalidad Laboral, Equidad y Seguridad Social. Medellín, 5 de septiembre de 2012.

² Fuente: Marco Fiscal de Mediano Plazo (2012: 81 y 185).

³ Presentación Lars Moller, Economista Senior Banco Mundial. Seminario Temático Anif-Asofondos, Informalidad Laboral, Equidad y Seguridad Social. Medellín, 5 de septiembre de 2012.

⁴ *El mercado laboral y el problema pensional en Colombia*. Hugo López Castañero y Francisco Lasso Valderrama. Banco de la República. Medellín.

aún no incorporan variaciones de las características demográficas como la actualización de las tablas de mortalidad en Colombia por parte de la Superintendencia Financiera, por medio de la Resolución 1555 de 2010, las cuales reflejan un incremento de las esperanzas de vida al nacer de 7 y 4 años, respectivamente, para hombres y mujeres. La desactualización de los parámetros ha desvinculado el valor de los beneficios con el valor de las cotizaciones haciendo que las personas que acceden a pensión reciban beneficios excesivos con respecto a sus aportes al sistema.

Otros parámetros como limitar el periodo de cálculo del Ingreso Base de Liquidación de la pensión a 10 años y permitir mesadas pensionales hasta de 25 salarios mínimos también han contribuido a la desigualdad actual del sistema.

Consideremos el siguiente ejemplo que explica los subsidios que reconoce el régimen público a los pensionados de mesadas altas:

1. Es el caso de un afiliado que a sus 62 años de edad solicita una mesada pensional estando casado con una mujer de 57 años y se le calcula un Ingreso Base de Liquidación de su mesada pensional igual a 25 salarios mínimos, siendo este el resultado del promedio de sus últimos 10 años de ingresos, según los requisitos del régimen público.

2. Al haber cotizado 1.800 semanas (alrededor de 35 años y un número mayor de las 1.300 semanas exigidas en el RPM) se calcula que este afiliado habría aportado 573 millones (con una rentabilidad real del 4%). Su nivel de Ingreso Base de Liquidación y sus semanas acumuladas le permitirían acceder a una tasa de reemplazo del 68% de acuerdo con el artículo 34 de la Ley 100 de 1993, por lo cual su mesada pensional ascendería a 16 salarios mínimos.

3. El costo total de la pensión⁵ tendría un costo de \$1.990 millones, mientras que el individuo únicamente financió \$573 millones, de forma que el Estado le estaría dando un subsidio de 1.417 millones lo que es igual a 2,5 veces el valor ahorrado por el afiliado.

Este ejemplo permite dar un orden de magnitud de los subsidios que están recibiendo los individuos de mayores ingresos en el sistema público, mostrando que la mayoría de sus costos pensionales son asumidos por el Estado con cargo a los recaudos de impuestos que financia toda la población.

Al evaluar el mismo ejemplo limitando la mesada pensional a 10 salarios mínimos el subsidio se reduciría a \$640 millones siendo aún alto con respecto al valor cotizado, pero significativamente inferior al subsidio calculado en el escenario anterior. Este nuevo escenario muestra parte de las bondades en términos de redistribución del ingreso que generaría la reducción del límite máximo de mesada mediante el cual se podrían restringir los subsidios otorgados por el Régimen de Prima Media a los individuos de mayores ingresos y así generar un sistema menos regresivo.

Este ejemplo se puede resumir en el siguiente cuadro en el cual se evidencia que las pensiones de

altos ingresos están financiadas por medio de subsidios (cerca del 71% del costo de la pensión corresponde a subsidio del Estado), y que estos subsidios se reducirían en más del 50% al establecer un límite máximo a la pensión de 10 salarios mínimos:

	Tope 25 SMLV	Tope 10 SMLV
Semanas	1800	1800
IBL 10 años	\$ 13.552.655	\$ 13.552.655
Coficiente	69%	69%
Pension	\$ 9.289.326	\$ 5.667.000
Costo pensión	\$ 1.988.568.358	\$ 1.213.136.138
Subsidio	\$ 1.416.289.730	\$ 640.857.510
Subsidio %	71%	53%

La Superintendencia Financiera reporta que a julio de 2012 se estaban pagando cerca de 2.365 pensiones con mesadas superiores a 16 salarios mínimos que de acuerdo con el ejercicio anterior tienen un subsidio por lo menos de \$ 1.400 millones. De esta forma 2.365 personas están recibiendo al menos \$3.3 billones en subsidios a sus pensiones.

2. MARCO CONSTITUCIONAL

El Acto legislativo 01 de 2005 reforzó la protección constitucional contenida en el artículo 48 de la Constitución Política del derecho a la seguridad social y adicionó importantes principios constitucionales aplicables al Sistema de Seguridad Social colombiano, como es el de sostenibilidad financiera y la equidad en el sistema pensional.

En efecto, la Sentencia C-228 de 2011, en relación con los principios de sostenibilidad financiera y equidad, señaló que:

*“...según la exposición de motivos la finalidad de la reforma constitucional del artículo 48 de la C. P. fue procurar la sostenibilidad financiera del sistema de seguridad social asegurando la efectividad y la eficiencia de este. Al mismo tiempo se dijo que el acto legislativo introduce dos nuevos criterios o principios a tener en cuenta en el sistema de seguridad social colombiano, además del de universalidad, progresividad, eficiencia y solidaridad, **que son los principios de equidad y sostenibilidad financiera del sistema, los cuales se incluyen “...por cuanto se dispone de recursos limitados que deben ser distribuidos de acuerdo con las necesidades de la población para lo cual se deben establecer los mecanismos que logren la suficiencia con el fin de que realmente se dé la efectividad del derecho...”**. (La negrilla y el subrayado es nuestro).*

*“...Por otra parte considera la Corte que el cambio legal de número de semanas y monto de la pensión de los artículos 9 y 10 de la Ley 797 de 2003 tuvo una explicación necesaria, idónea y proporcional de parte del legislador; **que fue el sostenimiento del sistema de pensiones, sostenimiento que se relaciona con los principios de eficiencia, universalidad y equidad del derecho a la seguridad social consagrado en el artículo 48 de la C. P. ...**” (la negrilla y el subrayado es nuestro).*

Es imperativo modificar el tope máximo de pensiones contenido en el párrafo 1 del artículo 48 de la Constitución Política, pues mantener un máximo de pensión de 25 salarios mínimos en el régimen público de pensiones, contraviene los principios de equidad y sostenibilidad financiera del sistema, dado que, como ya se explicó, las pensiones más altas reconocidas en este régimen y que llegan al tope, no

⁵ Este pensionado tiene una expectativa de vida de 83 años según las tablas de mortalidad RV08, es decir, que la mesada de 16 millones será reconocida durante aproximadamente 21 años.

guardan proporcionalidad con las contribuciones que se requieren para financiar estas pensiones, y en los términos de la Sentencia C-228 de 2011, los recursos son limitados y deben ser distribuidos a la población más vulnerable, que no son precisamente los beneficiarios de pensiones altas que devengan hasta 25 salarios mínimos.

No resulta ajustado a los principios de sostenibilidad financiera y equidad del Acto legislativo 01 de 2005, destinar \$20.18 billones para el pago de la deuda pensional, para beneficiar tan solo a 1.4 millones de pensionados, máxime cuando un porcentaje importante de estos recursos públicos se destinan a financiar las pensiones altas del régimen de prima media, como ya se mencionó en la justificación del proyecto.

Si bien la Corte Constitucional ha señalado que en los Sistemas de Pensiones no existe una relación estrictamente proporcional entre la cotización del afiliado al sistema y lo que recibe como beneficio, esta relación sí debe guardar un factor de proporcionalidad que respete el principio de equidad. Es decir que el beneficio o la pensión no puede romper un mínimo factor de equilibrio, pues esto violaría los principios de equidad y sostenibilidad financiera.

En este sentido, las pensiones altas que se reconocen en el régimen de prima media, como lo vimos en la justificación del proyecto, rompen este factor de proporcionalidad y resultan excesivas y violatorias de los principios de equidad y sostenibilidad.

Recordemos, por ejemplo, que una pensión de 16 salarios mínimos, de conformidad a lo establecido en la metodología de cálculo de pasivos pensionales, tiene un costo de \$1.990 millones de pesos. Si el beneficiario de esta pensión aporta incluso más de las 1.300 semanas exigidas en el régimen de prima media y cotiza 1.800 semanas con un ingreso base de cotización de 25, en los últimos diez (10) años, es decir, su Ingreso Base de Liquidación es de 25 salarios mínimos, y estos aportes rentan al 4% real en el Régimen Público, alcanzaría a acumular tan solo \$573 millones, lo que quiere decir que está recibiendo un subsidio de 1.417 millones de pesos, y la mínima relación de proporcionalidad entre lo que efectivamente aportó y el beneficio que recibirá se rompe al recibir una pensión que le costará 3.5 veces lo efectivamente aportado.

La Sentencia C-1054 de 2004 señala con absoluta claridad la necesidad de preservar un mínimo factor de proporcionalidad entre lo que se aporta y lo que se cotiza, así:

“...En los sistemas de seguridad social no se presenta una relación contractual sinalagmática o estrictamente conmutativa entre lo que aporta el contribuyente al sistema y lo que posteriormente recibe, realidad que permite que no se dé una relación estrictamente proporcional entre la cotización obligatoria y el monto de la pensión, critérios de ponderación judicial hacen que la Corte no pueda dejar de tener en cuenta un factor de mínimo de equidad que impone mantener cierto balance entre la cotización y la pensión...” (la negrilla y el subrayado es nuestro).

En relación con la posibilidad de modificar y fijar topes máximos a la pensión, la Corte Constitucional ha reiterado la potestad del legislador para definir estos topes máximos, señalando además que los Con-

venios de la OIT avalan la posibilidad de establecerlos. En este sentido, la Sentencia C-551 de 2003 mediante la cual se analizó la constitucionalidad de la Ley 796 de 2003, ley del referendo, aclaró:

“...289-El numeral 8 del proyecto de articulado propone adicionar el artículo 187 de la Constitución con normas que regulan lo atinente a las pensiones. En términos generales, la disposición prohíbe pensiones con cargo a recursos públicos, superiores a 25 salarios mínimos legales mensuales; se eliminan los regímenes pensionales existentes que sean especiales, exceptuados, adoptados por cualquier norma o por acuerdo entre nacionales; se establece que el sistema pensional estará regulado únicamente por una Ley General de Pensiones, prohibiéndose separarse de dicha ley en virtud de norma o acuerdo entre nacionales; se fija la edad mínima para pensionarse; se ordena la revisión de pensiones otorgadas en contra del ordenamiento vigente; se congelan por dos años (2005 y 2006) los sueldos y pensiones superiores a 25 salarios mínimos mensuales, que sean pagados con recursos públicos y, finalmente, se establece una excepción a la fuerza pública...”

“...Estos topes máximos o edades mínimas para las pensiones no parecen incompatibles con las regulaciones de la OIT en la materia. Así, el Convenio 128 sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, a pesar de que no ha sido ratificado por Colombia, es relevante para este análisis, y señala que corresponde a los Estados definir la edad para obtener la pensión, siempre y cuando esta no supere los 65 años, e incluso admite que en ciertas condiciones puedan establecerse edades superiores (artículo 14). Ahora bien, el límite señalado por el numeral 8 es bastante menor, pues establece que “no podrán reconocerse pensiones de vejez o jubilación a personas con menos de 55 años de edad...”

“...Ese mismo convenio autoriza que los Estados impongan topes máximos a la mesada pensional (artículo 26), siempre y cuando no se afecten a las mesadas bajas. Por ello, la Comisión de Expertos de la OIT ha admitido que, dentro de ciertos límites, estos topes son admisibles [lxxvi], límites que se reflejan en el numeral 8, pues sólo afecta las pensiones altas, esto es, superiores a 25 salarios mínimos...”

“...Por consiguiente, el numeral 14 no afecta el derecho a las pensiones, tal y como se encuentra reconocido a nivel internacional y mucho menos constituye una sustitución de la Constitución...” (la negrilla y el subrayado es nuestro).

