



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

ISSN 0123 - 9066

AÑO VIII - Nº 262

Santa Fe de Bogotá, D. C., miércoles 18 de agosto de 1999.

EDICION DE 28 PAGINAS

DIRECTORES:

MANUEL ENRIQUEZ ROSERO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

GUSTAVO BUSTAMANTE MORATTO
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NUMERO 05 DE 1999 SENADO**

por el cual se reforma el artículo 108 de la Constitución.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La estructura interna y el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos se sujetarán a los principios democráticos, conforme a la ley. En todo caso, la elección de sus órganos directivos y la escogencia de sus candidatos a cargos de elección popular se harán por consulta interna.

La autoridad electoral no podrá inscribir ninguna lista de partidos, movimientos políticos, movimientos sociales o grupos significativos de ciudadanos que no contengan una proporción del 50% de candidatos hombres y 50% de candidatas mujeres, alternados desde el primer lugar de la lista.

Artículo 2°. Este acto legislativo rige a partir de su promulgación y deroga el inciso 2 del artículo 108 de la Constitución.

Piedad Córdoba Ruiz, Leonor González Mina, Yolima Carrillo Pérez, Senadores; (siguen firmas ilegibles).

EXPOSICION DE MOTIVOS

El artículo 13 de la Constitución Política establece que "todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin ninguna discriminación por razones de sexo, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica".

No obstante, para la mitad de la población colombiana parece que no fuera aplicable la disposición. Las mujeres somos esa mitad de la población y hasta hoy no gozamos de las mismas oportunidades para participar en el ejercicio del poder político. Elegimos pero no somos elegidas en la proporción que corresponde al principio de igualdad, por diversas causas de carácter social, cultural, político y económico.

Más aún, Colombia ha suscrito varios instrumentos de derecho internacional, incorporados mediante leyes al ordenamiento interno, que la obligan a remover las causas de esa discriminación y a conceder a las mujeres un trato igual real y práctico y a concretar el acceso a los ámbitos

de decisión política en proporción a su participación en la sociedad. Entre esos instrumentos se cuentan la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José. Según esta última, todos los ciudadanos deben gozar del derecho y la oportunidad de votar y ser elegidos y de acceder, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Pero lo cierto es que hasta ahora en Colombia no se ven acciones vigorosas encaminadas a lograr ese objetivo.

Las estadísticas electorales no dejan dudas. La votación femenina en las elecciones para Presidente de la República, desde 1978, ha sido la siguiente¹:

| | |
|------|-------|
| 1978 | 44% |
| 1982 | 46% |
| 1986 | 46.5% |
| 1990 | 47% |
| 1994 | 49% |

En contraste con este caudal de mujeres votantes, en las elecciones para Senado en los mismos años las mujeres apenas obtuvimos la siguiente representación²:

| Año | principales | suplentes |
|------|-------------|-----------|
| 1978 | 9.0% | 8.0% |
| 1982 | 9.0% | 1.8% |
| 1986 | 9.0% | 1.8% |
| 1990 | 8.0% | 5.3% |
| 1994 | 6.8% | ... |
| 1998 | 13.7% | ... |

¹ Delgado Gutiérrez, Adriana, Promoción Económica, Social y Política de la Mujer. Políticas Públicas y Desarrollos Legislativos. Bogotá, 1996.

² Idem.

En la Cámara de Representantes los resultados han sido similares³:

| Año | principales | suplentes |
|------|-------------|-----------|
| 1978 | 5.3% | 9.5% |
| 1982 | 3.5% | 8.1% |
| 1986 | 6.0% | 6.1% |
| 1990 | 7.8% | 7.1% |
| 1994 | 12.2% | |
| 1998 | 11.8% | |

En los niveles departamental y municipal (gobernadores, alcaldes, diputados y concejales) la participación nunca ha superado el 10%.

Esta situación en las corporaciones públicas se repite en el poder ejecutivo, en los partidos políticos, en los sindicatos, en las organizaciones cooperativas y comunitarias, principales caminos para el ejercicio de la ciudadanía y, por ende, para tomar decisiones generales.

¿Cómo revertir tal situación? Ante la lenta y penosa superación de los prejuicios sociales y culturales que obstaculizan la igualdad es necesario adoptar medidas de carácter compulsivo que permitan recortar esa distancia.

Entre esas medidas tienen especial importancia las de tipo legislativo que den a la mujer, mediante acciones afirmativas, la oportunidad de acceder con mayor celeridad a los puestos de decisión.

Las acciones afirmativas (o acciones compensatorias, acciones positivas o discriminación positiva, entre otros nombres), obedecen al principio de que a situaciones diferentes corresponden soluciones diferentes.

La Corte Constitucional, frente al principio a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta, dice: "ese principio de la igualdad es objetivo y no formal; él se predica de la identidad de los iguales y de la diferencia entre los desiguales. Se supera así el concepto de la igualdad de la ley a partir de la generalidad abstracta, por el concepto de la generalidad concreta, que concluye con el principio según el cual no se permite regulación diferente de supuestos iguales o análogos y prescribe diferente normación a supuestos distintos. Con este concepto sólo se autoriza un trato diferente si está razonablemente justificado. Se supera también con la igualdad material, el igualitarismo o simple igualdad matemática... la igualdad material es la situación objetiva concreta que prohíbe la arbitrariedad"⁴.

Las acciones afirmativas están expresamente contempladas en el inciso 2 del artículo 13 de la Constitución: "El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de los grupos discriminados o marginados" (destaco).

En armonía con el anterior texto, el artículo 4° de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer dice que "la adopción por los Estados partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención".

Con la presentación de este proyecto pretendo, entre otras cosas, respaldar el reto señalado por la ONU para el año 2000 en el sentido de que los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales, los partidos políticos, los sindicatos, el sector privado, las agrupaciones femeninas y los particulares adopten medidas especiales para aumentar la proporción de mujeres que participan en los procesos de adopción de decisiones políticas, pues al no lograr una verdadera igualdad de los sexos la sociedad tiene que enfrentar el desaprovechamiento de los recursos humanos y el alto costo de un desarrollo económico y social lento.

Por ahora, aspiramos a que este proyecto de acto legislativo permita una mayor participación en el Congreso de la República.

Ahora bien, a pesar de que las acciones afirmativas en favor de grupos discriminados están consagradas en la Carta, se impone la reforma del artículo 108 porque ella, tan estricta en exigirle a las organizaciones sociales y comunitarias (colegios profesionales, sindicatos, asociaciones de empleadores y trabajadores, consumidores y usuarios de servicios públicos, entre otros) que sujeten su funcionamiento a la ley y a los principios democráticos, no exigió lo mismo a los partidos políticos, canales de expresión por excelencia de la democracia, y prohibió a la ley intervenir en su organización interna.

El inciso 2 del artículo 108 vigente ("en ningún caso podrá la ley establecer exigencias en relación con la organización interna de los partidos y movimientos políticos...") cerró la puerta a la renovación democrática y cercenó el principio de la participación ciudadana.

Si los partidos políticos son la principal vía para acceder a las instancias de decisión, deben ser los primeros llamados a democratizar su accionar.

La modificación del artículo 108 de la Constitución, que hoy someto a consideración del honorable Senado de la República, colma las aspiraciones de la mitad de la población colombiana y pone al país a tono con sus necesidades de desarrollo y con sus compromisos internacionales.

De los honorables Senadores,

Piedad Córdoba Ruiz, Leonor González Mina, Yolima Carrillo Pérez,
(siguen firmas ilegibles).

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Santa Fe de Bogotá, D. C., 12 de agosto de 1999.

Señor Presidente

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de Acto Legislativo número 05 de 1999 Senado, *por el cual se reforma el artículo 108 de la Constitución*, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentado en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente.

El Secretario General,

Manuel Enriquez Rosero.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

12 de agosto de 1999

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Primera Constitucional Permanente, para lo cual se harán las anotaciones de rigor y se enviará copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta Legislativa del Congreso*.

Cúmplase

El Presidente,

Miguel Pinedo Vidal.

El Secretario General,

Manuel Enriquez Rosero.

³ Ibidem

⁴ Sentencia C-537 del 18 de noviembre de 1993, Gaceta de la Corte Constitucional, Tomo II, pp. 241-242.

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 67 DE 1999 SENADO

mediante la cual se reglamenta la participación de los grupos étnicos en el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPITULO I

Definición, objeto, principios y características del sistema

Artículo 1°. *Definición.* En aplicación de los artículos 1°, 2°, 7°, 48 y 49 de la Constitución Política, el Estado garantiza el acceso a los servicios de salud en condiciones dignas y apropiadas al conjunto de la población colombiana observando el debido respeto y protección a la diversidad étnica y cultural de la Nación.

Le corresponde al Estado garantizar los beneficios derivados del Sistema General de Seguridad Social en Salud a los pueblos indígenas y demás grupos étnicos en forma directa o a través de terceros con el objeto de proteger de manera efectiva los derechos a la salud y a la integridad cultural.

Artículo 2°. *Objeto.* La aplicación del Sistema General de Seguridad Social en Salud para los diferentes grupos étnicos, tendrá por objeto garantizar la permanencia social y cultural de estos pueblos en los términos establecidos en la Constitución Política, los tratados internacionales suscritos por Colombia y las leyes relativas a los grupos étnicos, procurando el fortalecimiento de los principios y valores propios de su organización social.

Por medio de la presente ley se determina y regula la forma de operación, financiamiento, modalidades de administración, funcionamiento y control del Sistema General de Seguridad Social en Salud en las comunidades indígenas y demás grupos étnicos existentes en el territorio nacional.

Artículo 3°. *Sujeción a las normas superiores.* Los aspectos no contemplados en la presente ley relativos a la prestación de servicios de salud a los grupos étnicos, se regirán en todo caso por las normas existentes al respecto o las que se desarrollen con posterioridad a la expedición de ésta, en especial la Ley 21 de 1991, el Decreto 1811 de 1990, la Ley 60 de 1993 y demás normas sobre la materia.

Artículo 4°. *De los principios.* En aplicación de la presente ley, rigen los principios de solidaridad, equidad, obligatoriedad, protección integral, libre escogencia, autonomía de las instituciones, descentralización administrativa, participación comunitaria, concertación, calidad y especialmente el de diversidad étnica y cultural, entendido este último como la observancia que se ha de tener de las particularidades de los diferentes grupos étnicos, como también sus condiciones sociales, económicas y geográficas al momento de proporcionar los modelos de atención en salud que les permita a dichos pueblos un desarrollo armónico.