De igual forma, la Sentencia C-155 de 1997 ratificó la potestad del legislador para definir el monto máximo y mínimo de las pensiones, teniendo en cuenta que en el sistema de pensiones se administran recursos limitados, y que por tanto, los recursos existentes deben asignarse preferentemente a quienes devengan menores ingresos. Sobre esto señaló la sentencia:

“...Al establecer unos topes máximos a la mesada pensional, el legislador protege los recursos existentes para el pago de las pensiones, a fin de asignarlos preferencialmente a aquellos que se encuentran en una escala económica inferior. Al limitar el monto máximo de la mesada pensional a quince o a veintidós salarios mínimos, según el caso, el legislador emplea una justificación objetiva, clara y razonable: dar especial protección a aquellos

pensionados que devengan una pensión inferior a 15 salarios mínimos; ello en virtud a que el derecho a la seguridad social se ve desarrollado a través del principio de solidaridad, para proteger la pérdida del poder adquisitivo de las pensiones y mantener el uso racional de los recursos económicos esencialmente limitados... ”(la negrilla y el subrayado es nuestro).

En la Sentencia C-529 de 1996, la Corte, al analizar la constitucionalidad del artículo 142 de la Ley 100 de 1993, mediante el cual se definió un límite de 15 veces el salario mínimo legal mensual, a las mesadas de los pensionados por jubilación, invalidez, vejez y sobrevivientes, de los sectores públicos, oficial, semioficial, en todos sus órdenes, en el sector privado y las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, ratificó nuevamente la potestad del legislador para definir límites máximos a las pensiones, en aras de proteger los recursos existentes para el pago de las pensiones y revalida la importancia de asignar los recursos a quienes se encuentren en condiciones más desfavorables.

Señaló la Corte Constitucional en la sentencia mencionada:

“...7- La norma acusada busca entonces un fin legítimo y utiliza un criterio relevante de diferenciación entre los pensionados de acuerdo al objetivo perseguido. Además, el medio empleado es adecuado, pues el parágrafo acusado establece un tope máximo a la asignación de la mesada adicional, con lo cual el legislador protege los recursos existentes para el pago de las pensiones a fin de asignarlos preferencialmente a aquellos que se encuentran en peor situación. Por último, la medida no es desproporcionada, pues la ley no excluye del beneficio de la mesada adicional a quienes devengan altas pensiones sino que simplemente limita el monto máximo de la misma a quince salarios mínimos, con lo cual, se favorece a los pensionados de menores recursos, pero no injustificadamente como alega el demandante, sino con justa razón, por cuanto se trata de personas que se encuentran en una situación fáctica diferente.

“... Todo lo anterior lleva a esta Corte a concluir que el tratamiento distinto que establece la norma demandada tiene una justificación objetiva, clara y razonable: dar especial protección a aquellos pensionados que devengan una pensión inferior a quince salarios mínimos y que, por ende, se encuentran, por razones económicas, en situación de desventaja material. El tope establecido para la mesada adicional no viola entonces la Constitución por cuanto es una medida pensada por el legislador para buscar que el ingreso de los pensionados conserve su poder adquisitivo y así pueda el beneficiario satisfacer sus necesidades básicas y llevar una vida digna. De esta manera cumple el legislador con el propósito ordenado por la Constitución de promover las condiciones requeridas para que la igualdad sea real y efectiva, como también proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica o física se encuentran en situación de debilidad manifiesta...” (la negrilla y el subrayado es nuestro).

De este marco constitucional y jurisprudencial se puede concluir: **1)** El legislador tiene amplia potestad de configuración en materia de seguridad social que le permite, entre muchos otros parámetros, de-

finir y fijar límites máximos a las pensiones. **2)** Esta potestad tiene justificación en la Constitución, en la medida que se busca asignar de forma eficiente los limitados recursos existentes para el Sistema de Pensiones. **3)** Adicional a preservar el principio de eficiencia, se busca focalizar estos recursos en las personas, que por razones económicas se encuentran en una situación de desventaja material. **4)** El límite máximo para pensiones de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes, contenido en el Acto legislativo 01 de 2005, vulnera los principios de sostenibilidad financiera, equidad y eficiencia, toda vez que estas pensiones no respetan un factor mínimo de equidad y proporcionalidad entre lo que se cotiza y lo que se recibe y por el contrario, el régimen público les reconoce un subsidio con cargo a recursos del presupuesto nacional, esto es, con los impuestos, para financiarlas. **5.)** Por tanto, se hace necesario, con el fin de preservar el principio de equidad y sostenibilidad financiera, modificar el actual tope a las pensiones de 25 SMLM a 10 SMLM.

3. MARCO LEGAL

Desde antaño, el legislador ha fijado topes máximos para las pensiones que se aplican a los trabajadores del sector privado y público. Los límites fijados por el legislador han sido variables y expresados tanto en valor monetario como lo estableció la Ley 6ª de 1945 como en salarios mínimos mensuales, lo cual se evidencia desde la Ley 4ª de 1976.

Para el caso de la Ley 77 de 1956, el límite máximo de las pensiones era de \$1.350 pesos que para el año 1959 es equivalente a 8.8 Salarios Mínimos en el sector urbano, y 12.5 Salarios Mínimos en el sector rural; y para 1961 es equivalente a 6.9 Salarios Mínimos en el sector urbano y 10.4 Salarios Mínimos en el sector rural.

Posteriormente, el artículo 2º de la Ley 4ª de 1976 establecía que el valor de la pensión no podría ser inferior al salario mínimo mensual más alto ni superior a veintidós (22) veces ese mismo salario. Esta ley fue modificada por el artículo 2º de la Ley 71 de 1988, según el cual “Ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual, ni exceder de quince (15) veces dicho salario; salvo lo previsto en convenciones colectivas, pactos colectivos y laudos arbitrales.

Por su parte, el Decreto 1160 de 1989, reglamentario de la Ley 71 de 1988, para efectos de la denominada pensión de jubilación por aportes, fijó como monto máximo quince (15) salarios mínimos legales.

Norma	Límite a la pensión
Ley 6ª de 1945 (artículos 14, 17 y 33)	Máximo \$200 pesos
Ley 77 de 1959 y Ley 171 de 1961 (artículo 6º y artículo 3º respectivamente)	Máximo \$1.350 pesos
Ley 4ª de 1976. (artículo 2º)	Máximo 22 SMM
Ley 71 de 1988 (artículo 2º)	Máximo 15 SMM
Ley 100 de 1993 (artículo 18 original)	Máximo 20 SMMLV
Ley 797 de 2003, artículo 5º. Modifica el artículo 18 de la Ley 100 de 1993	Máximo 25 SMMLV
Acto legislativo 001 de 2005 (parágrafo 1º)	Máximo 25 SMMLV, con cargo a recursos de naturaleza pública.

Resulta relevante citar la Sentencia C-155 de 1997, mediante la cual se estudió la constitucionalidad del artículo 2° de la Ley 71 de 1988 dado que bajó el tope máximo contenido en la Ley 4ª de 1976 de 22 SMM a 15 SMM, encontrando la Corte Constitucional dicha medida ajustada a la Constitución Política, teniendo en cuenta la potestad de configuración del legislador en el diseño de la seguridad social y la necesidad de adaptar las normas al contexto económico, social, demográfico y otras variables que definen el Sistema de Seguridad Social.

Afirmó la Corte Constitucional en esta sentencia:

“...Así las cosas no se advierte contradicción entre los artículos 2° de la Ley 71 de 1988 y 4° de 1976 y la Carta fundamental, en cuanto al cargo relacionado con la existencia de topes máximos, porque el derecho a la seguridad social no resulta desconocido ni conculcado y además, porque el legislador puede, tomando en cuenta las circunstancias y necesidades económicas y sociales de la población que son esencialmente variables, introducir reformas al sistema de seguridad social, en cuanto a los elementos normativos de las pensiones. Las garantías que la Constitución contempla a favor de los pensionados no puede interpretarse en el sentido de recortarle al legislador el ejercicio de la función que la propia constitución le ha confiado, pues ello sería petrificar el ejercicio dinámico de legislar sobre grupos determinados de individuos...” (se subraya).

Las nuevas circunstancias económicas, sociales, demográficas, financieras, tributarias y en especial la inclusión de los principios de sostenibilidad financiera y equidad, le imponen al legislador el deber de ajustar los parámetros del régimen público que comprometen estos principios constitucionales. En este sentido, modificar el tope máximo de pensión de 25 salarios mínimos a 10 salarios mínimos, se hace necesario.

Para complementar este análisis, también resulta relevante citar la regulación internacional, en países con mayor ingreso *per cápita* que Colombia para comparar nuestra legislación frente a la de otros países desarrollados y lo que se encontró es que los países desarrollados han fijado límites máximos de pensión muy por debajo del límite colombiano.

PAÍS	PENSIÓN MÁXIMA
Luxemburgo	4.735 euros/mes
Noruega	2.040 euros/mes
Austria	2.220 euros/mes
Bélgica	1.295,25 euros/mes
Francia	1.134,55 euros/mes
España	1.827 euros/mes (14 mesadas)
Irlanda*	122 euros/ semana
Reino Unido	Entre 428 y 840 euros/mes
Dinamarca	1.020 euros/mes
Grecia	2.058 euros/mes
Portugal	1.199 euros por matrimonio
Colombia	6.191 euros por mes (13 mesadas)

Fuente: Benefits Report 2003, Watson Wyatt

En el ámbito latinoamericano, Perú reconoce en el sistema público una pensión máxima de S/857,36 Soles nuevos, lo cual, expresado en salarios mínimos, es equivalente a 1.4 Salarios Mínimos peruanos.⁶

Inclusive la comparación internacional sugiere que el tope máximo de pensión de 25 SMLV resulta excesivo para el contexto nacional.

⁶ Superintendencia de Banca, Seguros y AFP de Perú.

4. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN

Siguiendo la línea jurisprudencial relativa al establecimiento de condiciones normativas precisas que protejan los derechos adquiridos o en vía de consolidación de los trabajadores⁷, este proyecto de acto legislativo contempla la protección por el transito normativo del tope a las pensiones, a las personas que a la fecha de entrada en vigencia del acto legislativo, no puedan trasladarse de régimen por tener 10 años o menos de la edad mínima de pensión por estar bajo la restricción de traslado de régimen prevista en el literal e) del artículo 13 de la Ley 793 de 2003.

La población definida dentro del régimen de transición que prevé el presente acto legislativo, se sustenta en la protección no solamente de aquellas personas que tienen un derecho consolidado, como inicialmente dictaba la línea Jurisprudencial de la Corte Constitucional⁸ sino aquellas que poseen una

⁷ **Sentencia Corte Constitucional T 013-11 (...) Regímenes de transición, derechos adquiridos, excepciones contempladas en los regímenes de transición y regímenes especiales.**

“18. Los regímenes laborales de transición consisten en la previsión de condiciones muy precisas, que se establecen en nuevas leyes sobre la materia, que modifican condiciones preexistentes, con el fin de proteger derechos adquiridos por los trabajadores o en vía de adquisición, los cuales de no haber sido promulgada la nueva ley, se verían más favorecidos por la normatividad anterior en virtud de la cual venían consolidando sus derechos.

“Por ejemplo, así se refirió la Corte en la sentencia T-235 de 2002^[23] respecto del régimen de transición en pensiones introducido por la Ley 100 de 1993:

“La sustitución de una norma por otra exige la necesidad de un régimen de transición. La existencia de normas transitorias es indispensable en la legislación sobre seguridad social en pensiones porque hay derechos en vía de adquisición.

“Se trata de un derecho ex -lege porque nace de una norma que expresamente lo establece y que señala criterios razonables para gozar de la excepcionalidad.

“Una vez entre en vigencia la norma que establece el régimen transitorio, las personas que reúnen los requisitos para adquirirlo consolidan una situación jurídica concreta que no puede ser menoscabada. Es además un auténtico derecho subjetivo que le da a su titular el derecho a que se le reconozca la prestación en las condiciones establecidas en la normatividad anterior y a acudir ante la jurisdicción en caso de incumplimiento”.

⁸ *Igualmente se debe resaltar que la valoración y la diferenciación entre “meras expectativas”, “derechos adquiridos” y “expectativas legítimas” ha ido evolucionando. En una primera instancia la Corte estableció que únicamente se podía aplicar el principio de no regresividad en materia de pensiones cuando se trataba de derechos adquiridos y no de meras expectativas. Así por ejemplo en la Sentencia C-168 de 1995 en donde la Corte hizo el control de constitucionalidad de algunos apartes de los artículos 11 y 36 de la Ley 100 de 1993, en los cuales se aumentaba la edad y el tiempo de servicio para acceder a la pensión de vejez, se disminuía el monto de ésta, y se creaba un régimen de transición en donde se aplicaban algunos de los elementos del régimen anterior a quienes se encontraban más cerca de cumplir con la edad para la jubilación. En este caso la Corte estableció la regla de que el principio de progresividad no se debe aplicar en materia de pensiones cuando se trata de “meras expectativas”, ya que dicho principio solo se puede aplicar cuando se trata de derechos plenamente consolidados o adquiridos y se dijo que,*

“El derecho adquirido se incorpora de modo definitivo al patrimonio de su titular y queda a cubierto de cualquier acto oficial que pretenda desconocerlo, pues la propia Constitución lo garantiza y protege; no ocurre lo mismo

expectativa legítima con base en la jurisprudencia desarrollada a partir de la Sentencia C 789 de 2002, que señaló:

“...Conforme al principio de proporcionalidad, el legislador no puede transformar de manera arbitraria las expectativas legítimas que tienen los trabajadores respecto de las condiciones en las cuales aspiran a recibir su pensión, como resultado de su trabajo. Se estaría desconociendo la protección que recibe el trabajo, como valor fundamental del Estado (C.N. preámbulo, artículo 1º), y como derecho-deber (C.N. artículo 25). Por lo tanto, resultaría contrario a este principio de proporcionalidad, y violatorio del reconocimiento constitucional del trabajo, que quienes han cumplido con el 75% o más del tiempo de trabajo necesario para acceder a la pensión a la entrada en vigencia del sistema de pensiones, conforme al artículo 151 de la Ley 100 de 1993 (abril 1º de 1994), terminen perdiendo las condiciones en las que aspiraban a recibir su pensión”.

Con lo anotado la Corte estableció 3 situaciones o poblaciones diferentes, a saber:

Derechos adquiridos: Aquellas personas que ya han consolidado un derecho aun cuando el mismo no haya sido declarado.⁹

Meras expectativas: “(...) aquella en general, carece de relevancia jurídica y, en consecuencia, puede ser modificada o extinguida por el legislador”¹⁰.

con la expectativa que, en general, carece de relevancia jurídica y, en consecuencia, puede ser modificada o extinguida por el legislador. Y es en esta última categoría donde debe ubicarse la llamada «condición más beneficiosa». Se puede concluir que quien ha satisfecho los requisitos de edad y tiempo de servicio o número de semanas cotizadas, exigidas por la ley para acceder a una pensión de jubilación o de vejez, tiene un derecho adquirido a gozar de la misma. Pero quien aún no ha completado el tiempo de servicio o llegado a la edad prevista en la norma legal, no tiene un derecho sino que se halla apenas ante una simple expectativa de alcanzarlo en el momento de reunir la condición faltante”.

2.12. Del mismo modo la Corte utilizó la diferenciación entre “meras expectativas” y “derechos adquiridos” en la Sentencia C-189 de 1996 cuando resolvió la demanda del artículo 8º del Decreto 1282 de 1994 que establece que “Los aviadores civiles que ingresen con posterioridad al 1º de abril de 1994 se regirán por las normas establecidas en la Ley 100 de 1993”. En este caso la Corte consideró que no se violaba la expectativa de que a los aviadores civiles que ingresaran con posterioridad al 1º de abril de 1994 se les aplicara un régimen más favorable en razón del alto riesgo y desgaste físico de los aviadores, ya que siguiendo la regla establecida en la Sentencia C-168 de 1995 no se pueden reconocer derechos sobre “meras expectativas” sino sobre derechos adquiridos y consolidados.”.

9 **Sentencia Corte Constitucional T 013-11 y Sentencia T-235 de 2002**

2.12. Del mismo modo la Corte utilizó la diferenciación entre “meras expectativas” y “derechos adquiridos” en la Sentencia C-189 de 1996 cuando resolvió la demanda del artículo 8º del Decreto 1282 de 1994 que establece que “Los aviadores civiles que ingresen con posterioridad al 1º de abril de 1994 se regirán por las normas establecidas en la Ley 100 de 1993”. En este caso la Corte consideró que no se violaba la expectativa de que a los aviadores civiles que ingresaran con posterioridad al 1º de abril de 1994 se les aplicara un régimen más favorable en razón del alto riesgo y desgaste físico de los aviadores, ya que siguiendo la regla

¹⁰ Sentencia C789 de 2002.

Expectativas legítimas“(…) concepto que se refiere a que en determinados casos se puede aplicar el principio de no regresividad a las aspiraciones pensionales de los trabajadores cuando se trata de un cambio de legislación abrupto, arbitrario e inopinado, que lleven a que se vulnere el derecho al trabajo de manera desproporcionada e irrazonable”.¹¹

Con ello las expectativas legítimas cobran una vital importancia como se reconoce en la Sentencia C-663 de 2007 en donde la Corte señaló, respecto del régimen de transición de manera especial en el ámbito pensional, que:

“...los regímenes de transición en el ámbito pensional han sido entendidos como mecanismos de protección previstos por el legislador, mediante los cuales se pretende que los cambios introducidos por una reforma normativa no afecten excesivamente a quienes tienen una expectativa próxima de adquirir un derecho, por estar cerca del cumplimiento de los requisitos necesarios para acceder a él, en el momento del cambio legislativo.

La consagración de tales regímenes, le permite al legislador ir más allá de la protección de los derechos adquiridos de las personas, para salvaguardar incluso las expectativas de quienes están próximos por edad, tiempo de servicios o número de semanas cotizadas a adquirir el derecho a la pensión de vejez, lo que corresponde a una plausible política social que en lugar de violar la Constitución, se adecua al artículo 25 [de la Carta] que ordena dar especial protección al trabajo...”.

Los regímenes de transición, en consecuencia, (i) recaen sobre expectativas legítimas de los asociados y no sobre derechos adquiridos; (ii) su fundamento es el de salvaguardar las aspiraciones de quienes están cerca de acceder a un derecho específico de conformidad con el régimen anterior y (iii) su propósito es el de evitar que la subrogación, derogación o modificación del régimen anterior, impacte excesivamente las aspiraciones válidas de los asociados, especialmente si existe la posibilidad de minimizar esa incidencia y de armonizar las expectativas ciudadanas y los cambios legislativos a través de un régimen de transición” Subraya y negrilla fuera de texto.

Del avance jurisprudencial anotado, se determina que son objeto de protección del cambio normativo:

- Las personas que tienen una situación consolidada.
- Aquellas que ya encuentran definidas las condiciones normativas del tope máximo de las pensiones.

Con el Acto legislativo 01 de 2005, se contempló el respeto y garantía de los derechos adquiridos. En desarrollo de esto, las personas que se encontraban en régimen de transición, bajo el cumplimiento de condiciones determinadas por el mismo acto legislativo, conservan la aplicación de las condiciones normativas del régimen pensión que traían antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, incluyendo el tope máximo de pensión.

Ahora bien, el Acto legislativo 01 de 2005 determinó en 25 salarios mínimos tope máximo de pensión a partir del 31 de julio de 2010, creando con ello

¹¹ Sentencia C228 de 2011. Reitera el concepto de Expectativa legítima.

la aspiración legítima de aplicación de dicho tope a aquellos afiliados del sistema general que se encuentran cercanos a la edad mínima de pensión, los cuales requieren una protección frente a la disminución del tope pensional, pues aplicarlo implicaría un impacto excesivo en las condiciones establecidas a partir del 31 de julio de 2010.

Dado lo anterior, todas aquellas personas que a partir del 31 de julio de 2010, que no se hayan pensionado en los términos del Acto legislativo 01 de 2005 y que les falte menos de 15 años para llegar a las edades de jubilación, esto es, que tengan 47 o más años para hombres y 42 o más años para mujeres, se les aplicará el tope máximo de los 25 salarios mínimos. Quienes no se encuentren en esta situación, se les aplicará el nuevo tope máximo de pensión de 10 salarios mínimos legales vigentes. Se considera que el grupo de personas que se encuentra en la restricción de traslado por contar con 15 años o menos de la edad mínima de pensión, esto es que ya no pueden hacer un cambio de régimen pensional, cuentan con la aspiración legítima de acceder a una pensión, en caso de cumplir los requisitos legales, de conformidad con las condiciones normativas del tope máximo de pensión vigentes a la fecha.

Con ello, para que se consolide el derecho a la transición de la aplicación del tope máximo de pensión en 25 salarios mínimos la persona deberá¹², a la fecha exacta de la expedición del acto legislativo, tener 15 años o menos de la edad mínima de pensión.

De esta manera se amplía la protección, ya que además de proteger del tránsito normativo a las personas que tienen una situación consolidada, se ampara a aquellas personas que ante la imposibilidad de traslado por la edad, ya encuentran definidas las condiciones normativas bajo las que pueden acceder a una pensión incluyendo su tope máximo.

12 **Sentencia Corte Constitucional T 013-11 (...)** 22. Sin embargo, la Corte también ha aclarado que para que se consolide el derecho en vía de adquisición, es necesario que las condiciones existentes para adquirirlo se cumplan antes de que opere el tránsito legislativo, lo que en términos más concretos quiere decir que los requisitos se deben consolidar antes de que entre en vigencia la nueva ley.

En la sentencia C-789 de 2002^[28], sostuvo que “configuran derechos adquiridos las situaciones jurídicas individuales que han quedado definidas y consolidadas bajo el imperio de una ley y que, en tal virtud, se entienden incorporadas válida y definitivamente o pertenecen al patrimonio de una persona.” Aclarando posteriormente que “la Constitución prohíbe el desconocimiento o modificación de las situaciones jurídicas consolidadas bajo la vigencia de una ley, con ocasión de la expedición de nuevas regulaciones legales.”

23. En síntesis, cuando los trabajadores cumplen con las condiciones establecidas en el régimen de transición, quedan exceptuados de que se les aplique el nuevo estatuto y por tanto, no tienen que cumplir requisitos más gravosos introducidos por la reciente ley, para acceder al mismo derecho; tampoco tienen que esperar, para consolidar su derecho, más tiempo del que habían previsto conforme a la regulación bajo la cual éste comenzó a formarse.

24. Uno de los casos en que con mayor frecuencia se estipula un régimen de transición en materia laboral es cuando el requisito de la edad de jubilación se aumenta, respetando así, la expectativa de quienes ya están a punto de alcanzarla, precisamente mediante la excepción de aplicabilidad de las condiciones que impone el nuevo régimen.

Por lo expuesto anteriormente, solicitamos al honorable Congreso de la República y a las bancadas que lo conforman, el voto favorable para esta iniciativa y se convierta en acto legislativo.

De los Señores Senadores y Representantes,


DIDIER BURGOS RAMIREZ
Representante a la Cámara
Partido de La U


CARLOS ENRIQUE SOTO JARAMILLO
Senador de la República
Partido de La U

Apoyan esta iniciativa Honorables Representantes a la Cámara. Proyecto de Acto Legislativo "Por medio del cual modifica el Parágrafo primero y se adiciona un Parágrafo Transitorio al artículo 48 de la Constitución Política de Colombia".


H. Representante
Departamento de


H. Representante
Departamento de

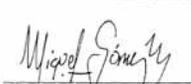

H. Representante
Departamento de

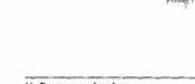

H. Representante
Departamento de

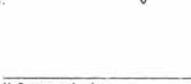

H. Representante
Departamento de


H. Representante
Departamento de

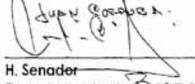

H. Representante
Departamento de

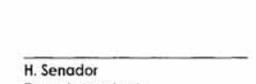

H. Representante
Departamento de


H. Representante
Departamento de


H. Representante
Departamento de

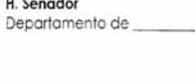
Apoyan esta iniciativa Honorables Senadores. Proyecto de Acto Legislativo "Por medio del cual modifica el Parágrafo primero y se adiciona un Parágrafo Transitorio al artículo 48 de la Constitución Política de Colombia".


H. Senador
Departamento de

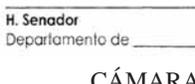

H. Senador
Departamento de

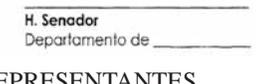

H. Senador
Departamento de


H. Senador
Departamento de


H. Senador
Departamento de


H. Senador
Departamento de


H. Senador
Departamento de


H. Senador
Departamento de

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El 10 de octubre de 2012 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 176, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Didier Burgos Ramírez*, el honorable Senador *Carlos Enrique Soto*, otros honorables Representantes y Senadores.