Artículo 5°. *Integrantes.* Además de los organismos de dirección, vigilancia, control, administración, financiación, prestación y participación, serán integrantes del Sistema General de Seguridad Social en Salud, las instancias, organismos, instituciones y autoridades de los grupos étnicos en sus territorios, para la cual siempre se tendrá en cuenta su naturaleza jurídica especial.

CAPITULO II

De la forma de vinculación

Artículo 6°. *Vinculación.* Los integrantes de las comunidades indígenas participarán en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, como afiliados al Régimen Subsidiado siempre y cuando no estén vinculados a través de contrato de trabajo, sean servidores públicos, pensionados, jubilados o trabajadores independientes con capacidad de pago o beneficiarios de los anteriores.

Las autoridades legítimas de cada comunidad elaborarán y mantendrán los censos en cada una de ellas, este censo es la base para el otorgamiento de los subsidios a estas comunidades.

La afiliación de la totalidad de integrantes de las comunidades indígenas al Sistema General de Seguridad Social en Salud, se hará a más tardar en el segundo período de contratación del año 2000. La unificación del POS-S al POS del régimen contributivo se hará en los términos del artículo 162 de la Ley 100 de 1993.

CAPITULO III

Del régimen de beneficios

Artículo 7°. *Los planes de beneficios.* Será responsabilidad del Estado la garantía de prestación de los planes de beneficios del Sistema General de Seguridad Social en Salud a las personas integrantes de los grupos étnicos, estos planes serán los siguientes:

1. Plan de Atención Básica en Salud, PAB.
2. Plan Obligatorio de Salud del Régimen Contributivo, POS.
3. Plan Obligatorio de Salud del Régimen Subsidiado, POSS.
4. Atención en accidentes de tránsito y eventos catastróficos.
5. Atención inicial de urgencias.

Artículo 8°. *Plan de Atención Básica.* Es el conjunto de actividades, intervenciones y procedimientos de promoción de la salud, de la prevención de la enfermedad, vigilancia en salud pública y control de factores de riesgo dirigidos a la colectividad, dirigido y administrado por el Estado, que se aplicarán en observancia del principio de diversidad étnica y cultural y la consulta permanente a las autoridades de los grupos étnicos, objeto de tales acciones.

Las acciones del Plan de Atención Básica en comunidades indígenas tendrán en cuenta el mayor costo efectividad y la realización de actividades que se ajusten a los principios, cosmovisión y valores tradicionales de estos pueblos; de tal manera que sea posible la aplicación de los recursos del PAB, en acciones que garanticen su permanencia cultural, siempre y cuando tales acciones tengan relación directa con el objeto del Plan de Atención Básica.

El Plan de Atención Básica podrá ser formulado por las comunidades indígenas en sus planes de vida o desarrollo, para lo cual contarán con la asistencia técnica necesaria de los departamentos y municipios. Este plan deberá ser incorporado en los planes local de salud y de desarrollo municipal o departamental según sea el caso y se garantizará su financiamiento.

El Plan de Atención Básica será financiado con recursos fiscales derivados de los programas nacionales del Ministerio de Salud, del situado fiscal destinado al fomento de la salud y prevención de la enfermedad, y con recursos que para el efecto destinen los departamentos, distritos y municipios y los que eventualmente destinen para este fin los grupos étnicos.

En la ejecución del Plan de Atención Básica se dará prioridad a la contratación con las autoridades, organizaciones y las instituciones creadas por éstas para tal fin.

Artículo 9°. *Plan Obligatorio de Salud, POS.* Es el conjunto de servicios de atención en salud, promoción y prevención de la enfermedad y reconocimientos económicos a que tienen derecho los miembros de los grupos étnicos afiliados al Régimen Contributivo.

Las empresas promotoras de salud que afilien a miembros de los grupos étnicos, que hagan parte integrante de éstas, estarán obligadas a concertar la forma de prestar los servicios del Plan Obligatorio de Salud, de tal manera que el afiliado no sufra desmedro en sus derechos con relación al resto de la comunidad en la que habita.

Los beneficios contemplados en el Plan Obligatorio de Salud para los miembros de los grupos étnicos, no podrán ser inferiores a los de los demás afiliados, como tampoco superar el valor de la unidad de pago por capitación del régimen contributivo.

Rigen para los miembros de los grupos étnicos los demás principios y procedimientos establecidos para el régimen contributivo, cuando se encuentren afiliados a éste.

Las actividades y procedimientos no cubiertos por el Plan Obligatorio de Salud serán cubiertos con cargo a los recursos de la oferta en las instituciones públicas o las privadas que tengan contratos con el Estado.

Artículo 10. *Plan Obligatorio de Salud del Régimen Subsidiado, POS-S.* Es el conjunto de servicios básicos de atención en salud, promoción y prevención de la enfermedad a que tiene derecho, en caso de necesitarlos, todo miembro de los grupos étnicos que se encuentre afiliado a cualquiera de las entidades autorizadas para el efecto.

El Plan Obligatorio de Salud del Régimen Subsidiado para los grupos étnicos será establecido por el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud como un paquete mínimo de servicios a los cuales tendrán derecho los miembros de estos grupos.

Los consejos territoriales de seguridad social en salud concertarán con las autoridades indígenas presentes en sus territorios, los contenidos del Plan Obligatorio de Salud Subsidiado, en los términos establecidos en los artículos 2° y 3° del Decreto 1811 de 1990 y en la Ley 21 de 1991 y el artículo 8° del Acuerdo 72 del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud.

En todo caso se tomará en cuenta el paquete básico definido por el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud y a partir de éste y de conformidad con los estudios pertinentes se presentará a las autoridades indígenas.

Para la elaboración de los estudios que permitan la adecuación del POS-S en cada comunidad se tendrán en cuenta los costos de las actividades de salud o aplicaciones terapéuticas que utilizan las autoridades tradicionales de cada comunidad y que se puedan considerar como atenciones directas en salud.

El Plan de Servicios definido de conformidad con el numeral anterior no podrá exceder el valor de la unidad de pago por capitación vigente en ese momento para la comunidad indígena.

Los servicios de salud que se presten a las comunidades indígenas estarán exentos del cobro de cuotas moderadoras y copagos.

Las actividades y procedimientos no cubiertos por el Plan Obligatorio de Salud Subsidiado serán cubiertos con cargo a los recursos de la oferta en las instituciones públicas o las privadas que tengan contratos con el Estado.

La concertación de los contenidos y formas de prestación de los servicios del Plan Obligatorio de Salud Subsidiado entre la ARS y las autoridades de los grupos étnicos hará parte integral de los contratos de aseguramiento.

Artículo 11. *Financiación de la afiliación.* La afiliación de las comunidades indígenas al régimen subsidiado se hará con cargo a los recursos provenientes de los aportes municipales destinados a subsidios a la demanda, con aportes del Fondo de Solidaridad y Garantía, subcuenta de solidaridad, con los recursos que el respectivo departamento destine para el efecto y en aquellos lugares del territorio nacional que no hagan parte de ningún municipio, los recursos de carácter departamental provenientes de la conversión de subsidios de oferta a demanda.

Para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 6° de la presente ley y en el párrafo 2° del artículo 216, de la Ley 100 de 1993, según el cual el 50% de los recursos del subsidio para ampliación de cobertura se distribuirá cada año entre los beneficiarios del sector rural y las comunidades indígenas, hasta lograr su cobertura total, el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud apropiará del Fondo de Solidaridad y Garantía

los recursos necesarios antes del segundo período de contratación del año 2000.

Parágrafo 2°. A fin de dar cumplimiento a lo preceptuado en el artículo 166 de la Ley 100 de 1993 sobre el subsidio alimentario a las mujeres gestantes y niños menores de un año, será obligatoria la entrega de dicho subsidio a la totalidad del grupo familiar al que pertenezcan.

En atención a las deficiencias nutricionales de estas comunidades, la entrega del subsidio alimentario se hará por un período no inferior a dos años.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar o la institución que haga sus veces celebrará convenios con las administradoras del régimen subsidiado para la entrega del valor del subsidio y nutrientes correspondientes a estas últimas. En todo caso se evitará la duplicidad de gastos en administración derivados de la entrega de estos subsidios.

Para otros grupos étnicos en alto riesgo el ICBE, el Programa Revivir de la Red de Solidaridad o el organismo que asuma esta competencia y los departamentos y municipios, darán prioridad a la entrega de subsidios alimentarios a aquellas comunidades en los cuales se desarrollen proyectos de recuperación nutricional a partir de esquemas sostenibles de producción.

Artículo 12. *De la Unidad de Pago por Capitación Subsidiada.* La unidad de pago por capitación del régimen subsidiado para los grupos étnicos se establecerá de conformidad con el valor promedio del aseguramiento de los beneficios otorgados a los miembros de estos grupos.

El Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud podrá fijar incrementos al valor de la unidad de pago por capitación hasta en un 50% atendiendo criterios de dispersión geográfica, densidad poblacional, dificultad de acceso, perfil epidemiológico, traslado de personal, adecuación sociocultural de los servicios de salud y los estímulos salariales de que trata el artículo 193 de la Ley 100 de 1993.

Artículo 13. *Atención en accidentes de tránsito y eventos catastróficos.* El Sistema General de Seguridad Social en Salud garantiza a los miembros de los grupos étnicos en el territorio nacional la atención en salud derivada de accidentes de tránsito con cargo a la aseguradora del vehículo causante del siniestro o al Fosyga según sea el caso.

De igual manera, el Sistema General de Seguridad Social en Salud garantizará el pago a las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, por la atención en salud a los miembros de los grupos étnicos, víctimas de catástrofes naturales, actos terroristas y otros eventos aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, así como el pago de las indemnizaciones de acuerdo con la reglamentación contenida en el Decreto 1283 de 1996 o en las normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan.

Se considera evento catastrófico el desplazamiento forzado de población por causas naturales y hechos generados por la violencia social o política.

Los servicios requeridos y no cubiertos por el SOAT o el Fosyga en materia de accidentes de tránsito correrán a cargo de la Administradora de Régimen Subsidiado correspondiente, siempre y cuando estos servicios se encuentren incluidos en el POS-S. En caso de que no se encuentren incluidos en el POS-S, será atendido en las IPS públicas o privadas que tengan contrato con el Estado con cargo a los recursos de subsidio a la oferta.

En ningún caso podrá disfrutarse con recursos del presupuesto nacional, al mismo tiempo y por la misma causa, el reconocimiento de indemnización e incapacidad.

Artículo 14. *Atención inicial de urgencias.* El Sistema General de Seguridad Social en Salud garantiza a todos los miembros de los grupos étnicos en el territorio nacional, la atención inicial de urgencias. El costo de la cual se encuentre afiliada la persona o con cargo al Fosyga en los eventos descritos en el artículo precedente.