El Secretario General,
Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 170 DE 2012 CÁMARA

por la cual se establece la cotización al régimen contributivo de salud de los pensionados adultos mayores.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados que tengan la condición de adultos mayores será la siguiente:

a) Del 8% del ingreso de la respectiva mesada pensional cuando la misma no exceda del valor de un salario mínimo legal mensual vigente.

b) Del 8,5% del ingreso de la respectiva mesada pensional cuando la misma sea superior al valor de un salario mínimo legal mensual vigente a inferior al valor de 4 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

c) Del 9% del ingreso de la respectiva mesada pensional cuando la misma sea superior al valor de 4 salarios mínimos legales mensuales vigentes e inferior al valor de 8 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

d) Del 9,5% del ingreso de la respectiva mesada pensional cuando la misma sea superior al valor de 8 salarios mínimos legales mensuales vigentes e inferior al valor de 12 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

e) Del 10% del ingreso de la respectiva mesada pensional cuando la misma sea superior al valor de 12 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La cotización establecida en la presente ley se hará efectiva a partir de su entrada en vigencia.

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

De los señores Congresistas,

Rafael Romero Piñeros y Alba Luz Pinilla, Representantes a la Cámara.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La legislación vigente por la cual se establece la cotización al régimen contributivo de salud de los pensionados dispone una tarifa que, por una parte, no consulta las grandes disimilitudes existentes entre los ingresos de esa población, y, por otra parte, no considera que su pago es realizado en su totalidad por el pensionado, sin tener en cuenta que, precisamente, afecta en la mayoría de casos el único ingreso del cual dispone en una época de su vida en la cual ya no es económicamente activo ni productivo.

El establecimiento de la cotización a cargo de los pensionados para contribuir con el pago del servicio de salud al cual tienen derecho, debe considerar, cuando ellos tienen 60 o más años, el tratamiento que a los adultos mayores dispone la propia legislación nacional en virtud de lo establecido en la Ley 1251 de 2008, por la cual se dictan normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores, en la que se establece que las políticas y acciones públicas para su garantía deben fundarse, entre otros, en los principios de equidad y solidaridad.

En virtud del principio de equidad, al adulto mayor se le debe prodigar un trato justo y proporcional sin distinción del género, cultura, etnia, religión, condición económica, legal, física, síquica o social, dentro del reconocimiento de la pluralidad constitucional; y en razón del principio de solidaridad es deber del Estado, la sociedad y la familia frente al adulto mayor brindar apoyo y ayuda de manera preferente cuando esté en condición de vulnerabilidad.

Como lo señala Waldo Arriagada, los adultos mayores como grupo vulnerable, pueden ser representados en relación a la economía, como sector pasivo, como personas que no están integradas a la actividad productiva, cuya precarización se manifiesta, entre otras cuestiones, en la desigualdad de acceso a una situación de bienestar social, tanto desde la falta de equidad de los sistemas de previsión como de los obstáculos en materia de atención de salud.

Luis Alarcón plantea que: *“La vulnerabilidad coloca a quien la padece en una situación de desventaja en el ejercicio pleno de sus derechos y libertades (...) esta circunstancia viola los derechos de los miembros más débiles de la sociedad y los margina, razón por la cual el Estado tiene la responsabilidad de proteger a estas personas, quienes frecuentemente desconocen cuáles son sus derechos, ignoran los medios para hacerlos valer y carecen de los recursos necesarios para acudir ante los sistemas de justicia”.*

El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la OEA se refiere a los adultos mayores, de manera que los Estados Parte se comprometen a adoptar las medidas necesarias para llevar a la práctica el derecho de toda persona a protección especial durante su ancianidad, y la Carta de los Principios a favor de las Personas Mayores de la ONU reconoce a estas personas, entre otros derechos, la independencia, la participación, los debidos cuidados, la autorrealización y la dignidad.

Adicionalmente en 1999 se adopta la Recomendación General N° 6 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en 2002 el Plan Internacional de Acción sobre el Envejecimiento de la misma ONU, que es reconocido como orientador de la política social y las acciones a desarrollar por la sociedad civil para favorecer el desarrollo de los adultos mayores y de las contribuciones para la solución de los problemas asociados con la vejez.

En correspondencia con estos compromisos adquiridos con la comunidad internacional, en el año 2003 se adopta la Estrategia Regional de Implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid, la cual se encamina hacia una ampliación de la cobertura de las intervenciones con objetivo en las personas de más edad, de manera que se creen los contextos para una protección social de toda la población, cuyo contenido sea la inclusión de mejores niveles de bienestar y ejercicio pleno de los derechos.

Como lo refiere Jaspers, “Ante este panorama, uno de los retos centrales para América Latina y el Caribe radica en aprovechar el potencial positivo creado por la transición demográfica y prepararse oportuna y adecuadamente para enfrentar las nuevas

necesidades que emergen de estos cambios, con el fin de impulsar un desarrollo sostenible con equidad social en la región. Para avanzar en este camino, es preciso estimar el valor y el significado que tiene el contrato intergeneracional para cada sociedad”.

En ese orden de ideas, dada la integración constitucional que se hace de los tratados que reconocen derechos a las personas, es obligación del Estado colombiano incorporarlas y hacerlas efectivas, de manera que este proyecto de ley, sin desconocer que en razón del principio de solidaridad todas las personas deben contribuir con el financiamiento de las cargas públicas, ajusta el monto de la cotización para su salud de los pensionados que sean adultos mayores, en consideración a su nivel de ingresos y en atención a que es un grupo humano vulnerable, al cual hay que dar un trato diferenciado respecto del resto de la población.

En palabras de Arriagada, la noción del envejecimiento como fenómeno articulado e integrado con las necesidades de desarrollo de la sociedad entera –y no sólo de las personas mayores de forma aislada-, ha de convocar a la evaluación, por parte los gobiernos, de las políticas que implementan, para fortalecer las que se orientan al establecimiento de una sociedad que incluya a todos, mediante un nuevo pacto de protección social, y a este propósito responde esta iniciativa legislativa.

De los señores Congresistas,

Rafael Romero Piñeros y Alba Luz Pinilla, Representantes a la Cámara.

**CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL**

El 9 de octubre de 2012 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 170, con su correspondiente exposición de motivos, por los honorables Representantes *Rafael Romero Piñeros y Alba Luz Pinilla*.

El Secretario General,

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 172 DE 2012

por medio de la cual se dictan normas en materia de costos transaccionales y beneficios financieros a los usuarios y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Finalidad.* La presente ley establece un mecanismo en materia de costos financieros y transaccionales impartidos por las entidades financieras hacia los usuarios, busca promover al acceso y el uso de instrumentos de ahorro por parte de la población de escasos recursos para fortalecer la inclusión de un sector de la población en los sistemas formales del sector financiero.

Artículo 2°. *Definiciones.* Para efectos de la presente ley, se consagran las mismas definiciones que establece el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

Artículo 3°. *Beneficiarios.* Para efectos de la presente ley, son beneficiarios:

a) Los asalariados e independientes que demuestren ingresos iguales o inferiores a dos salarios mínimos mensuales legales vigentes (2 SMMLV).

b) Los estudiantes colombianos entre 16 y 25 años de edad que se encuentren vinculados en alguna institución de educación superior, técnica o tecnológica.

c) La población clasificada en el nivel I y II del Sisbén.

Parágrafo 1°. El Congreso de la República autorizará a la Superintendencia Financiera, para que cree un registro de beneficiarios del proyecto de ley de la referencia.

Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional quedará facultado para determinar la forma en que se certificarán los ingresos de los beneficiarios de la presente ley, en un término de sesenta (60) días.

Artículo 4°. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, todas las entidades financieras deberán eliminar los cobros transaccionales y costos financieros en las cuentas de ahorros para los usuarios de que tratan las literales a), b) y c) del artículo 3° de la presente ley.

Los cobros transaccionales y/o costos financieros que deben desmontar las entidades financieras en una única cuenta de ahorros del usuario, sin importar que el usuario tenga más cuenta de ahorros, se mencionan a continuación:

- a) Cuota de manejo por la cuenta de ahorros
- b) Costo de talonario para el manejo de cuenta de ahorros
- c) Cuota de manejo por la tarjeta débito de la cuenta de ahorros
- d) Costo por consignación nacional en oficina diferente a la de la radicación
- e) Costo fijo consulta de saldo en cajero de la entidad
- f) Costo por retiros en cajero de la entidad y en la oficina
- g) Costo por transferencia en cajero a diferente titular de la entidad
- h) Costo de pagos a terceros en cajero de otra entidad
- i) Costo fijo por acceso a internet
- j) Consulta de saldo por internet
- k) Costo de transferencia por internet a cuentas de diferente titular de la entidad
- l) Costo por pagos a terceros por internet
- m) Costo por extractos
- n) Costo por certificaciones

Parágrafo 1°. Los demás costos financieros y transaccionales similares o iguales a los mencionados en el artículo 4° de la presente ley cobrados a los usuarios de que tratan los literales a), b), c) del artículo 3° de la presente ley deberán ser eliminados.

Parágrafo 2°. Por lo tanto, no podrán cobrarse ninguno de los costos financieros y transaccionales mencionados en el artículo 4° de la presente ley.

Artículo 5°. Los usuarios de las entidades financieras podrán disponer de todo el dinero depositado en la cuenta de ahorros sin tener la obligación de mantener un saldo mínimo en la cuenta de ahorros de la entidad financiera, para lo cual los montos en los cajeros electrónicos deberán permitir el retiro completo del dinero en múltiples transacciones diarias.

Parágrafo. En ningún caso para la apertura de cuentas de ahorro para los usuarios de que trata los literales a), b), c) del artículo 3° de la presente ley, se exigirá un monto o depósito mínimo inicial por parte de las entidades financieras.

Artículo 6°. Las demás cuentas de ahorros que se encuentran excluidas del beneficio del que trata la presente ley deberán tener costos financieros y/o transaccionales proporcionales al monto de dinero por el cual se realice la transacción y en ningún caso los costos mencionados aumentarán anualmente por encima del índice de precios al consumidor IPC de cada año.

Parágrafo 1°. Los cajeros automáticos de la entidad financiera tendrán que ofrecer a los usuarios la opción de retirar la totalidad del monto máximo de dinero fijado por día en una sola transacción.

Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional establecerá el monto máximo hasta el cual aplicará la tarifa proporcional para las cuentas de ahorros excluidas del beneficio de que trata la presente ley atendiendo las normas generales establecidas en los artículos 62 y 63 de la Ley 1430 del 2010.

Artículo 7°. Las entidades financieras facultadas para ofrecer productos de cuenta de ahorros en el Sistema financiero deberán informar a los usuarios de manera oportuna y clara el beneficio que otorga la presente ley y su alcance. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

Artículo 8°. La presente ley rige a partir de la promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarios.

De los honorables Representantes,

Hernando José Padaui Álvarez, honorable Representante a la Cámara, autor; *David Barguil Assis* y *Fabio Amin Saleme*, honorables Representantes a la Cámara.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Actualmente, se ha hecho evidente la poca protección para los usuarios de las diferentes entidades financieras a nivel nacional, dado el poco control por parte del Estado al no tener normas específicas y las que existen carecen de sentido social, que permitan la regulación de los costos que se generan por el manejo de los diferentes productos financieros, como lo son: el cobro de cuotas de manejo, transacciones por medio de ventanilla, cajeros automáticos o simples movimientos dentro del mismo sistema; actualmente se realizan alrededor de 1.263 millones de este tipo de transacciones; el cobro de estos servicios financieros han aumentado a lo largo del tiempo.

Hecho que ha incrementado la desconfianza por parte de la población, haciendo que cada día un mayor porcentaje de la misma prefiera abstenerse de adquirir este tipo de servicios bancarios o retirarse del sector, situación que en un momento determinado podría generar crisis en el sector financiero, teniendo en cuenta que el mejor activo de una entidad bancaria es la confianza, la cual se vería altamente afectada con los altos costos en tienen que incurrir los usuarios constantemente para poder utilizar dicho sistema.

A su vez, uno de los principales objetivos del Gobierno del Presidente Santos es la bancarización del país. Con esto se pretende que gran parte de la sociedad logre acceder al sector financiero y aumente así la credibilidad del mismo atrayendo un mayor número de inversiones que permanezcan y ayuden al aparato productivo a moverse ágilmente. Para lograr llevar a cabo este objetivo se necesita de un gran esfuerzo por parte del Estado y de las entidades pertenecientes al sector financiero.