CAPITULO IV

De la administración de los subsidios

Artículo 15. Podrán administrar los subsidios de los grupos étnicos las entidades autorizadas para el efecto previo cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley y en todo caso tendrá prelación en la contratación en sus territorios, las empresas conformadas por los grupos étnicos.

Artículo 16. El CNSSS reglamentará las condiciones para la creación, transformación, funcionamiento y liquidación de las ARS de las comunidades indígenas para dar cumplimiento a lo preceptuado en el artículo 181 de la Ley 100 de 1993, en desarrollo del artículo 25 de la Ley 21 de 1991.

Artículo 17. El Ministerio de Salud garantizará la asesoría para la conformación y consolidación de las entidades creadas por las autoridades de los grupos étnicos para la administración del régimen subsidiado.

CAPITULO V

De afiliación y movilidad en el sistema

Artículo 18. *Continuidad en la afiliación.* Las entidades territoriales y el Fondo de Solidaridad y Garantía deben asegurar la continuidad en la afiliación al régimen subsidiado de todos los integrantes de los grupos étnicos y de los niños a partir del momento de su nacimiento.

Artículo 19. *Escogencia de administradora.* Las autoridades legítimas de los grupos étnicos escogerán, de conformidad con sus usos y costumbres, la institución administradora de los recursos del régimen subsidiado a la cual deban afiliarse la totalidad de los miembros de su comunidad.

Con el fin de garantizar la integridad sociocultural y unidad de los grupos étnicos, no serán válidos los contratos de administración que desconozcan la voluntad manifiesta de la comunidad o en los que para ser suscritos se hayan empleado la concesión de dádivas o contraprestaciones de cualquier naturaleza no contempladas en los planes de beneficios o en las actas de concertación. Las autoridades de los grupos étnicos tendrán 45 días de plazo una vez iniciado el período de contratación para solicitar el cambio de ARS, en caso de considerar vulnerados sus derechos, respetando el procedimiento establecido en la escogencia de la administradora.

La concertación del contenido del Plan Obligatorio de Salud Subsidiado para el grupo étnico respectivo y las formas de prestación de los servicios harán parte integral de los contratos de aseguramiento.

Artículo 20. *Traslado de administradora.* Las autoridades de los grupos étnicos podrán trasladar libremente de administradora a su comunidad siguiendo el mismo procedimiento establecido para su escogencia una vez se cumpla un año de afiliación.

El procedimiento de traslado será similar al establecido para los demás afiliados al régimen subsidiado en cuanto tiene que ver con los tiempos a partir de los cuales se manifiesta su voluntad.

En ningún caso será obligatoria la entrega de formularios individuales cuando la decisión sea colectiva.

Las autoridades de los grupos étnicos en atención a las facultades que les confiere la ley, podrán establecer de conformidad con sus usos y costumbres limitaciones a la promoción de servicios o mercadeo a las administradoras del régimen subsidiado, con el objetivo de preservar su integridad sociocultural.

Artículo 21. *Garantía de atención por migración.* Las entidades territoriales y las administradoras del régimen subsidiado están en la obligación de garantizar la continuidad del subsidio y de la atención en salud en las condiciones inicialmente pactadas a los miembros de los grupos étnicos que se desplacen de un lugar a otro del territorio nacional por cualquier circunstancia, previa certificación de la autoridad tradicional.

Cuando la administradora del régimen subsidiado no pueda garantizar adecuadamente la prestación de los servicios de salud a un grupo que ha migrado del lugar inicial de contratación, previa comprobación de este

hecho, se podrán firmar nuevos contratos de administración con ARS que estén en capacidad de hacerlo. Estos nuevos contratos tendrán una vigencia igual al período restante del de la anterior administradora.

CAPITULO VI

De la participación en los órganos de dirección del sistema

Artículo 22. *Participación en el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud.* En el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, tendrá asiento con voz y voto un representante de las comunidades indígenas escogido por las organizaciones nacionales de estos pueblos.

Las organizaciones encargadas de la escogencia de dicho representante, serán también las encargadas de definir su perfil.

Artículo 23. *Participación en los Consejos Territoriales de Seguridad Social en Salud.* En los consejos territoriales de salud social en salud habrá representantes de las comunidades indígenas y de los demás grupos étnicos presentes en el respectivo territorio.

CAPITULO VII

Disposiciones generales

Artículo 24. *De la contratación con IPS públicas.* Para efectos de la contratación que de manera obligatoria deben efectuar las administradoras del régimen subsidiado con las instituciones de salud públicas, se entenderá como parte de la red pública a las instituciones de salud creadas por las autoridades u organizaciones de las comunidades indígenas.

Artículo 25. Las autoridades de los grupos étnicos harán parte de la red de controladores de Sistema General de Seguridad Social, con el fin de garantizar el efectivo control y vigilancia a las instituciones prestadoras de servicios de salud y a las administradoras de los recursos del sistema.

Artículo 26. En los organismos de inspección y vigilancia o las entidades que cumplan estas funciones deberán existir programas regulares de capacitación de los funcionarios en aspectos relacionados con la legislación relativa a los grupos étnicos.

Artículo 27. El Ministerio de Salud adecuará los sistemas de información del Sistema General de Seguridad Social en Salud para que éstos respondan a la diversidad étnica y cultural de la Nación Colombiana. Las autoridades de los grupos étnicos accederán de manera prioritaria a la información que resulte acerca de sus comunidades.

Parágrafo. Para la adecuación del sistema de información y la generación de perfiles epidemiológicos, apoyo económico y asistencia técnica.

Artículo 28. De los recursos destinados por el Ministerio de Salud al fortalecimiento de la Red de Urgencias, se asignará un porcentaje no inferior al 5% para el financiamiento de sistemas de comunicaciones, transporte y logística en zonas geográficas aisladas en las cuales se encuentren asentados grupos étnicos.

Artículo 29. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Jesús Enrique Piñacué Achicué,

Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Distinguidos colegas:

Presento a consideración de esta Corporación el proyecto de ley que pretende garantizarle a las comunidades indígenas su acceso a la seguridad social en salud en condiciones de equidad y con el debido respeto y reconocimiento a la diversidad étnica y cultural de la Nación Colombiana.

En este proyecto de ley, pretendemos recopilar la doctrina, la jurisprudencia y toda la normatividad que sobre la materia se ha expedido en Colombia a través de la Corte Constitucional, expertos en el tema, el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, el Ministerio de Salud, la Ley 100 de 1993, la Ley 21 de 1991 y la Constitución Nacional.

Es un compendio de normas que recoge, por un lado las aspiraciones de los pueblos indígenas frente a la salud y por otro lado, expresa con

mucho cuidado los compromisos que el Estado colombiano debe cumplir en salud frente a las comunidades indígenas, de acuerdo a convenios internacionales y normas nacionales.

Los pueblos indígenas de Colombia

En Colombia habitan 85 grupos indígenas, de los cuales 64 conservan su lengua, con una población de 701.860* que representan aproximadamente el 2% de la población colombiana.

Las comunidades indígenas habitan la cuarta parte del territorio nacional, en zonas caracterizadas por ser las grandes reservas ambientales, de biodiversidad y multiculturalidad que poseemos los colombianos.

También es cierto que las condiciones de vida de las comunidades indígenas no son las mejores, situación que es fácil verificar observando el NBI de los municipios con población indígena, el cual oscila entre el 70% y el 100%. Esta cifra nos indica que nuestras comunidades carecen de los más elementales servicios públicos y entre los cuales se cuenta el de salud.

La Constitución Política de 1991

Luego de muchos sinsabores legislativos por parte de los pueblos indígenas de Colombia a lo largo de su historia, finalmente, en la Asamblea Nacional Constituyente, con la participación de tres líderes indígenas de diferentes grupos étnicos, lograron que el Estado y la sociedad nacional reconocieran su existencia, su autonomía y sus derechos.

Por esta razón, la Constitución se ha convertido en un estándar de los pueblos indígenas en su lucha por el reconocimiento de su autonomía y sus culturas, presentándose desde ese entonces un gran número de tutelas interpuestas por las comunidades o sus organizaciones, las cuales han arrojado luces sobre el verdadero alcance de los preceptos constitucionales en materia indígena.

En desarrollo del principio constitucional de la diversidad étnica y cultural de la nación se estableció entre muchos otros, el derecho de las comunidades indígenas a administrar justicia dentro de sus territorios según sus propias normas y procedimientos, a erigir sus territorios en entidades territoriales, a percibir recursos de la nación y mientras se conforman las ETI, los resguardos asimilados a municipios percibirán ingresos corrientes de la nación, según lo ordenado por el artículo 357, reglamentado posteriormente por la Ley 60 de 1993, los Decretos 1809 de 1993, 1386 de 1994 y 840 de 1995.

Hasta ese entonces, el referente jurídico más importante en materia indígena lo constituía la Ley 89 de 1890 que, como sabemos, se expidió transitoriamente "mientras los indios salvajes y semisalvajes se van reduciendo a la vida civilizada", sin embargo, esta norma a pesar de tener un carácter integracionista, le permitió a las comunidades indígenas apropiarse de ella y volverla su escudo, en particular porque le otorga a los cabildos, el derecho a luchar por la recuperación de sus tierras, que en algún momento de su historia hubieren perdido a manos de los "blancos".

Posteriormente se han venido expidiendo normas de diferente categoría y de fuertes contradicciones entre sí, porque mientras unas autorizaban y permitían la extinción de los resguardos, otras por el contrario contemplaban los mecanismos para la legalización de las tierras a las comunidades indígenas, como la Ley 135 de 1961.

Es a partir de 1991, cuando se celebró la Asamblea Nacional Constituyente, que sus derechos fundamentales son reconocidos constitucionalmente, partiendo en dos la historia de la legislación indígena colombiana y abriendo una puerta al respeto y dignidad que merecen todas las culturas que habitan el territorio nacional, es decir, que a partir de la Constitución de 1991 se predica "la unidad dentro de la diversidad" en aras de propender por la convivencia pacífica y el desarrollo del individuo y de la sociedad nacional.

Por ello, gracias a esa participación y a la fuerza colectiva que los identificó en todas las sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente, los pueblos indígenas de Colombia, lograron plasmar en la Carta Magna

del 91 sus derechos y sobre todo lograr el reconocimiento de su existencia y el respeto a sus formas de vida como fundamento de la identidad nacional, la cual se entiende diversa étnica y culturalmente.

El artículo 7° de la Constitución Política de Colombia, consagró el principio de la diversidad étnica y cultural de nuestra nación, principio este que cambió radicalmente la concepción etnocentrista del desarrollo que ha imperado en el país.

En desarrollo del principio constitucional de la diversidad étnica y cultural de la nación se estableció, entre muchos otros, el derecho de los pueblos indígenas a ejercer su autonomía dentro de sus territorios y en particular a reconocer y respetar sus prácticas culturales como son los conocimientos y métodos de su medicina tradicional.

Se hace procedente señalar que la nueva carta abre a las comunidades indígenas un doble espacio de acción en los ámbitos de la vida política y social. A través del ejercicio de las facultades que tendrán como miembros de las entidades territoriales especiales, que les aseguran la posibilidad de participar en la reproducción, orientación y manejo de sus propias sociedades y de las culturas de estas sociedades.

A partir de la Constitución del 91, todas las culturas y concepciones de desarrollo de los diferentes pueblos que habitamos en Colombia son iguales, gozarán de especial protección y apoyo por parte del Estado.

A pesar de los preceptos constitucionales de los artículos 7°, 10, 70 y 72, junto con la Ley 21 de 1991, la cual, de conformidad con el artículo 93 de la Constitución hace parte del bloque de constitucionalidad, todavía persisten las viejas prácticas administrativas de desconocimiento de los derechos de las comunidades indígenas desde los escritorios.

La nueva presencia indígena en las tareas de administración y ejecución de asuntos de gobierno se cumplirá básicamente en el ejercicio de las funciones que para las nuevas entidades territoriales indígenas se encuentran previstas en los artículos 286, 329 y 330 de la Carta, reconocimiento que ya se venía dando por vía jurisprudencial por el Consejo de Estado al considerar a los Cabildos Indígenas como Entidades Públicas Especiales, con Derechos y Obligaciones.

Este ejercicio tendrá proyecciones en el interior de las comunidades indígenas en materias como la prestación de servicios públicos, el ejercicio de prácticas médicas tradicionales, la definición y adopción de planes de desarrollo, la administración de los territorios, la discrecionalidad para contratar y, en general, un amplio margen de autonomía para resolver sus asuntos internos.

Al exterior de las comunidades, las proyecciones se darán, entre otros asuntos, en la pérdida de atribuciones y poderes de otras entidades administrativas, especialmente de los municipios, y en la definición y adopción de otros modelos de relación entre tales entidades y las ETI, Entidades Territoriales Indígenas.

De acuerdo con lo expresado por la Corte Constitucional, el principio de la diversidad étnica y cultura sólo es superado en jerarquía por el derecho a la vida, al debido proceso y a no ser torturado ni maltratado, lo que significa que todas las acciones, programas y normas que se pretendan implementar, deben considerar dentro de sus propósitos la variable cultural.

Este principio es tan importante, que a partir de él es que se generan y desarrollan todos los derechos de los pueblos indígenas porque si no se hiciera un expreso reconocimiento a las diferentes formas de vivir y de concebir el mundo, no podríamos hablar de aspectos tan importantes para el ejercicio de su autonomía como puede ser la jurisdicción especial indígena o como la implementación de programas de salud en las comunidades indígenas.

Salud en comunidades indígenas

Los niveles de atención Primaria y Secundaria en las comunidades indígenas son muy bajos y no tienen una gran repercusión en la calidad de vida de los pueblos indígenas, sobre todo entre los grupos de población calificados como "más vulnerables" (niños, mujeres y ancianos).

Esto tiene un carácter más vigente si tenemos en cuenta que los miembros de las comunidades indígenas tienen alto riesgo de enfermarse y de los hospitalizados por enfermedades de carácter infectocontagiosas, con mayor incidencia entre la población indígena, causas de egresos que demandan recursos y tecnología médica susceptibles de ser ahorrados y optimizados, si se proveen condiciones de saneamiento básico, agua potable y si se estimulan formas de participación comunitaria de autocuidado y prevención en el proceso de producción de la salud, con el fortalecimiento de la medicina tradicional.

La atención médica centralizada principalmente en los centros urbanos, es insuficiente para atender el área rural y en concreto, a las zonas de más difícil accesibilidad o lejanía de los centros urbanos, caso que afecta a la gran mayoría de Comunidades, en particular a las de los territorios nacionales, La Alta Guajira, la Costa Pacífica, entre otros.

La presencia de enfermedades nuevas o el agravamiento de las ya conocidas, difíciles de tratar aun por la medicina occidental, han incidido, en algunos casos, en que las comunidades confíen más en el médico del hospital que en el médico tradicional, aunque las comunidades indígenas tienen un gran conocimiento empírico, transmitido de padres a hijos, de métodos de autocuración, no es de extrañar que estén desapareciendo estos últimos modelos o en peligro de desaparecer.

Motivación epidemiológica

El perfil epidemiológico de los pueblos indígenas de Colombia desde el punto de vista occidental se caracteriza por:

1. Profundización del deterioro de la calidad de vida originada en la presión y destrucción de los recursos naturales renovables y no renovables que limita y achica los territorios en donde se produce y reproduce la vida indígena en armonía, con consecuencias graves sobre la biodiversidad y sobre los recursos alimenticios, agropecuarios, agua, oxígeno y suelo.

2. Incremento y profundización del deterioro en condiciones básicas como la nutrición sobre la cual se instala todas las enfermedades con mayor o menor agresividad en todos los seres humanos.

* Ocho (8) de cada diez (10) niños indígenas es más pequeño para su edad de lo que podría ser si se alimentara bien. Desnutrición crónica.

* Seis (6) de cada diez (10) niños está más bajo de peso para su edad de lo que debería pesar. Desnutrición global.

* Siete (7) de cada diez (10) niños indígenas, aun siendo más pequeños de lo normal no alcanza el peso adecuado para esa talla anormal. Desnutrición aguda.

* Ocho (8) de cada diez (10) madres indígenas en estado de embarazo presenta algún grado de desnutrición y su hijo en el vientre presenta bajo desarrollo intrauterino.

* Hombres y mujeres indígenas, como consecuencia de las condiciones de vida, el trabajo y la violencia, en el pasado longevos, ahora tienen en promedio una expectativa de vida que en algunas comunidades es de 39 años, es decir, 23 años menos que la de la población general colombiana.

* El envejecimiento prematuro lleva a nuestras mujeres y hombres, pero sobre todo a ellas, a estar bastante debilitadas cuando alcanzan los 25 años y a tener una apariencia de viejos que no corresponde con su edad.

* En todo comunero o comunera indígena que muera, cuando se le practica la autopsia, se observa, aparte del diagnóstico que explica primariamente su muerte, algún grado de desnutrición. Tuberculosos, maláricos, muertos por diarrea, enfermedades respiratorias, hipertensos y hasta los muertos por violencia, todos presentan afectación nutricional.

3. En el contexto de lo anterior, las comunidades indígenas colombianas presentan:

* Un incremento y una complejización de las patologías que se han dado en llamar, del atraso, porque en el mundo desarrollado, es decir, el que tiene vivienda digna, agua potable, manejo de excretas, servicios de

salud efectivos, trabajo digno y tranquilidad, ya han disminuido o desaparecido las enfermedades inmunoprevenibles, infectocontagiosas, parasitarias, carenciales y afectación de la salud oral.

* Un incremento y una complejización de las patologías que se han dado en llamar de la modernidad, pues hay hipertensión, cáncer, trauma y lesiones originadas en la violencia, reumáticas, inmunológicas, genéticas, tóxicas, sida, etcetera. Pero no porque se goce de los beneficios de la modernidad, sino porque se consumen los desechos de la sociedad mayor destructiva y consumista que todo lo envenena, todo lo pisotea y todo lo ocupa.

El perfil epidemiológico de los pueblos indígenas desde el punto de vista de nuestras propias culturas.

1. Resulta impreciso hablar de perfil epidemiológico como lenguaje indígena, pero de alguna manera, cada una de nuestras étnias establece al interior de su cosmovisión, sistemas de denominación y clasificación de todo aquello que interfiere con la armonía de la vida, la naturaleza, incluidos los seres humanos dentro de ellas y para hacer didáctica esta intervención, tomemos atrevidamente este término para decir que:

Las enfermedades "afueranas" cada vez son más y más graves. Es decir, cada vez más, por los nuevos modos de vida nos enfrentamos a nuevas enfermedades que no surgen del desarrollo de nuestra propia dinámica sino de la impuesta por lo de "afuera" y que ya no podemos controlar.

Cada vez ha habido una mayor medicalización enfermiza, porque nuestro contacto con la medicina occidental es inoportuno, inadecuado y precario. Sólo accedemos a él y recibimos de él sus aspectos menos valiosos como medicamentos por doquier, promoción y prevención no ajustadas a nuestras necesidades, atención quirúrgica y especializada limitada y en el cuarto nivel, cuando muchas veces ya no hay nada que hacer.

2. En resumen, los pueblos indígenas de Colombia asisten a un empeoramiento, tanto de sus condiciones básicas de vida y trabajo como de la variedad, la gravedad y la complejidad en las formas de presentación de la mayoría del espectro patológico reconocido universalmente con diferenciales según región climática, grado de organización social, fortaleza cultural y conservación y manejo autónomo del territorio.

Motivación cultural

Nuestro derecho universal a desarrollar modelos propios de atención en salud a partir de nuestras medicinas tradicionales y de las formas de relacionarnos con los modelos médicos occidentales.

1. No obstante el avance constitucional y normas específicas posteriores como el decreto 1811 de 1990 (gratuidad, consulta y derecho a formar personal propio de manera concertada) y la Resolución 5078 (Fomento y respeto de las medicinas tradicionales), la Ley 100 de 1993 vino con su lógica mercantil a barrer con todas las posibilidades alcanzadas, pues nos metió en la misma bolsa como agentes del mercado.

Por tal motivo, es preciso abrir un espacio al interior de la Ley 100 de 1993 que reconozca nuestras necesidades, dinámicas y propuestas en salud y que retome los avances jurídicos, en aras de fortalecer lo cultural y por esa vía asegurar la efectividad real de los sistemas de salud y la reproducción real, tanto material como espiritual de nuestros pueblos.

2. No sólo no se puede desconocer, sino que debe fomentarse las posibilidades preventivas de nuestras formas de vida y curativas de nuestro conocimiento y nuestros recursos, hoy amenazados por el deterioro de nuestros territorios, incluidas las reservas forestales y vegetales de donde surgen los tratamientos tradicionales, la persecución de nuestros sabios como los Mamo, The wala, Curaca, Guerjaya, Jaibana, Payé, entre otros y en muchos casos las muertes de ellos por las pésimas condiciones de vida en que se desenvuelven.

Motivación socioeconómica

Nuestra forma particular de reproducción material y espiritual, es decir, de la existencia de economías tradicionales en relación diversa y variable con el modelo económico nacional.