A raíz de esto y con el objetivo de guiar al país a mejores condiciones dentro del sistema bancario

y el posicionamiento de este a nivel internacional, se realiza esta iniciativa para el desmonte de los cobros transaccionales a las cuentas de ahorros para personas cuyos ingresos sean inferiores o iguales a dos salarios mínimos legales vigentes (2 SMLV), cabe destacar que esta exención de pagos solo podrá ser llevada a cabo a una cuenta de ahorros por persona. En todo caso, cualquier costo por convenios o servicios entre empleador y entidad bancaria para el pago de su nómina, no podrá de ninguna manera recaer sobre el empleado so pena de incurrir en un delito. Es decir, que el empleado abrirá su cuenta y estará exenta de cualquier costo por apertura o por servicios financieros. Esto permitirá que el grado de confianza y el nivel de ahorro por parte de los consumidores aumenten al igual que la vinculación al sector financiero.

ELIMINACIÓN DE COSTOS FINANCIEROS Y SU IMPORTANCIA PARA COLOMBIA

En Colombia se deben tener en cuenta varios aspectos cuando se intenta explicar el comportamiento tanto económico como social del país en los últimos años. En 2007 tuvimos un crecimiento de 8,3% y a pesar de caer al -1,5% en 2008, en el reporte del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) evidencia la recuperación económica con un crecimiento de 4,5% para 2010. Por lo que se esperaría un mayor desarrollo dentro del país. Si bien la economía colombiana creció durante los últimos años, resulta importante mirar más allá del crecimiento económico para lograr entender la realidad del país, un indicador que en la actualidad da una señal de la situación de la economía en general es el nivel de inclusión al sistema financiero, ya que este debe formar parte de las estrategias para combatir la pobreza.

Si analizamos que las condiciones del sistema financiero en Colombia no promueve la competitividad entre los mismos bancos, puesto que los altos costos que este generan hacen que la diferenciación de los productos ofrecidos sea casi nula.

Aún así para 2011, el número de personas con cuenta de ahorro creció 8,6%, consolidando a este producto como el gran determinante de la inclusión financiera.

El llevar a cabo la exención de pagos por costos financieros en este tipo de cuentas además de las características expuestas anteriormente, traería consigo un mayor bienestar para gran parte de la población colombiana. Este bienestar estaría asociado al ahorro del pago de los servicios financieros, lo que permitiría que los individuos puedan adquirir diferentes bienes o servicios indispensables para mejorar su calidad de vida y mantener así el crecimiento en la productividad del país. Por otro lado, el aumento en los niveles de ahorro por parte de los ciudadanos amortiguaría una futura crisis financiera.

En conclusión resulta beneficioso para Colombia que se modernice el sistema financiero, ya que este es un sector esencial para la competitividad con el mundo. Dado que para los grandes inversionistas la credibilidad de los ciudadanos en su sistema financiero amplía la opción de invertir. Este panorama traería para el país un incremento en las tasas de inversión y de esta manera un mayor crecimiento económico.

El marco normativo sobre las tarifas financieras que rigen el sistema financiero colombiano se remontan al Decreto 1988 de 1966, el cual autorizó a

la Asociación Bancaria de Colombia para unificar las tarifas de las comisiones por los servicios financieros y a su vez facultaba a la Superintendencia Bancaria para que aprobara dichas tarifas y vigilara el cumplimiento de las diferentes entidades suscritas a esta. Dicho Decreto fue declarado inexecutable por la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 2 de mayo de 1968 con ponencia del doctor Guillermo Ospina Fernández, puesto que no existe ley alguna que autorice al Gobierno o a la Superintendencia Bancaria para fijar tarifas por los servicios que prestan; dado este panorama las entidades financieras poseen libertad para fijar tarifas transaccionales y el cobro de las mismas a sus usuarios. En la actualidad no existe una modificación al ordenamiento jurídico en este sentido.

El Congreso de la República introdujo la Ley 1328 de 2009, bajo el título *¿Del Régimen de Protección al Consumidor Financiero*, esto con el fin que la información debía desarrollarse como principio orientador de la defensa del consumidor financiero. Cabe resaltar que esta no otorgó ninguna competencia a la Superintendencia Financiera para la vigilancia y control sobre las tarifas financieras cobradas a los usuarios, por lo que en la actualidad se sigue viendo cómo los bancos determinan los precios de estos cobros, sin reconocer que gran parte de la población colombiana tiene ingresos bajos, con los cuales debe cubrir las necesidades básicas de ellos mismos y sus familias.

A su vez, el presente proyecto busca que se reconozca que la población con menos recursos y más necesidades tiene derecho a disfrutar de beneficios financieros, que les permita mejorar su calidad de vida; esto por medio de la eliminación de las tarifas transaccionales a las personas con ingresos bajos, entendiéndose ingresos bajos a quienes devenguen en un empleo formal hasta dos salarios mínimos legales vigentes y esto pueda ser comprobable mediante la ley, de no ser así se entenderá como delito.

Este proyecto no dejara de lado los propósitos de la Ley 1328 de 2009, sólo pretende que se mejore la protección al usuario financiero mediante el reconocimiento del nivel económico de los individuos.

MARCO NORMATIVO

El marco normativo sobre las tarifas financieras que rigen el sistema financiero colombiano se remontan al Decreto 1988 de 1966, el cual autorizó a la Asociación Bancaria de Colombia para unificar las tarifas de las comisiones por los servicios financieros y a su vez facultaba a la Superintendencia Bancaria para que aprobara dichas tarifas y vigilara el cumplimiento de las diferentes entidades suscritas a esta. Dicho decreto fue declarado inexecutable por la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 2 de mayo de 1968 con ponencia del doctor Guillermo Ospina Fernández, puesto que no existe ley alguna que autorice al Gobierno o a la Superintendencia Bancaria para fijar tarifas por los servicios que prestan; dado este panorama las entidades financieras poseen libertad para fijar tarifas transaccionales y el cobro de las mismas a sus usuarios. En la actualidad no existe una modificación al ordenamiento jurídico en este sentido.

El Congreso de la República introdujo la Ley 1328 de 2009, bajo el título del Régimen de Protección al Consumidor Financiero, esto con el fin que la información debía desarrollarse como principio orientador de la defensa del consumidor financiero.

Cabe resaltar que esta no otorgó ninguna competencia a la Superintendencia Financiera para la vigilancia y control sobre las tarifas financieras cobradas a los usuarios, por lo que en la actualidad se sigue viendo cómo los bancos determinan los precios de estos cobros, sin reconocer que gran parte de la población colombiana tiene ingresos bajos, con los cuales debe cubrir las necesidades básicas de ellos mismos y sus familias. El presente proyecto busca que se reconozca que la población con menos recursos y más necesidades tiene derecho a disfrutar de beneficios financieros, que les permita mejorar su calidad de vida; esto por medio de la eliminación de las tarifas transaccionales a las personas con ingresos bajos, entendiéndose ingresos bajos a quienes devenguen en un empleo formal hasta dos salarios mínimos legales vigentes y esto pueda ser comprobable mediante la ley, de no ser así se entenderá como delito.

Este proyecto no dejará de lado los propósitos de la Ley 1328 de 2009, sólo pretende que se mejore la protección al usuario financiero mediante el reconocimiento del nivel económico de los individuos.

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL PROYECTO DE LEY

Proyecto de ley número 091 de 2010 Cámara

*por la cual se dictan normas en materia de costos de los servicios que prestan las entidades financieras y se dictan otras disposiciones.*¹

Autor: honorable Representante *David Barguil Assis*, Comisión Tercera.

Este proyecto de ley radicado el 10 de septiembre de 2010 y que fue sometido a consideración de los honorables Representantes de la Comisión Tercera, consta de cuatro artículos, en lo que se dictan normas adicionales al numeral 3 del artículo 326 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero lo cual busca establecer tarifas fijas en las que se cobre por concepto de transacciones y consultas por medio de cajeros automáticos, internet, telefonía móvil y audio respuesta.

De igual forma busca que la Superintendencia Financiera establezca un monto máximo hasta el cual puede aplicar la tarifa diferencial, en el valor de las transacciones, con el fin de que las entidades financieras vigiladas por este organismo realicen cuadros informáticos en los que se fijen los costos por utilización de estos servicios, el cual debe constar de manera permanente en la página web de las entidades y debe ser remitida a la confederación Colombiana de Consumidores.

Proyecto de ley número 132 de 2011 Cámara

por medio de la cual se regulan los gastos por concepto de gestiones pre jurídicas, cobros extra proceso o cobro persuasivo para los créditos ordinarios, microcréditos y créditos de consumo.

Autor: honorable Representante *Orlando Alfonso Clavijo Clavijo*.

Este proyecto de ley tiene como objetivo principal que las entidades financieras asuman los costos de las llamadas telefónicas en las cuales se les recuerda a los deudores sobre las fechas en que se ha registrado una mora y las implicaciones que este comportamiento tiene para quienes se encuentren en tal situación. “La reforma del artículo 1629 del Cód-

¹ Ponencia Primer Debate. *Gaceta del Congreso* 802 de 2010, 815 de 2010.

go Civil y la adición del literal v) del artículo 7° de la Ley 1328 de 2009 se constituirá en un alivio para los consumidores financieros en Colombia, muchos de los cuales por haber presentado una pequeña mora en el pago de sus obligaciones crediticias, son castigados con el cobro de gastos pre jurídicos o extraprocesales o persuasivos, hechos a gran escala por algunos *call center*, situación que hace aún más gravosa su situación económica”².

LEYES Y DECRETOS RELACIONADOS A LOS COSTOS FINANCIEROS

• **Ley 1328 de 2009 (julio 15)**³: tiene por objeto establecer los principios y reglas que rigen la protección de los consumidores financieros en las relaciones entre estos y las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, sin perjuicio de otras disposiciones que contemplen medidas e instrumentos especiales de protección.

1. Procurar la educación de los consumidores.
2. Políticas, procedimientos y controles para la protección.
3. Mecanismos de Suministro de Información al Consumidor.
4. Análisis de Quejas y Reclamaciones: Enriquecer la gestión de Protección y adoptar correctivos.

• **Ley 45 de 1990**, se establece la prohibición de todos aquellos acuerdos, convenios, prácticas o cualquier otra medida que busque restringir la libre competencia en el sistema financiero y asegurador en Colombia.

• **Ley 35 de 1993**, define los parámetros para la intervención del Gobierno Nacional en las actividades financiera, bursátil y aseguradora, con sus respectivos decretos reglamentarios.

• **Decreto 663 de 1993**, por el cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

• **Ley 510 de 1999**, en la que se dictan disposiciones sobre el sistema financiero y asegurador, el mercado público de valores.

• **Ley 795 de 2003**, en la que se ajustan normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

• **Ley 964 de 2005**, enuncia criterios a los que debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular las actividades de manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público que se efectúen mediante valores.

• **Ley 1328 de 2009**, normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores.

• **Decreto 2555 de 2010**, decreto único en el que se recogen y reexpiden las normas en materia del sector financiero, asegurador y del mercado de valores.

JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

La Corte Constitucional en varias ocasiones se ha referido al derecho de la libertad económica al interior del ordenamiento jurídico colombiano, por lo cual la Corte ha señalado “como la libre empresa, libre competencia y la libre iniciativa privada son presupuestos esenciales de la libertad económica y pilares fundamentales de nuestra constitución”. De igual forma ha expresado que “La Carta Política dis-

pone en su artículo 333 que la actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Por libertad económica se entiende la facultad que tiene toda persona de realizar actividades de carácter económico según sus preferencias o habilidades, con miras a crear, mantener o incrementar su patrimonio”⁴.

Por otra parte haciendo referencia al principio de la libertad económica, la Corte Constitucional ha manifestado que es indispensable para el buen funcionamiento de la economía social de mercado, lo cual se afirmó mediante la **Sentencia C-616 de 2001** en la que se precisó que “La competencia es un principio estructural de la economía social del mercado, que no sólo está orientada a la defensa de los intereses particulares de los empresarios que interactúan en el mercado, sino que propende por la protección del interés público, que se materializa en el beneficio obtenido por la comunidad de una mayor calidad y unos mejores precios de los bienes y servicios que se derivan como resultado de una sana competencia. De ahí, que la Carta Fundamental, le ha impuesto expresamente al Estado el deber de impedir que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitar o controlar el abuso de la posición dominante que los empresarios tengan en el mercado”.

IMPACTO FISCAL

El Sistema Financiero juega un papel determinante dentro del régimen tributario en nuestro país, no solamente por ser uno de los sectores que más carga impositiva tiene, sino también cumple con la función de efectuar el recaudo de todos los impuestos nacionales y territoriales, además procesa y entrega toda la información a la administración tributaria nacional, departamental y municipal para lo cual obliga a las entidades financieras a efectuar drásticas implementaciones operativas y tecnológicas a su interior, con el único fin de cumplir dicho papel recaudador.