1. Esta condición determina dos situaciones básicas: En primer lugar, nuestro perfil epidemiológico es consecuencia directa de la forma como vivimos, trabajamos y nos relacionamos y, en segundo lugar, el acceso a los servicios de salud no puede estar mediado por el dinero, en la medida en que nuestras economías no están diseñadas para generar excedentes monetarios sino sociales.

La Ley 100 de 1993 desconoce esta situación y por ello nos mete en un POS que en primer lugar recorta la integralidad y universalidad de los servicios y en segundo lugar, en lo que no cubre no se compadece con nuestras necesidades.

Por otro lado, la Ley 100 de 1993 desconoce los avances constitucionales y legales, cuando reduce para los afiliados al sistema lo que antes era un derecho total a la gratuidad, ahora es un derecho parcial subsidiado. Igualmente, la Ley 100 de 1993 y la falta de desarrollo constitucional no prevén que para acceder a los servicios de salud, no basta cubrir el servicio institucional, sino que tenemos que salvar las distancias, los medios de comunicación, las barreras lingüísticas, el acercarse a los centros urbanos y para ello no contamos con recursos.

Nuestra pertenencia a municipios con NBI entre el 80% y el 100%

Nuestros pueblos viven en territorios ubicados en municipios de estrato 5 y 6, es decir, con el NBI por encima del 80%. Esta situación, estadísticamente está ligada a bajo desarrollo de infraestructura, de las instituciones del Estado, a deterioro ambiental instalado o en curso, a prevalencia e incidencia alta de enfermedades inmunoprevenibles, baja cobertura hospitalaria y escasos recursos y capacidad de generación municipal, además de altos niveles de violencia y de recrudecimiento del conflicto armado.

En particular las instituciones de salud, o son inexistentes y precarias o no tienen la capacidad para volverse competitivas ni generadoras de ingresos, a lo que se le suma la disminución del situado fiscal que está llevando a los hospitales a su quiebra y progresiva desaparición, dejando de existir de paso, la única posibilidad de atención para nuestras comunidades en el nivel local.

La accesibilidad geográfica y sociocultural.

El modelo actual no superó la limitación del modelo anterior y en cambio la hizo más grave al olvidar que la variable geográfica y sociocultural también genera costos que no están contemplados del todo por la UPC y por el POS, lo que hace que en muchos casos, estructuralmente incompatible el precario sistema de salud con las necesidades y demandas de las comunidades.

Es decir, la no existencia de vías y medios de comunicación, casas de paso en las ciudades, servicios de orientación y traducción y, en general de apoyo de la red de referencia y contrareferencia hace en la práctica inaccesible el sistema de salud a los pueblos indígenas. Sería conveniente preguntarnos ¿Cuánto vale traer un indígena desde el Amazonas a Bogotá o Villavicencio? y proporcionalmente ¿Cuánto vale atenderlo y nos daremos cuenta que dichos costos no están contemplados y por esa vía se está negando en la realidad el servicio de salud a los miembros de los pueblos indígenas.

Motivación jurídica

En cumplimiento del necesario desarrollo constitucional

1. Si somos reconocidos como pueblos diversos, con autonomía territorial, con modelos propios de vida y pensamiento, con modelos médicos propios, con el derecho a ser consultados sobre todo aquello que nos afecte y si además toda la responsabilidad de velar por la riqueza sociocultural de la Nación colombiana, entonces ya es hora de que la seguridad social en Colombia reconozca un espacio particular para albergar y desarrollar las políticas, las normas y los presupuestos que se ajusten a las necesidades de un régimen especial indígena en salud que retome nuestras propuestas y los acumulados jurídicos nacionales tanto como internacionales.

Básicamente, la norma debe desarrollar el fomento y desarrollo de las medicinas tradicionales, la consulta para definir los modelos y programas de atención, la financiación necesaria y suficiente, la defensa de

nuestros recursos propios en salud y el fortalecimiento de los procesos de formación de personal indígena en salud junto con la adecuación sociocultural de los servicios de salud.

Fundamento relacionado con el funcionamiento actual del sistema de salud, motivación frente a los servicios de salud

La financiación del sistema

1. No existe la solidez suficiente del sistema para financiarse y dentro de este problema estructural van disminuyendo las fuentes de financiamiento y para el caso de las comunidades indígenas no existe un fondo específico y sostenible.

No se puede exigir cofinanciación a las entidades territoriales en la medida en que aquellas que son estratos 4, 5 y 6 no tienen capacidad para esfuerzos propios y ya agotaron su disponibilidad presupuestal en la cobertura actual a nivel nacional. Debe establecerse metas y mecanismos específicos frente a la afiliación indígena que permita ingresar a toda la población al sistema.

Jesús Enrique Piñacué Achicué,

Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA
SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Santa Fe de Bogotá, D. C., 11 de agosto de 1999.

Señor Presidente :

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 67 de 1999 Senado, *mediante el cual se reglamenta la participación de los grupos étnicos en el Sistema General de Seguridad Social en Salud*, me permitió pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretario General. La materia de que trate el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente.

- El Secretario General,

Manuel Enríquez Rosero

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPUBLICA

11 de agosto de 1999.

De conformidad con el informe de Secretaría General, dése por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Séptima Constitucional Permanente, para lo cual se harán las anotaciones de rigor y se enviará copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta Legislativa del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente,

Miguel Pinedo Vidal.

El Secretario General,

Manuel Enríquez Rosero.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 68 DE 1999 SENADO

por la cual se desarrolla el artículo 306 de la Constitución Nacional.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPITULO I.

Artículo 1°. *Naturaleza de las regiones administrativas y de planificación.* Las regiones administrativas y de planificación son establecimientos especiales de derecho público conformadas por dos o más departamentos con continuidad territorial, personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Se regirán por lo previsto en la Constitución Política, en la ley y en sus estatutos.

Para atender la diversidad regional, cada una de las regiones administrativas y de planificación reflejará en su estructura, competencias y funciones, las exigencias de su desarrollo político, cultural, económico, social, ambiental e institucional, aplicando los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Artículo 2°. *Creación.* Las regiones administrativas y de planificación se constituirán mediante el siguiente procedimiento:

- a) Los Gobernadores de los departamentos interesados suscribirán un convenio que contenga el proyecto de constitución de la respectiva RAP;
- b) El Proyecto será sometido a la consideración y aprobación de las respectivas Asambleas departamentales, las cuales, en el mismo acto de aprobación, autorizarán al gobernador para adoptar los respectivos estatutos.

Artículo 3°. El proyecto contendrá la manifestación de voluntad de constituirse en Región Administrativa y de Planificación, RAP, los estatutos, los cuales contendrán al menos:

1. Nombre y domicilio. El domicilio podrá rotarse entre las distintas capitales de departamentos que conforman la región, por disposición del Consejo Regional.
2. Objeto. El objeto principal, como lo establece la Constitución Política, será el desarrollo económico y social del respectivo territorio.
3. Los departamentos que la integran.
4. Las funciones y servicios delegados por los departamentos y la Nación.
5. Las atribuciones de sus órganos de administración relacionadas con el cumplimiento de su objeto.
6. El procedimiento para reformar sus Estatutos.
7. Las condiciones para el ingreso y desvinculación de los departamentos que la integran.
8. El patrimonio y los recursos que aportan los departamentos y la Nación.
9. El procedimiento para la liquidación.

Artículo 4°. *Objeto.* Las Regiones Administrativas y de Planificación tienen como objeto principal el desarrollo social, económico y ambiental mediante:

1. La planeación del desarrollo social, económico y ambiental de la región; la asesoría y asistencia técnica y financiera a los departamentos, distritos y municipios que la integran en la elaboración y ejecución de sus propios planes así como la evaluación de gestión y resultados de la administración pública en sus territorios.
2. La administración y ejecución de las políticas, programas y proyectos regionales tendientes al desarrollo económico, social y ambiental del respectivo territorio.
3. El desarrollo institucional de la región y de las entidades territoriales que la conforman.
4. El cumplimiento de las funciones señaladas en esta ley y de otras funciones y servicios nacionales y departamentales que le sean delegados en el desarrollo de su objeto.

Parágrafo. La administración de proyectos y obras de impacto regional, se orientará por el concepto de administración de programas o proyectos, mediante mecanismos tales como convenios, fiducias o similares, lo cual significa que se desarrollarán programas o trabajos específicos por su objeto, duración y localización, de manera que la estructura administrativa que se genere para estos efectos desaparezca una vez cumplidos los objetivos para la que fuere creada.

Artículo 5°. *Funciones y servicios a cargo de las regiones administrativas y de planificación.* Para el cumplimiento de su objeto, las Regiones Administrativas y de Planificación cumplirán además de las competencias, funciones y servicios asignados en su acto de constitución, las siguientes funciones:

1. Participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.
2. Elaborar el Plan Regional de Desarrollo que hará parte del Plan Nacional de Desarrollo.
3. Garantizar conjuntamente con la Nación la participación activa de las autoridades territoriales, de planeación en el proceso del Plan Regional de Desarrollo y del Plan Nacional de Desarrollo.
4. Garantizar la coherencia y articulación entre la planeación nacional y la de las entidades territoriales así como promover y preparar planes y programas que sean de interés mutuo de la Nación y de los departamentos.
5. Participar en el Consejo Nacional de Planeación. El Director Ejecutivo asistirá en nombre de la Región Administrativa y de Planificación.
6. Participar en el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), para la aprobación del Plan de Desarrollo. El Director Ejecutivo asistirá en nombre de la Región Administrativa y de Planificación.
7. Presentar a la consideración del Conpes asuntos de interés de conjunto de las regiones o de cada una de ellas, a través del respectivo Director Ejecutivo. Estas reuniones se realizarán por lo menos tres veces al año.
8. Participar en la elaboración del Presupuesto General de la Nación y en el Plan Operativo Anual de Inversiones.
9. En su carácter de establecimiento de derecho público especial, elaborar en los plazos previstos en el Estatuto Orgánico de Presupuesto su propio presupuesto anual y plurianual de manera análoga a los establecimientos públicos del orden nacional.
10. Elaborar planes y proyectos y proponer convenios de interés común con otras entidades administrativas y de planificación y entidades territoriales no comprendidas dentro de la región.
11. Elaborar, impulsar y ejecutar programas y proyectos regionales con el apoyo de la cooperación técnica internacional y apoyar a las entidades territoriales en la gestión de dicha cooperación para programas y proyectos que sean de interés.
12. Coordinar con las Corporaciones Autónomas Regionales el diseño y la ejecución de las políticas, programas y proyectos de conservación y aprovechamiento de los recursos naturales renovables en la región.
13. Recomendar pautas a las autoridades competentes sobre el endeudamiento de las entidades territoriales y otras entidades del mismo, asesorarlas en la materia. De manera similar asesorar y prestar asistencia técnica a las entidades territoriales en lo referente al endeudamiento de éstas.
14. Participar con carácter permanente en el Conpes social.
15. Cumplir las funciones y prestar los servicios que le sean asignados o delegados por la Nación, los departamentos integrantes y las entidades descentralizadas de los anteriores órdenes las cuales deberán acompañarse de los recursos suficientes para atenderlos, garantizando que no se presentará duplicidad de funciones, en desarrollo entre otros, de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, de acuerdo con la ley.
16. Formar parte de la Comisión Nacional de Regalías, a través de su Director Ejecutivo sin perjuicio de la participación de los Alcaldes y Gobernadores de conformidad con las normas que regulen la materia y administración y planificación y establecer convenios con las entidades territoriales para participar en el estudio, diseño y ejecución de proyectos elegibles por el Fondo Nacional de Regalías. El Director Ejecutivo reemplazaría al respectivo Gobernador de la región.
17. Apoyar a las entidades privadas, nacionales y extranjeras, que adelanten en la región actividades de desarrollo institucional y gestión administrativa.
18. Apoyar la preinversión en infraestructura física e impulsar la preinversión económica y social para lograr competitividad y reducir las desigualdades regionales.

19. Crear el Banco Regional de Programas y Proyectos que hará parte de la Red Nacional de Bancos de Proyectos.

20. Promover, apoyar y racionalizar los procesos de descentralización, de manejo autónomo de las competencias y de ordenamiento territorial en general.

21. Prestar asesoría y asistencia técnica y financiera a las asociaciones de municipios, especialmente a las de carácter interdepartamental.

22. Servir de órgano de consulta y de apoyo técnico para las instancias del Ejecutivo y del Legislativo que tengan responsabilidad en el manejo del ordenamiento territorial.

23. Diseñar un sistema regional de capacitación para apoyar programas para la región y las entidades territoriales que la integran.

24. Administrar los recursos provenientes de los mecanismos o instancias de cofinanciación actuales o las que se determinen en un futuro en virtud de reglamentación legal, asignados a las entidades territoriales de la región a través de los cupos indicativos o cualquier otro mecanismo de distribución que se defina.

25. Administrar y cofinanciar proyectos regionales estratégicos. Esta se realizará indirectamente mediante la firma de convenios o participación accionaria en empresas, entidades u organismos que tengan como finalidad prestar servicios o producir bienes.

26. Asesorar y apoyar a las entidades territoriales de las zonas de frontera que hagan parte de la región en el diseño y ejecución de programas y proyectos de interés y cooperación que podrán adelantar directamente con las autoridades de igual nivel del país vecino dirigidos a fomentar la preservación del ambiente, la defensa y fortalecimiento de la cultura y de la etnicidad, el desarrollo comunitario y la prestación de servicios públicos.

27. Formar parte del Comité Interfondos como miembro del Sistema Nacional de Cofinanciación o el órgano que haga sus veces.

28. Crear el Sistema Regional de Evaluación de Gestión y Resultados que formará parte del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados de la administración pública.

ORGANOS DE ADMINISTRACION

Artículo 6°. *Organos de administración y planificación.* Las Regiones Administrativas y de Planificación tendrán para efectos de su administración y planificación los siguientes órganos: una Asamblea Regional Consultiva, un Consejo Administrativo y de Planificación Regional, un Director Ejecutivo Regional, un Comité Técnico Regional, una Unidad Técnica Regional.

Artículo 7°. *Asamblea regional consultiva.* La Región Administrativa y de Planificación tendrá una Asamblea Regional Consultiva que estará integrada por una tercera parte de los representantes a la Cámara de la respectiva región, una tercera parte de los Senadores de la región, una tercera parte de los integrantes de cada Asamblea cuyo departamento forme parte de la región, un Presidente de Concejo en representación de los Concejos Municipales de las capitales de los departamentos que integran la región, un Presidente de Concejo, en representación de los Concejos Municipales de los Municipios no capitales de la región, un representante de los Gremios de la producción de la región, un representante de los establecimientos públicos de educación superior que existan en la región, un representante de las minorías étnicas de la región y un representante de los sectores comunitarios.

Parágrafo 1°. Los Representantes a la Cámara y los Senadores serán escogidos en el seno de la Junta de Parlamentarios de la región.

Parágrafo 2°. Se consideran Senadores de la región aquellos que hubiesen alcanzado una mayor votación en la circunscripción de los departamentos que integran la respectiva región. En todo caso, para efectos de la presente ley un parlamentario sólo podrá ser considerado como perteneciente a una sola región.

Parágrafo 3°. Los otros miembros de la Asamblea Regional Consultiva serán escogidos mediante procedimientos que se establecerán en los estatutos de la región.

Artículo 8°. *Funciones de la asamblea regional consultiva.* La Asamblea Regional Consultiva tendrá como funciones las siguientes:

1. Analizar y discutir el proyecto del Plan Regional de Desarrollo y emitir conceptos sobre el mismo.

2. Organizar y coordinar una amplia discusión regional sobre el proyecto del Plan Regional de Desarrollo, mediante la organización de reuniones regionales y departamentales con los Consejos Territoriales de Planeación en los cuales intervengan los sectores económicos, sociales, ecológicos, culturales y comunitarios, con el fin de garantizar eficazmente la participación ciudadana de acuerdo con el artículo 342 de la Constitución Política.

3. Formular recomendaciones a las instancias y organismos de planeación sobre el contenido y la forma del plan.

4. Analizar y discutir el programa operativo anual de inversiones de región y emitir concepto previo sobre el mismo.

5. Realizar el seguimiento y evaluación de los resultados del Plan de Acción.

Artículo 9°. *Consejo administrativo y de planificación.* Las Regiones Administrativas y de Planificación tendrán un Consejo Administrativo y de Planificación Regional que estará integrado por el Presidente de la República o su delegado que será un Ministro del Despacho, oriundo de la respectiva región, quien lo presidirá, por los gobernadores de los departamentos integrantes de la región, por un representante de los Alcaldes de las capitales de los departamentos que integran la región, por un representante de los alcaldes de los municipios no capitales, por el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado, por el Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado.

Parágrafo. En caso de ausencia del Presidente de la República o su delegado, presidirá las sesiones del Consejo Administrativo y de Planificación Regional un gobernador escogido mediante procedimiento determinado en los Estatutos de la respectiva región.

Artículo 10. *Funciones del Consejo Administrativo y de Planificación regional.* El Consejo Administrativo y de Planificación Regional tendrá como funciones las siguientes:

1. Aprobar el Plan Regional de Desarrollo y los Planes Sectoriales, acordes con los lineamientos definidos por la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

2. Servir de órgano de concertación para la elaboración de los planes de desarrollo de las entidades territoriales que la conforman.

3. Determinar los programas de inversión y el gasto público de la región.

4. Aprobar el Presupuesto Anual de Funcionamiento e Inversión. Así mismo, los presupuestos pluriánuales de los principales programas y proyectos, y fijar, previa motivación técnica, el porcentaje de los gastos de funcionamiento de las regiones.

5. Analizar, evaluar y proponer, a las autoridades competentes, políticas de asignación de recursos en el Plan Operativo Anual de Inversiones, sobre endeudamiento, préstamos de las entidades territoriales y otras entidades del mismo orden.

6. Velar por la adecuada ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos a cargo de las agencias o seccionales desconcentradas y descentralizadas del orden nacional que operen en el territorio de la región.

7. Evaluar el desarrollo y los resultados de la administración y planeación regionales y recomendar, cuando sea necesario los respectivos ajustes.

8. Conocer y aprobar las propuestas de constitución de los Comités Sectoriales Regionales.

9. Determinar la estructura administrativa y el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos de la región.

10. Adoptar el reglamento interno de administración.

11. Nombrar y remover al Director Ejecutivo Regional.

12. Crear el organismo de auditoría interna.
13. Autorizar al Director Ejecutivo Regional para celebrar contratos y convenios relativos al cumplimiento del objeto de la región.
14. Designar a los Gobernadores que deben representar a la región en las distintas instancias en la que ésta tenga asiento.

departamentales, distritales o municipales y de sus entidades descentralizadas.

9. Las demás que le asignen los Estatutos y el Consejo Administrativo y de Planificación Regional.

Artículo 17. *De los comités sectoriales y de concertación del desarrollo regional.* Teniendo en cuenta las consideraciones económicas, sociales y ambientales en el marco de la planificación del desarrollo de la región, se conformarán los comités sectoriales Regionales y el Comité de Concertación para el desarrollo regional con carácter asesor.

Parágrafo 1°. Los Comités sectoriales regionales tendrán como objetivo la formulación de políticas y estrategias sectoriales como aporte al Plan de Desarrollo Regional.

Cada Comité sectorial estará conformado por las autoridades responsables de cada sector en los departamentos.

Parágrafo 2°. El Comité de Concertación de Desarrollo Regional podrá invitar, por iniciativa del Director Regional, a diferentes actores del respectivo sector, con el fin de enriquecer el debate y desarrollo de propuestas de impacto para el desarrollo regional.

Artículo 18. *Patrimonio y recursos de la Nación.* El patrimonio y las rentas de la Región Administrativa y de Planificación estarán constituidos por:

1. El 10% de lo recaudado en cada departamento por concepto del impuesto de Timbre Nacional.

Artículo 22. *Facultades extraordinarias.* Facúltase al Gobierno Nacional por el término de seis meses, contados a partir de la presente ley, para adelantar las operaciones presupuestales y las reestructuraciones administrativas a que haya lugar con el fin de implementar la presente ley.

Los honorables Senadores:

Juan M. Ospina, José Matías Ortiz, Isabel Celis Yáñez, siguen firmas ilegibles.

Finalmente, el proyecto establece que los Fondos de Inversión Regional, FIR, que hoy en día constituyen el soporte financiero de los Corpes pasarán a las Regiones Administrativas y de Planificación regional que se crean en las respectivas áreas de influencia. Este era uno de los principales obstáculos para la creación de las regiones que con la aprobación de la ley quedará superado.

De los honorables Congresistas,

Juan M. Ospina, José Matías Ortiz, Isabel Celis Yáñez, siguen firmas ilegibles.

SENADO DE LA REPUBLICA
SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Santa Fe de Bogotá, D. C., 12 de agosto de 1999

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 68 de 1999 Senado, "por la cual se desarrolla el artículo 306 de la Constitución Nacional", me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría

General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente.