Razón por la cual el sector financiero es el actor idóneo para sugerir al gobierno que cada día la población colombiana necesite y requiera de dicho sistema para consolidarse como un instrumento de ahorro de las personas de beneficiarias con el proyecto de ley de la referencia.

Es claro que el sistema impositivo actual presenta serias deficiencias: es inequitativo, poco progresivo e ineficiente. No se deben escatimar esfuerzos para lograr un estatuto que vincule a todos los sectores de la economía, que genere un mejor y más efectivo recaudo y que además logre la estabilidad jurídica necesaria para atraer a la inversión extranjera, pero que a su vez las transacciones y cobros tributarios de los beneficiarios del proyecto de ley sean menos drásticas y se desarrollen en virtud del principio de justicia constitucional.

Por último, es pertinente indicar que si bien el Sistema financiero requiere de una reforma que vincule cada vez más a la población que no posee un alto nivel de ingresos económicos, pero que de una u otra manera es usuaria del sector al que se refiere el anterior articulado, lo cual indica que en la actualidad el régimen tributario no se puede apartar de este escenario, toda vez, que los costos bancarios no son ajenos a los costos fiscales ni a los tributos de las

² *Gaceta del Congreso* números 49 de 2012, 273 de 2012

³ Secretaría del Senado. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2009/ley_1328_2009.html

⁴ Sentencia T-425 de 1992. M. P. Ciro Angarita Barón.

transacciones efectuadas por cada uno de los clientes o consumidores financieros.

De esta manera, para poder cumplir con esta normativa se requieren modificaciones sustanciales, especialmente en materia de administración de datos personales, disminución de costos financieros por las operaciones transaccionales y equilibrio de los costos tecnológicos necesarios para cumplir con la gestión de recaudo nacional y territorial.

De los honorables Representantes,

Hernando José Padaui Álvarez, honorable Representante a la Cámara, autor; *David Barguil Assis* y *Fabio Amín Saleme*, honorables Representantes a la Cámara.

CÁMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL

El 9 de octubre de 2012 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 172, con su correspondiente exposición de motivos, por los honorables Representantes *Hernando José Padaui Álvarez*, *David Barguil Assis*, *Fabio Amín Saleme*.

El Secretario General,

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 173 DE 2012 CÁMARA

por medio de la cual se autoriza la emisión de la estampilla Pro Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Autorízase al Concejo de Bogotá, Distrito Capital, para que expida el acuerdo que ordene la emisión, distribución y recaudo de la contribución parafiscal estampilla “Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca” cuyo producido se destinará a la adquisición y construcción de una nueva sede de la universidad Colegio Mayor de Cundinamarca.

Artículo 2°. La emisión de la estampilla cuya creación se autoriza, será hasta por la suma de doscientos cincuenta mil millones de pesos (\$250.000.000.000.00). El monto total recaudado se establece a precios constantes de 2012.

Artículo 3°. De conformidad con el inciso 2° del artículo 338 de la Constitución Política, autorízase al Concejo Distrital de Bogotá, D. C., para que determine las características, tarifa y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla, que se pagará únicamente por parte de los contratistas de estudios de factibilidad, diseños, consultorías, contratos e interventorías de obra pública que se realicen en el territorio de Bogotá, Distrito Capital.

Parágrafo. La base gravable de la contribución parafiscal de la estampilla la constituye el valor del acto jurídico que se celebre con la entidad territorial.

Artículo 4°. La obligación de adherir y anular la estampilla “Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca”, queda a cargo de los funcionarios del Distrito de Bogotá que intervengan en los diferentes actos y hechos económicos que sean sujetos de gravamen que se autoriza por la presente ley.

Artículo 5°. La presente estampilla no se podrá crear si las existentes en la entidad territorial que se

encuentren vigentes exceden el 5% del presupuesto anual de la entidad territorial.

Artículo 6°. La tarifa contemplada en esta ley, no podrá exceder el tres por ciento (3%), del valor del hecho sujeto al gravamen.

Artículo 7°. El control y la fiscalización interna de la contribución parafiscal de la estampilla recaerán sobre la administración distrital, la cual implementará mecanismos de fiscalización para el cálculo y pago correcto de la contribución, sin perjuicio de las sanciones que se hayan previsto.

Artículo 8°. La administración y distribución de los recursos recaudados por la emisión de la estampilla Pro Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca estará en cabeza del Consejo Superior Universitario, de conformidad con lo establecido por la presente ley.

Artículo 9°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

José Joaquín Camelo Ramos,

Representante a la Cámara.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CARACTERÍSTICAS HISTÓRICAS

La Ley 48 del 17 de diciembre de 1945, firmada por el entonces Ministro de Educación, doctor Germán Arciniegas, dio vida al Colegio Mayor de Cultura Femenina de Cundinamarca, adscrita a la División de Educación Possecundaria del MEN. Carreras Técnicas y Tecnológicas. (1945-1979).

La Ley 24, el 11 de febrero de 1988, reestructura el Ministerio de Educación Nacional y en concordancia con el Decreto 758 del mismo año el Colegio Mayor se convierte en Establecimiento Público del Orden Nacional y se consolida académicamente como Institución Universitaria.

Mediante la Ley 30 de 1992, la hoy Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca es declarada como Ente Universitario Autónomo, definiendo así su naturaleza jurídica dentro del servicio a la educación.

Mediante la Ley 91 del 14 de diciembre de 1993, se cambia el nombre de la Institución por el de Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca.

Mediante Resolución 828 del 13 de marzo de 1996, emanada del Ministerio de Educación Nacional, se le otorga a esta institución el Reconocimiento Académico como Universidad.

2. JUSTIFICACIÓN Y OBJETIVO DEL PROYECTO DE LEY

El financiamiento de la universidad pública en Colombia está fundamentado de la siguiente manera:

- a. Por los aportes directos de la Nación y las entidades territoriales,
- b. Por la generación de recursos propios que cada institución consigue en el ejercicio de sus labores misionales de formación, extensión e investigación,
- c. Por el apoyo de Colciencias a los proyectos de las universidades,
- d. Por los proyectos de fomento dirigidos desde el Ministerio de Educación Nacional, y
- e. Por los recursos provenientes de estampillas Pro Universidad.

De otra parte, según la Ley 30 de 1992, las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas que

cumplan con los requisitos de calidad establecidos por el Sistema Nacional de Acreditación en los campos de acción afines al programa propuesto y con un concepto favorable del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) podrán recibir la autorización del MEN para ofrecer y desarrollar programas de maestría y doctorado.

Lo anterior implica que las estampillas se han convertido en un instrumento jurídico valioso que coadyuva al desarrollo de las universidades toda vez que aportan en gran medida a los mecanismos ya diseñados por la ley para dar manejo a su operatividad y desempeño académico misional. Las universidades públicas que cuentan con el beneficio de la estampilla han podido emprender grandes proyectos de ampliación de cobertura, dotación de laboratorios, compra de equipos, adquisición de predios, construcción de infraestructura, entre otros, que de manera distinta a este mecanismo hubiese sido imposible de afrontar ya que el Ministerio de Educación Nacional, por razones de presupuesto, está imposibilitado para cofinanciar los proyectos de expansión de las universidades en respuesta a las necesidades galopantes en materia educativa que demanda la población estudiantil colombiana y que a su vez se constituye en la fuerza laboral altamente capacitada que regirá los destinos de nuestro país.

La Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca afronta una problemática puntual con la sede principal ya que está ubicada en predios que mediante acción popular el juez 30 de Bogotá, después de un prolongado proceso jurídico, bajo el argumento de proteger el derecho e interés colectivo del patrimonio cultural de la nación le ha otorgado el derecho al Museo Nacional de desarrollar allí su plan de ampliación.

3. ASPECTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

El presente proyecto de ley se inscribe dentro de lo dispuesto por los artículos 150, numeral 12, y 338 de la Constitución Política de Colombia. En efecto, de conformidad con el numeral 12 del artículo 150 de nuestra Carta, corresponde al Congreso de la República “establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley”. De otra parte, el artículo 338 prevé lo siguiente:

En tiempo de paz solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales y parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un periodo determinado no pueden aplicarse sino a partir del periodo que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.

4. CARACTERÍSTICAS DE LA UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE CUNDINAMARCA

a. INFORMACIÓN GENERAL

La Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca (Número de Identificación Tributario – NIT: 800.144.829-9) es un Ente Universitario Autónomo, con régimen especial, personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente, vinculado al Ministerio de Educación Nacional en lo que se refiere a las políticas y a la planeación del sector educativo. Fue creada por la Ley 48 del 17 de diciembre de 1945, con el nombre de Colegio Mayor de Cultura Femenina de Cundinamarca; posteriormente, mediante la Ley 91 de 1993 cambió el nombre a Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca. Se encuentra reconocida como Universidad por la Resolución 828 del 13 de marzo de 1996, expedida por el MEN.

b. OFERTA ACADÉMICA:

PROGRAMAS ACADÉMICOS EN PREGRADO:

PREGRADO PRESENCIAL	
ADMINISTRACIÓN Y ECONOMÍA	
- Administración de Empresas Comerciales	
- Economía	
- Tecnología en Asistencia Gerencial	
CIENCIAS DE LA SALUD	
- Bacteriología y Laboratorio Clínico	
CIENCIAS SOCIALES	
- Trabajo Social	
- Turismo	
DERECHO	
- Derecho	
INGENIERÍA Y ARQUITECTURA	
- Tecnología en Delineantes de Arquitectura e Ingeniería	
- Tecnología en Administración y Ejecución de Construcciones	
- Diseño Digital y Multimedia	
- Construcción y Gestión en Arquitectura	
PREGRADO DISTANCIA	
ADMINISTRACIÓN Y ECONOMÍA	
- Tecnología en Asistencia Gerencial	
POSGRADOS	
CIENCIAS DE LA SALUD	
- Gerencia de Laboratorios	
CIENCIAS SOCIALES	
- Gerencia en Salud Ocupacional	
- Promoción en Salud y Desarrollo Humano	
INGENIERÍA Y ARQUITECTURA	
- Construcción Sostenible	

c. COBERTURA

	1. cantidad de estudiantes matriculados.	
	2011	
	PREGRADO	POSGRADO
I SEMESTRE	4894	217
II SEMESTRE	4874	283
TOTAL	5111	5157
2. Cantidad de programas profesionales		
	2011	
PREGRADO	12	
POSGRADO	4	
DOCTORADO	0	

	4. Estratificación socioeconómica de los estudiantes matriculados	
ESTRATO	PREGRADO Y POSGRADO 2011	
	I SEMESTRE	II SEMESTRE
1	302	319
2	2221	2368
3	1731	1842
4	97	104
Otros	760	524
TOTAL	5111	5157

5. Cantidad de estudiantes egresados	
Graduados 2011	1117

d. DOCENTES:

En el nivel general (*)

MODALIDAD	PRIMER PERIODO ACADÉMICO 2011		SEGUNDO PERIODO ACADÉMICO 2011	
	Nº DE DOCENTES	EN %	Nº DE DOCENTES	EN %
Auxiliares	20	3,9%	13	2,5%
Asistentes	275	53,6%	283	53,4%
Asociados	179	34,9%	187	35,3%
Titulares	39	7,6%	47	8,9%
Total	513	100%	530	100%

(*) Fuente: División Recursos Humanos

Por sistema de vinculación (*)

De planta

MODALIDAD	PRIMER PERIODO ACADÉMICO 2011		SEGUNDO PERIODO ACADÉMICO 2011	
	Nº DE DOCENTES	EN %	Nº DE DOCENTES	EN %
Auxiliares	4	5,2%	3	3,9%
Asistentes	67	87,0%	66	85,7%
Asociados	6	7,8%	8	10,4%

Titulares	0	0%	0	0%
Total docentes de planta	77	100%	77	100%

(*) Fuente: División Recursos Humanos

Ocasionales

MODALIDAD	PRIMER PERIODO ACADÉMICO 2011		SEGUNDO PERIODO ACADÉMICO 2011	
	Nº DE DOCENTES	EN %	Nº DE DOCENTES	EN %
Auxiliares	7	6%	4	3,4%
Asistentes	110	94%	114	96,6%
Asociados	0	0%	0	0%
Titulares	0	0%	0	0%
Total docentes ocasionales	117	100%	118	100%