El Secretario General,

Manuel Enriquez Rosero,

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPUBLICA

Santa Fe de Bogotá, D. C., 12 de agosto de 1999

De conformidad con el informe de Secretaria General, dése por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Primera Constitucional Permanente, para lo cual se harán las anotaciones de rigor y se enviará copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta Legislativa del Congreso.*

Cumplase.

El Presidente,

Miguel Pinedo Vidal.

El Secretario General,

Manuel Enriquez Rosero.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 69 DE 1999 SENADO

por el cual se crea el Sistema de Ahorro y Crédito Simplificado de Vivienda, el Crédito Subsidiado para Vivienda de Interés Social, el Seguro de Desempleo, el Fondo de Convertibilidad, se dictan normas sobre transparencia financiera, se adoptan medidas para fomentar la construcción y medidas excepcionales para la recuperación de la vivienda.

Artículo 1°. *Del fomento del ahorro.* El Gobierno fomentará el ahorro con el objeto de canalizarlo hacia la actividad de la construcción de vivienda.

Artículo 2°. *Del Sistema de Ahorro y Crédito Simplificado de Vivienda.* Créase el Sistema de Ahorro y Crédito Simplificado de Vivienda cuyos objetivos serán:

Primero: Proteger al comprador de vivienda, ofreciéndole crédito oportuno y suficiente, mediante sistemas de amortización accesibles en términos de tasa de interés, plazos y cuotas de amortización pagables en función del crecimiento del salario mínimo.

Segundo: Proteger al ahorrador contra el deterioro causado por la inflación, garantizándole un manejo seguro de su ahorro y remunerando este con una tasa de interés adecuada.

Tercero: Garantizar que los costos inherentes a la captación y margen de intermediación se cubran con base en la eficiencia y en el volumen de operaciones a cargo de los intermediarios financieros.

Artículo 3°. *De la Comisión de Ahorro y Vivienda.* Créase como entidad rectora del sistema de ahorro y crédito simplificado de Vivienda, la Comisión de Ahorro y Vivienda.

Artículo 4°. *De la Composición de la Comisión de Ahorro y Vivienda.* La Comisión de Ahorro y Vivienda estará compuesta por los siguientes miembros:

El Ministro de Hacienda, o su delegado.

El Ministro de Desarrollo, o su delegado.

El Gerente del Banco de la República, o su delegado.

El Superintendente Bancario, o su delegado.

El Director de Fogafin, o su delegado.

Dos representantes del Presidente de la República, quienes serán funcionarios de tiempo completo.

Presidirá las sesiones el Ministro de Hacienda, y en su ausencia, los demás titulares en el orden señalado.

Parágrafo. El Ministerio de Hacienda tomará las medidas necesarias para garantizar el funcionamiento de la Comisión de Ahorro y Vivienda.

Artículo 5°. *De las funciones de la Comisión de Ahorro y Vivienda.* Son funciones de la Comisión de Ahorro y Vivienda:

- a) Velar por el cumplimiento de los objetivos del Sistema;
- b) Reglamentar la vinculación de las entidades financieras al Sistema, en particular dirigir y coordinar las actividades de las personas o entidades que tengan por objeto el manejo o aprovechamiento de la inversión de los recursos provenientes del ahorro privado;
- c) Promover y fomentar el ahorro con el objeto de canalizarlo hacia la construcción de vivienda y la financiación a largo plazo de los compradores de la misma;
- d) Procesar, promover y coordinar la divulgación de datos y estadísticas referentes al ahorro, la construcción de vivienda y el empleo generado por esta actividad;
- e) Establecer procedimientos para el cabal cumplimiento de las obligaciones de divulgación de información y transparencia establecidas en la presente ley;
- f) Diseñar, establecer y publicar manuales de operaciones y prácticas recomendadas para las entidades que manejen el Sistema de Ahorro y Crédito Simplificado de Vivienda;
- g) Conocer de las quejas, reclamos, peticiones que pudiesen formular los usuarios del Sistema, y pronunciarse;
- h) Velar por la sana competencia entre entidades financieras vinculadas al Sistema;
- i) Fomentar la creación y funcionamiento de entidades financieras que cumplan los objetivos de esta ley.

Artículo 6°. *De las disposiciones de la Comisión de Ahorro y Vivienda.* La Comisión de Ahorro y Vivienda, estudiará y adoptará mediante Resoluciones Ejecutivas:

- a) Regulaciones de carácter general sobre el Sistema de Ahorro y Crédito Simplificado de Vivienda, y la constitución de obligaciones dentro del Sistema;
- b) Reglamentaciones generales relacionadas con la operación, manejo y liquidez de las entidades que reciban préstamos tanto del Banco de la República como del Fogafin; normas sobre las características básicas del Sistema de Ahorro y Crédito Simplificado de Vivienda, su periodicidad, plazo de las obligaciones y cupos, condiciones, reajustes y en general todo lo necesario para la adecuada operación y funcionamiento del Sistema;

c) Normas para las concesiones de préstamos, con el fin de que estos contribuyan al desarrollo de la política de asentamientos humanos adoptada por los organismos competentes del Estado.

Artículo 7°. *De las entidades financieras vinculadas al sistema.* Todas las entidades financieras podrán vincularse al Sistema de Ahorro y Crédito Simplificado de Vivienda. Aquellas que así lo hicieren serán las únicas autorizadas para ofrecer al público el crédito simplificado de vivienda de que tratan los artículos siguientes.

Las entidades vinculadas al Sistema de Ahorro y Crédito Simplificado de Vivienda serán las únicas autorizadas para captar recursos del ahorro privado remunerado a la vista, que tendrán como destinación exclusiva la financiación de vivienda a largo plazo a través del crédito simplificado de vivienda.

Artículo 8°. *De la vigilancia de las entidades vinculadas al sistema.* Corresponde a la Superintendencia Bancaria la autorización para el funcionamiento de las instituciones que formen parte del Sistema de Ahorro y Crédito Simplificado de Vivienda. La vigilancia de estas entidades la ejercerá la Superintendencia Bancaria por medio de una División Especializada en ahorro y préstamo para vivienda.

Artículo 9°. *De los usuarios del sistema.* Son usuarios del Sistema las personas o entidades que a él se vinculen en calidad de ahorradores, compradores de vivienda mediante crédito hipotecario a largo plazo y los constructores como usuarios de crédito a mediano plazo.

Artículo 10. *Del reajuste de los ahorros y créditos del sistema.* El ahorro para la construcción de vivienda se manejará contractualmente sobre la base del reajuste monetario automático, tanto para los ahorros como para los préstamos.

Para proteger la capacidad adquisitiva del ahorro, los depósitos se reajustarán diariamente de acuerdo con las fluctuaciones del poder adquisitivo del dinero en el mercado interno.

Los préstamos serán reajustados de acuerdo con las variaciones del salario mínimo.

Los intereses pactados tanto para las operaciones pasivas como activas se liquidarán sobre el valor principal reajustado por sus respectivos índices.

Artículo 11. *De las unidades de cuenta del sistema.* Todas las cuentas y registros de las operaciones del sistema deberán llevarse en las Unidades de Cuenta que se definen a continuación, reducidas a moneda legal:

a) **Unidad de Cuenta Pasiva:** Para las operaciones de captación, la Unidad de Cuenta se reajustará diariamente de acuerdo con la tasa de variación del Índice de Precios al Consumidor, IPC, calculado por el DANE para el período correspondiente a los 12 meses inmediatamente anteriores;

b) **Unidad de Cuenta Activa:** Para las operaciones de colocación, la Unidad de Cuenta se reajustará de acuerdo con la tasa de variación anual del salario mínimo.

Parágrafo. La Comisión de Ahorro y Vivienda calculará con la periodicidad adecuada, e informará y divulgará con igual periodicidad los valores en moneda legal de las Unidades de Cuenta que servirán para el reajuste tanto de los ahorros como de los préstamos.

Artículo 12. *Del ahorro a la vista remunerado.* El interés remuneratorio del ahorro a la vista se causará siempre sobre los saldos diarios expresados en Unidades de Cuenta Pasiva. Los depósitos de ahorro a la vista no estarán sujetos a encaje. Se permitirá constituir depósitos de ahorro en dólares.

Artículo 13. *De la tasa de interés aplicable al crédito simplificado de vivienda.* La tasa de interés aplicable a estos créditos deberá ser fija. La Comisión de Ahorro y Vivienda, en coordinación con el Banco de la República, adoptará las medidas necesarias para que el nivel de las tasas activas de interés para las operaciones a largo plazo, sea tal que permita que los créditos así concedidos sean pagables. Para este efecto, deberán tomarse en consideración las relaciones existentes entre la tasa real de interés a largo plazo y la valorización de los inmuebles financiados, cuya diferencia deberá oscilar entre el cuatro y el cinco por ciento efectivo anual.

Parágrafo 1°. La tasa deberá enunciarse única y exclusivamente como Tasa Anual Efectiva. Para todos los efectos legales del Sistema, entiéndese por Tasa Efectiva de interés aquella que aplicada con periodicidad diferente a un año, de acuerdo con las fórmulas de interés compuesto, produce exactamente el mismo resultado que la Tasa Anual.

Parágrafo 2°. Para el crédito simplificado de vivienda se prohíbe el establecimiento de tasas de interés moratorias. La Comisión de Ahorro y Vivienda reglamentará los mecanismos correspondientes a los cobros ejecutivos, de tal manera que estos correspondan estrictamente a los costos causados.

Artículo 14. *De la eficiencia del sistema.* La tasa de interés acordada entre el deudor y la entidad financiera vinculada al Sistema estará determinada por el costo de captación de los recursos, incrementado por el margen de intermediación. El margen de intermediación deberá ser una

medida de la eficiencia de las entidades vinculadas al Sistema, de manera que sus utilidades dependan del volumen de sus operaciones y no de altas tasas de interés.

Con el fin de estimular la eficiencia de las entidades financieras, la Comisión de Ahorro y Vivienda podrá establecer límites máximos al margen de intermediación, cuando no se cumpla lo establecido en el artículo 13, o cuando así lo estime conveniente. Esta medida deberá contar con la aprobación de la mayoría absoluta de los miembros de la Comisión.

Artículo 15. *De los sistemas de amortización.* Las instituciones que forman parte del Sistema de Ahorro y Crédito Simplificado de Vivienda, podrán establecer una amplia gama de sistemas de amortización de créditos a largo plazo, con el fin de adecuarse a las diferentes condiciones de los usuarios del crédito. En todo caso, todos los sistemas de amortización deberán ser previamente autorizados por la Comisión de Ahorro y Vivienda.