(*) Fuente: División Recursos Humanos

Catedráticos

MODALIDAD	PRIMER PERIODO ACADÉMICO 2011		SEGUNDO PERIODO ACADÉMICO 2011	
	Nº DE DOCENTES	EN %	Nº DE DOCENTES	EN %
Auxiliares	9	2,8%	6	1,8%
Asistentes	98	30,7%	103	30,7%
Asociados	173	54,2%	179	53,4%
Titulares	39	12,2%	47	14,0%
Total docentes ocasionales	319	100%	335	100%

(*) Fuente: División Recursos Humanos

Número de docentes por niveles de formación

En el nivel general (*)

NIVEL DE FORMACIÓN	PRIMER PERIODO ACADÉMICO 2011		SEGUNDO PERIODO ACADÉMICO 2011	
	Nº DE DOCENTES	EN %	Nº DE DOCENTES	EN %
Doctorado	3	1%	3	1%
Magister	169	33%	173	33%
Especialista	247	48%	259	49%
Profesional	91	18%	92	17%
Licenciado	3	1%	3	1%
Total	513	100%	530	100%

(*) Fuente: División Recursos Humanos

Por sistema de vinculación

NIVEL DE FORMACIÓN	PRIMER PERIODO ACADÉMICO 2011							
	PLANTA		OCASIONAL		CATEDRA		TOTAL	
	Nº DE DOCENTES	EN %	Nº DE DOCENTES	EN %	Nº DE DOCENTES	EN %	DOCENTES	EN %
Doctorado	3	100%					3	100%
Magister	66	10%	40	74%	43	17%	149	100%
Especialista	7	3%	64	28%	176	73%	247	100%
Profesional	1	1%	10	11%	80	89%	91	100%
Licenciado	0	0%	3	100%	0	0%	3	100%

(*) Fuente: División Recursos Humanos

NIVEL DE FORMACIÓN	SEGUNDO PERIODO ACADÉMICO 2011							
	PLANTA		OCASIONAL		CATEDRA		TOTAL	
	Nº DE DOCENTES	EN %	Nº DE DOCENTES	EN %	Nº DE DOCENTES	EN %	DOCENTES	EN %
Doctorado	3	100%					3	100%
Magister	66	10%	40	74%	43	17%	173	100%
Especialista	7	3%	64	28%	176	73%	247	100%
Profesional	1	1%	10	11%	80	89%	92	100%
Licenciado	0	0%	3	100%	0	0%	3	100%

(*) Fuente: División Recursos Humanos

José Joaquín Camelo Ramos, Representante a la Cámara

**CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL**

El 9 de octubre de 2012 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley **número 173, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante José Joaquín Camelo Ramos.**

El Secretario General,

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

* * *

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 174 DE 2012
CÁMARA**

por medio de la cual se modifica la Ley 656 de 2001 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 2° de la Ley 656 de 2001 el cual quedará así:

Artículo 2°. La emisión de la estampilla “universidad de Sucre, Tercer Milenio” que se autoriza será hasta por la suma de 100.000.000.000 (cien mil millones de pesos), a precios constantes del año en que entre a regir la presente ley.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 3° de la ley 656 de 2001 el cual quedará así:

Artículo 3°. Establézcase como el gravamen de la estampilla de que trata el artículo 1° de la presente ley a todos los actos jurídicos del orden Departamental y Municipal con excepción de los contratos laborales y órdenes de servicios personales. Adicionalmente, autorícese a la Asamblea Departamental de Sucre para que fije las características y tarifa de los anteriores hechos gravados en la presente ley. La Ordenanza que expida la Asamblea Departamental de Sucre en desarrollo de lo dispuesto en la presente ley, será puesta en conocimiento del Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Parágrafo 1°. Los contratos laborales, de aprendizaje e interadministrativos, sin cuantía entre Entidades Públicas quedan exentos de la presente estampilla.

Parágrafo 2°. Los actos gravados deben ejecutarse, realizarse o desarrollarse en el Departamento de Sucre.

Artículo 3°. Adiciónese un nuevo artículo a la ley 656 de 2001, el cual quedará así:

Artículo nuevo. Los recaudos provenientes de la estampilla Tercer Milenio de la Universidad de Sucre serán aplicados para inversión, así:

a. 25% para la construcción, adecuación, remodelación, expansión y mantenimiento de la planta física, escenarios deportivos, bibliotecas, laboratorios, tecnología, bienestar universitario, educación virtual y demás bienes, elementos y equipos que se requieran para el desarrollo de su misión y permitan desarrollar programas para cubrir las necesidades de los diferentes habitantes del Departamento de Sucre.

b. 30% para la ampliación de la cobertura tendiente a aumentar el número de cupos universitarios, la creación de programas profesionales, ampliación

de los mismos, en todas las sedes que la Universidad de Sucre posee en el departamento.

c. 15% para invertir en proyectos de investigación científica especializada tendientes a innovar para mejorar el desarrollo local y regional.

d. 20% para la apertura de convenios con fines a programas de especialización, maestría y doctorado en convenio con diferentes universidades así como programas de especialización, maestría y doctorado de iniciativa propia.

e. 10% apoyos a la manutención de estudiantes de escasos recursos económicos, planes, programas y proyectos para evitar la deserción estudiantil.

Parágrafo 1°. Los recursos que se invertirán en las sedes de los municipios distintos a Sincelejo a que se refiere el presente artículo se destinarán así: 35% para infraestructura, tecnología y bienes y servicios, 65% para el fortalecimiento de la calidad de los programas académicos y ampliación de la cobertura.

Artículo 4°. Adiciónese un nuevo artículo a la Ley 656 de 2001, el cual quedará así.

Artículo nuevo. Facúltese al Concejo de Sincelejo y a los Concejos Municipales del Departamento de Sucre para que hagan obligatorio el uso de la estampilla tercer milenio Universidad de Sucre con destino exclusivo a la Universidad de Sucre.

Artículo 5°. Créase un artículo nuevo a la Ley 656 de 2001, el cual quedará así:

Artículo nuevo. El recaudo de la estampilla estará a cargo de los Entes Territoriales, las Entidades Públicas Descentralizadas del Orden Nacional, Departamental y Municipal, para lo cual la entidad territorial creará una fiducia cuyo titular sea la Universidad de Sucre donde consignarán los recaudos.

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

Eduardo Carlos Merlano Morales,
honorable Senador de la República.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Análisis del perfil de Educación Superior del Departamento de Sucre: Necesidad de la iniciativa.

La educación es de suma importancia porque permite la innovación para el desarrollo, la ampliación de la imaginación artística y creadora de las personas.

Se espera que una persona más educada tenga mejores valores humanos y mejores capacidades para resolver conflictos e interrelacionarse, mayor solidaridad y cuidado del medio ambiente, le permite evitar problemas económicos que generan desnutrición, muerte por enfermedades prevenibles, le permite mejores condiciones físicas y psicológicas, desempeño laboral, entre muchas otras, por ello la presente iniciativa centra su esfuerzo en generar procesos profundos de equidad con fines de fortalecer el panorama educativo, en el nivel superior del Departamento de Sucre, el cual presenta una radiografía bastante precaria con relación a la cobertura y a la calidad, indicadores bastante bajos si se les compara con el número de bachilleres que se gradúan en los colegios y entre quienes logran entrar a la Universidad, por otro lado la Universidad de Sucre no aparece en el ranking de las primeras 64 del país¹ según *U sapiens Colombia*, hecho que no es un síntoma que haga referencia a una calidad de primera línea en la

Universidad, cuando el Departamento amerita innovación y desarrollo integrado a la academia.

Es importante para efectos de proponer una iniciativa legislativa verificar la necesidad de la misma, toda vez que una misión importante de la ley es corregir problemáticas sociales, mas cuando tienen una significación muy profunda para el desarrollo a escala humana en el ámbito regional y local, con repercusiones enormes en la generación de brechas laborales, sociales, económicas y culturales, como las que genera un déficit de educación superior o cuando la calidad de esa educación no es la mejor si se le compara con el resto del país o con instituciones de carácter internacional.

A continuación se presentará un panorama parcial de algunas dificultades que presenta la educación en el departamento de Sucre, no se presentarán las deficiencias características de la educación preescolar, primaria y secundaria, toda vez que el objeto de la presente iniciativa solo está relacionado con la educación superior universitaria; entonces la educación superior incluye los programas técnicos, tecnológicos, profesionales que se analizará con componentes del desarrollo social y las demandas del sector público y privado del Departamento.

2. Tabla de cobertura de educación superior en el Departamento de Sucre

La tasa de cobertura del Departamento de Sucre cuando hacemos un análisis propio de la situación ilustrada por la gráfica que presentamos a continuación (gráfica 1), evidenciamos que la cobertura para el año 2010 era del 17% cuando a nivel nacional era del 37.1% lo que manifiesta que la brecha con el resto del país lo convierte en un Departamento con grandes rezagos en términos de educación superior, si queremos medir la brecha, esta es del orden del 20.1%.

El panorama anterior se da cuando de un total de 14.274 matrículas que se realizan en el Departamento en instituciones de educación superior, el 46.02% (6.568 matrículas) se dan en instituciones privadas.

Mientras la cobertura aumenta en un 1.8% en el nivel nacional del 2009 al 2010 (aumenta del 35.3% al 37.1%), en el Departamento de Sucre aumentó el 0.4% (del 16.6% al 17%).

Sumado a ello la población en edad de ingresar a la Universidad que queda por fuera del sistema de educación superior, es decir entre los 17 hasta los 21 años de edad, para solo hacer referencia al año 2010 es, en el nivel nacional representa un 62,9%, en Sucre es del orden del 83%, según cifras oficiales, que son la evidencia empírica de nuestro análisis, presentadas a continuación, extraídas del perfil de educación realizado por el Ministerio de Educación Nacional en el siguiente cuadro.

Gráfica 1.

1.1.1 Población, matrícula y tasa de cobertura en educación superior

Dpto.	Año	Población 17-21 años*	Total Matrícula	Matrícula Oficial	Matrícula Privada	Tasa de Cobertura	Población 17-21 años por fuera del sistema	
							D	D%
Sucre	2009	80.856	14.274	7.706	6.568	16,6%	67.452	83,4%
	2010**	82.586	14.662	7.539	7.123	17,0%	66.518	83,0%
Nacional	2009	4.236.086	1.570.447	878.558	691.889	35,3%	2.742.561	64,7%
	2010**	4.285.741	1.674.420	927.295	747.125	37,1%	2.687.813	62,9%

*Fuente: población 17-21 años: Proyecciones DANE de Censo 2005. Fuente: matrícula: MEN - SIES

**Información Preliminar.

Para el cálculo de la población por fuera del sistema, se utiliza la matrícula en progreso.

Fuente: perfil de educación superior Departamento de Sucre mayo 30 de 2011².

¹ <http://masgau.com/2011/01/22/las-64-mejores-universidades-de-colombia-segun-ranking-u-sapiens-colombia/>

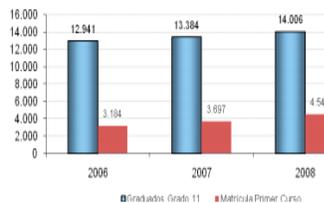
² http://www.mineducacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/articulos-212352_sucre.pdf

3. Tasa de absorción

Este indicador se calcula de la relación entre el número de estudiantes de primer curso del año actual y el número de estudiantes evaluados en las pruebas Icfes del año anterior, en el estudio realizado en el 2010 se citan datos del 2006, 2007 y 2008, como se verificará en la tabla que se anexa posteriormente, donde tenemos en cifras concretas que de 40.331 estudiantes graduados como bachilleres en los tres años que se realizó el estudio, ingresó a la Universidad 11.424 estudiantes, el 28%, sin tener en cuenta que no todas esas personas tienen la posibilidad de estudiar un programa profesional debido a la importancia que ocupa la educación técnica y tecnológica en la región, hecho que observaremos más adelante. Tengamos en cuenta que el grado de absorción analizado en este caso no aplica para los posgrados, cuyo rezago inferimos es mayor dada la alta deserción en el pregrado y dados los altos costos para el acceso a los mismos.

La información aquí analizada puede ser verificada en la siguiente gráfica.

Gráfica 2.
Graduados Grado 11 frente a Estudiantes en Primer Curso



Fuente: MEN - SNIES / SINEB

B. Es importante hacer el siguiente análisis de acuerdo a la gráfica número 3, haciendo especialmente énfasis a los años 2006, 2007 y 2008, porque para esos años tenemos la cifra de los egresados de educación básica secundaria y con ello evidenciamos la brecha que existe entre los estudiantes que se gradúan de colegios y llegan a la Universidad con éxito, culminando sus estudios superiores, y entre los que culminan su carrera e inician un posgrado, y una brecha mucho mayor entre quienes el número de los que se gradúan del colegio y llegan a estudios de posgrado.

Para el 2006: de 12.941 estudiantes que se graduaron de su ciclo de educación secundaria, 3.184 lograron ingresar al primer curso de la Universidad y para ese mismo año 299 se matricularon en el primer semestre de una especialización.

Para el año 2007: 13.384 estudiantes terminan el ciclo de estudios de bachillerato, entran a la universidad 3.697 y se especializan en ese mismo año 240.

Para el año 2008: para este año terminan sus estudios secundarios 14.006 personas, ingresan a la Universidad 4.543 y entran a cursar un posgrado 491 personas.

La tendencia se mantiene a lo largo de los tres años analizados, como si se tratara de un problema estructural y no solo coyuntural de la educación del departamento.

El anterior análisis excluye el número de personas que han culminado o estén matriculados en el primer semestre de una maestría y doctorado, donde suponemos la brecha es aun mayor dado el costo económico que representa ingresar a la misma y dado que en Sucre no se evidencian ofertas de programa de doctorado.

Gráfica 3.

1.1.6 Matrícula por nivel de formación

Año	Pregrado	Especialización	Total
2006	10.524	299	10.823
2007	12.300	240	12.540
2008	13.656	491	14.147
2009	13.404	870	14.274
2010*	14.068	594	14.662

Fuente: MEN - SNIES
* Información preliminar

4. Ceres – regionales

1.2.2 CERES

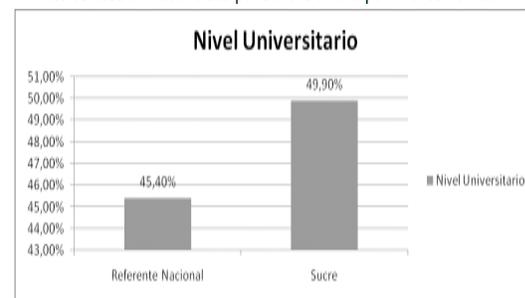
Actualmente en Colombia existen 164 Centros Regionales de Educación Superior –CERES– con 1.001 programas que atienden a 34.799 estudiantes. En el Departamento de Sucre se han creado 5 CERES que benefician a 468 estudiantes mediante la oferta de 17 programas:

Municipio CERES	Estudiantes	Programas ofertados
La Mojana (Majaguajá)	140	4
Sampués	24	1
San Cruz	108	5
Coveñas	95	4
Oceania	101	3
Total	468	17

Es importante analizar de acuerdo con la información anteriormente registrada que según planeación nacional³ el índice de necesidades básicas insatisfechas para Sincelejo es del 46,6% de la población y para el resto del Departamento es del 69,5%. Si entendemos una política educativa como una forma de romper con los niveles de desigualdad y generación de equidad, entonces podremos observar que la educación no está llegando a todos los rincones del Departamento, que la oferta educativa en los municipios donde hay Ceres no es suficiente, para el 2010, 468 estudiantes se beneficiaron de acceder a estos centros satélites creados por la Universidad de Sucre, es imposible el rompimiento de la brecha de las desigualdades sociales si los recursos de la educación no están donde más se necesitan, es por ello que la presente iniciativa legislativa propone que 35% de los recursos destinados para los Ceres serán para efectos de mejorar, ampliar, remodelar la infraestructura, la tecnología y los bienes y servicios que sean necesarios para el cumplimiento de la misión de la Universidad y para prepararse, físicamente para un aumento de la cobertura, el 65% para el fortalecimiento de la calidad de los programas académicos y ampliación de la cobertura, con un mayor porcentaje, toda vez que allí se concentran las deficiencias, en la cobertura con calidad, según el perfil de necesidades.

5. Tasas de deserción

Tasa de deserción acumulada por Cohorte a 2010 por Nivel de Formación



³ <http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=cukSMpV1me8%3D&tabid=1373>

Es importante, para entender la necesidad de la presente iniciativa congresional, que la tasa de deserción en el Departamento está por encima de la media nacional, logrando para el 2010 una deserción cercana al 50%, por ello en el inciso del artículo 2° de la presente iniciativa se contempla un 10% de los recaudos para apoyar a los estudiantes que presenten un perfil de necesidades y que estas sean un impedimento para continuar sus estudios universitarios.

Las distribuciones de los recaudos están discriminadas en el artículo 2° de la presente iniciativa, donde no se excluye el tema de la investigación como componente fundamental para la innovación, el tema de la cobertura y la calidad con equidad regional, el mejoramiento de la infraestructura ocupa de la misma manera un porcentaje importante.

Marco Normativo

Con el fin de promover el Derecho a la Educación que se encuentra expresamente desarrollado por la Constitución Política en los artículos 67, 68, 69, 70 y 71, donde se define la *educación como un derecho de la persona y un servicio público que tienen una función social; con ella se busca conocimiento, el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura*⁴ la presente iniciativa tiene la misión de preservar la garantía, el fortalecimiento de la educación superior como política que permite el cierre progresivo de las grandes desigualdades que tiene en su interior el departamento de Sucre, desigualdades que se acentúan si se le compara con el resto del país, la garantía, la promoción y el desarrollo de políticas educativas que generen procesos de innovación, de investigación para el desarrollo, reduzcan los niveles de informalidad laboral y maximicen el bienestar general, a través de la ampliación del abanico de opciones de nuevas carreras de pregrado y se logre conectar a la Universidad con los programas de especialización, maestría y doctorado, pero que estos lleguen también a las regiones más apartadas del departamento.

El presente proyecto de ley atiende primordialmente al marco establecido por nuestra Carta Constitucional, donde se manifiesta que el Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de condiciones.

Constitucionalidad del respeto a la autonomía territorial y el tributo de la estampilla.

Es importante generar un equilibrio frente a la autonomía territorial del Departamento de Sucre y la emisión de una estampilla que viene a ser un tributo, la Sentencia C-538 de 2002 donde se manifiesta textualmente que:

“la autonomía se traduce en el derecho en cabeza de los departamentos y municipios de “administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones”, al tenor del artículo 287 de la Constitución. Sin embargo, por disposición del mismo precepto constitucional, dicha autonomía no es absoluta, pues se enmarca dentro de los límites de la Constitución y la ley, lo cual encuentra justificación en el hecho de que los

departamentos y municipios carecen de la soberanía fiscal que ostenta de manera exclusiva el Congreso de la República. En este sentido, se puede afirmar que la potestad impositiva de las entidades territoriales no es autónoma sino subordinada a la ley. Sobre este punto, ha sido particularmente prolija la jurisprudencia de la Corte, de la cual cabe destacar la Sentencia C-346/97 (M. P. Antonio Barrera Carbonell)”.

Es importante anotar que la conciliación de entre la unidad del Estado con la autonomía de las entidades territoriales según el artículo 287 de la Constitución Política, el cual manifiesta:

“Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. *Gobernarse por autoridades propias.*
2. *Ejercer las competencias que les correspondan.*
3. *Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.*
4. *Participar en las rentas nacionales”*⁵.

Se busca en este caso la redistribución del ingreso y de las oportunidades, y de tal manera que la ley debe ser protagonista de estos procesos de equidad, entonces es importante que cumpla con el principio de legalidad tributaria, no es posible que frente a una política, por muy buena que parezca, se desligue del Estado de derecho, cuando se ha determinado que el Congreso no se desprende de su soberanía impositiva, mucho menos la delega al ejecutivo para que se decrete o se modifiquen los tributos⁶, ante lo cual que

Por otro lado la misma sentencia plantea que *el artículo 338 de la Constitución Política de Colombia no concede a las respectivas asambleas o concejos, de manera exclusiva, la facultad de determinar la destinación del recaudo, pudiendo hacerlo el Congreso en la ley habilitante, sin que por ello se restrinja el alcance del principio de autonomía territorial plasmado en la Constitución*, ya que existe una conjunción entre este último y los principios de unidad económica nacional y soberanía impositiva en cabeza del Congreso, que permite hallar razonable una interpretación en ese sentido, siempre y cuando se entienda que la intervención del legislador sobre los recursos propios o fuentes endógenas de financiación es justificada en cada caso.

Entonces:

1. La Sentencia C-538 de 2002, observó: que el Congreso puede autorizar a los entes territoriales para la emisión de una estampilla con el objeto de captar recursos propios; y que es constitucional que el Congreso determine la destinación del recaudo (Sentencia C-538 de 2002, M. P., doctor Jaime Araújo Rentería).

2. En Sentencia C-873-02 (Expediente D-3941, M. P., doctor Alfredo Beltrán Sierra, 2002), la Corte se pronunció sobre el particular, en los siguientes términos:

⁵ <http://www.banrep.gov.co/regimen/resoluciones/cp91.pdf>

⁶ *Ibíd.* Sentencia C-538 de 2002.

⁴ <http://unipamplona.galeon.com/amigos1379232.html>

Las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales y distritales no tienen la competencia exclusiva de determinar la destinación del recaudo. Tal facultad también la tiene el legislador. Dijo en lo pertinente la providencia: [el] artículo 338 de la Constitución no concede a las respectivas Asambleas o Concejos, de manera exclusiva, la facultad de determinar la destinación del recaudo, pudiendo hacerlo el Congreso en la ley habilitante, sin que por ello se restrinja el alcance del principio de autonomía territorial plasmado en la Constitución.

3. En la Sentencia C-084 de 1995, esta Corporación ya había señalado que la ley de autorizaciones puede ser general o puede delimitar específicamente el tributo, pero al menos debe contener los límites dentro de los cuales la ordenanza o el acuerdo fijen los contenidos concretos de que habla el artículo antes citado (Sentencia C-004 de 1993). Sentencia C-987 de 1999, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

4. Con relación al marco legal establecido y de la actual situación financiera que viven las Universidades Públicas en general y la Universidad de Sucre en particular, se hace imperioso por parte del Legislativo, no solo, la búsqueda de mecanismos que permitan la captación de recursos para ser destinados a estas áreas, sino también, delimitar los mecanismos de control que aseguren la efectiva administración y ejecución de dichos recursos.

Cuadro comparativo de los artículos modificatorios: artículos actuales y artículos propuestos.

Artículo actual	Artículo propuesto
Artículo 2º. La emisión de la estampilla que se autoriza será hasta por la suma de \$50.000.000.000 (cincuenta mil millones de pesos), a pesos constantes de 2000.	Artículo 2º. La emisión de la estampilla “universidad de Sucre, Tercer Milenio” que se autoriza será hasta por la suma de 100.000.000.000 (cien mil millones de pesos), a precios constantes del año en que entre a regir la presente ley.
Artículo 3º. Autorízase a la Asamblea Departamental de Sucre para que determine las características, tarifas y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en las actividades y operaciones que deben realizarse en el Departamento de Sucre.	Artículo 3º. Establézcase como el gravamen de la estampilla de que trata el artículo 1º de la presente ley a todos los actos jurídicos del orden Departamental y Municipal con excepción de los contratos laborales y órdenes de servicios personales.

Artículo actual	Artículo propuesto
Las ordenanzas que expida la Asamblea Departamental, en desarrollo de lo dispuesto en la presente ley serán llevadas a conocimiento del Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Adicionalmente, autorícese a la Asamblea Departamental de Sucre para que fije las características y tarifa de los anteriores hechos gravados en la presente ley. La Ordenanza que expida la Asamblea Departamental de Sucre en desarrollo de lo dispuesto en la presente ley, será puesta en conocimiento del Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Eduardo Carlos Merlano Morales, Senador de la República.

**CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL**

El 9 de octubre de 2012 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley **número 174, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Senador Eduardo Carlos Merlano Morales.**

El Secretario General,

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

CONTENIDO

Gaceta número 685 - Miércoles, 10 de octubre de 2012
CÁMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

Texto de la propuesta legislativa Proyecto de Acto legislativo número 176 de 2012 Cámara, por medio del cual modifica el parágrafo 1º y se adiciona un parágrafo transitorio al artículo 48 de la Constitución Política de Colombia 1

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 170 de 2012 Cámara, por la cual se establece la cotización al régimen contributivo de salud de los pensionados adultos mayores 9

Proyecto de ley número 172 de 2012, por medio de la cual se dictan normas en materia de costos transaccionales y beneficios financieros a los usuarios y se dictan otras disposiciones..... 10

Proyecto de ley número 173 de 2012 Cámara, por medio de la cual se autoriza la emisión de la estampilla Pro Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca..... 14

Proyecto de ley número 174 de 2012 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 656 de 2001 y se dictan otras disposiciones..... 16