Parágrafo 1°. También se podrá establecer sistemas de amortización con cuotas expresadas como porcentaje del salario personal del deudor. Este sistema será de plazo variable, dependiendo del crecimiento del salario personal en relación con la variación de las Unidades de Cuenta Activa. El deudor podrá autorizar a su empleador para que, durante todo el plazo de amortización pactado, le sea descontado automáticamente y girado mensualmente a la entidad financiadora, el porcentaje fijo del salario equivalente a su cuota de amortización.

Parágrafo 2°. Solamente será el usuario del crédito quien, con absoluta libertad y previa la información suficiente suministrada por la entidad crediticia, escogerá el sistema de amortización que considere que se adapta mejor a sus condiciones particulares.

Artículo 16. *Del sistema de crédito subsidiado para la vivienda de interés social.* Los subsidios que destine el gobierno para la financiación de Vivienda de Interés Social, podrán ser canalizados directamente a través de las entidades vinculadas al Sistema de Ahorro y Crédito Simplificado de Vivienda para ofrecer créditos especiales para Vivienda de Interés Social.

El subsidio para compradores de vivienda de interés social se utilizará para ofrecer tasas de interés inferiores con el fin de reducir el valor de las cuotas de amortización de los créditos. La Comisión de Ahorro y Vivienda reglamentará los mecanismos para desarrollar esta disposición.

Igualmente la Comisión de Ahorro y Vivienda podrá establecer para el pago de créditos de vivienda de interés social, cuotas a lo largo de toda la vida del crédito, como un porcentaje fijo del ingreso mensual del deudor. El deudor podrá autorizar a su empleador para que, durante todo el plazo de amortización pactado, le sea descontado automáticamente y girado mensualmente a la entidad financiadora, el porcentaje fijo del salario equivalente a su cuota de amortización.

Artículo 17. *De la subrogación de créditos.* Cuando se solicite la subrogación de cualquier obligación hipotecaria ya pactada, las instituciones financieras deberán admitir la solicitud manteniendo la tasa de interés, si ésta resultase más favorable para el solicitante. La subrogación no podrá generar penalización, ni costos adicionales para el solicitante, en particular aquellos ya cubiertos por la obligación inicial relativos a la valoración del mismo inmueble.

Artículo 18. *Del estímulo al mercado inmobiliario.* Con el fin de fomentar la inversión en bienes inmuebles, ninguna edificación gravada con hipoteca constituida a favor de cualesquiera de las entidades que formen parte del Sistema de Ahorro y Crédito Simplificado de Vivienda y que respalde un crédito simplificado, podrá someterse a régimen de control de arrendamientos.

Artículo 19. *De los mecanismos para la estabilización del sistema.* Con el fin de propender por la estabilidad del Sistema de Ahorro y Crédito Simplificado de Vivienda, la Comisión de Ahorro y Vivienda reglamentará la titularización de la cartera hipotecaria de las entidades financieras

vinculadas, y establecerá los mecanismos para la compra y venta de los títulos hipotecarios correspondientes.

Para estimular la realización de proyectos, la Comisión de Ahorro y Vivienda podrá reglamentar la titularización de proyectos de vivienda presentados a su consideración directamente por los constructores, en condiciones que resulten más favorables para el usuario.

Igualmente la Comisión de Ahorro y Vivienda estudiará y reglamentará sistemas novedosos tales como ventas anticipadas y otros mecanismos que permitan obtener recursos adicionales y estables para la financiación de proyectos.

Con el mismo propósito, el Fondo Nacional del Ahorro, y las demás entidades tanto de derecho público como privado que manejen fondos de pensiones o cesantías, podrán destinar parte de sus recursos para inversión en obligaciones reajustables emitidas por las instituciones que forman parte del Sistema de Ahorro y Crédito Simplificado de Vivienda.

Parágrafo. Las cuantías y condiciones para la inversión de que trata el inciso anterior, serán reglamentadas por la Comisión de Ahorro y Vivienda.

Artículo 20. *Del sistema de seguros de desempleo.* Las entidades financieras vinculadas al Sistema deberán pactar con el deudor de la obligación hipotecaria contratada un seguro en caso de desempleo. Dicho seguro deberá amparar al deudor por un tiempo máximo de doce (12) meses, durante los cuales la deuda quedará congelada. El seguro pagará a la entidad financiera el monto correspondiente a la capitalización de intereses durante el tiempo en que el deudor estuvo desempleado. Superada la situación de desempleo o cumplido el plazo máximo enunciado, se reanudará la amortización del crédito simplificado de vivienda, en las mismas condiciones vigentes al momento de la interrupción del pago, sin penalización alguna para el deudor.

Queda prohibida a las entidades financieras vinculadas al Sistema la exigencia con carácter obligatorio a los usuarios del Sistema de tomar con sus entidades filiales diferentes tipos de seguros, incluidos los que aquí se establecen.

Para garantizar el cumplimiento de esta disposición, autorízase al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, Fogafín, para crear un sistema de seguros de desempleo. Dicho sistema deberá permitir la oferta de seguros de desempleo sobre obligaciones hipotecarias por parte del sector público y del sector privado, fomentando la sana competencia en el mercado.

Parágrafo. La Comisión de Ahorro y Vivienda, conjuntamente con Fogafín, reglamentará las condiciones dentro de las cuales este seguro se podrá hacer efectivo. El seguro de desempleo tendrá una vigencia igual a la de la vida del crédito.

Artículo 21. *Del fondo de convertibilidad del sistema UPAC al sistema de crédito simplificado de vivienda.* Créase un Fondo de Convertibilidad con el objeto de permitir la convertibilidad, a solicitud del deudor, de los créditos para vivienda contratados en el sistema UPAC antes de la fecha de entrada en funcionamiento del nuevo sistema, al crédito de vivienda simplificado.

Parágrafo. Los beneficios derivados de la convertibilidad de los créditos en UPAC al Crédito Simplificado de Vivienda no dependerán en ningún caso de la ampliación del plazo a que originalmente ha sido pactada la deuda, el cual permanecerá inmodificable, salvo en casos excepcionales, a solicitud del deudor, que deberá tener la autorización de la Comisión de Ahorro y Vivienda.

Artículo 22. *De los recursos del fondo de convertibilidad.* Este Fondo de Convertibilidad se constituirá inicialmente con recursos del Banco de la República. La Comisión de Ahorro y Vivienda y el Banco de la República reglamentarán el funcionamiento del Fondo, así como el acceso a los recursos y los aportes al Fondo de las instituciones financieras vinculadas al Sistema. El Fondo existirá hasta que las circunstancias lo requieran.

Artículo 23. *De la obligación de divulgación de información para el ahorrador.* Con el fin de asegurar la sana competencia en el mercado financiero, las entidades financieras deberán divulgar al público información clara, oportuna y veraz, que permita al ahorrador tomar decisiones financieras racionales.

Todas las entidades financieras deberán divulgar al público la información completa de las características de sus productos, en particular:

- Tasa de remuneración expresada en tasa efectiva anual.
- Condiciones de pago de la remuneración.
- Plazo si aplica.
- Penalizaciones si las hubiere.
- Garantías ofrecidas sobre los depósitos.

Artículo 24. *De la obligación de información para el deudor.* Todas las entidades financieras deberán divulgar la información completa de las características de la obligación hipotecaria ofrecida y/o contratada.

En particular deberán dar a conocer al interesado la siguiente información antes de y durante la contratación de la obligación:

- Tipo de obligación (UPAC o Crédito Simplificado de Vivienda).
- Valor de la obligación.
- Plazo de la obligación.
- Sistema de amortización.
- Comportamiento de las cuotas a largo plazo de acuerdo con el sistema de amortización escogido, discriminando los abonos a capital y los intereses en cada cuota. Esta información deberá ser actualizada anualmente, a más tardar el 30 de enero de cada año, mediante envío a todos los deudores individuales de una proyección clara del comportamiento de su obligación durante el año que se inicia.

Artículo 25. *De las sanciones.* El incumplimiento por parte de las instituciones financieras de cualquiera de las disposiciones sobre divulgación y transparencia establecidas en la presente ley, acarreará como sanción la condonación del 100% de la deuda del afectado.

Artículo 26. *De las medidas excepcionales para la recuperación de la vivienda.* Con el fin de resolver los problemas creados por la distorsión del sistema UPAC, la Comisión de Ahorro y Vivienda establecerá, de acuerdo con el Banco de la República, mecanismos excepcionales para la recuperación de la vivienda por parte del deudor, cuando la pérdida de la misma haya sido imputable a las distorsiones del sistema.

La Comisión de Ahorro y Vivienda deberá establecer mecanismos preferenciales para la refinanciación de las deudas, condonando intereses de mora y costos judiciales. El deudor podrá recomprar su vivienda perdida como máximo al mismo valor en que fue recibida en pago por la institución financiera. En el caso que ésta ya hubiese sido vendida por la entidad financiera, el deudor damnificado tendrá derecho a identificar una vivienda de características equivalentes a la que perdió y si hubiere una diferencia en el precio con el valor al cual fue recibida su vivienda en dación en pago, esta diferencia deberá ser absorbida por el Estado y la institución financiera en los porcentajes que para estos casos reglamente la Comisión de Ahorro y Vivienda.

Parágrafo. Aquellos deudores, que a pesar del crecimiento desmedido de las cuotas de amortización y del crecimiento del saldo de la deuda, en muchos casos superior al valor de la misma vivienda, han mantenido su obligación hipotecaria al día, deberán recibir del Fondo de Convertibilidad de que trata el artículo 21 de esta ley, un alivio consistente en la reducción del saldo deudor en la cuantía equivalente a la suma del crecimiento en exceso del saldo deudor y al mayor valor pagado a capital, resultantes del incremento del crecimiento de la UPAC dependiente del DTF, a partir de la expedición de la Resolución 06 del 15 de marzo de 1993, con el crecimiento de la UPAC para el mismo período en función del IPC.

Artículo transitorio. El Gobierno tendrá 90 días a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para poner en funcionamiento el Sistema

de Crédito Simplificado de Vivienda, instalar la Comisión de Ahorro y Vivienda, y crear el Crédito Simplificado de Vivienda, el Crédito Subsidiado para Vivienda de Interés Social, el Sistema de Seguros de Desempleo, el Fondo de Convertibilidad del Crédito para Vivienda, y las Medidas Excepcionales para la recuperación de la vivienda, establecidos por los artículos 2º, 3º, 4º, 10, 11, 13, 14, 16, 20, 21 y 26 de la misma.

De los honorables Congresistas,

Ingrid Betancourt Pulecio,
Senadora de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

I. Consideraciones generales

Nadie discute el importante aporte que ha brindado el sistema UPAC como mecanismo para fomentar el acceso a la vivienda de sectores populares y de la clase media. Desde 1972 cuando el gobierno del Presidente Misael Pastrana Borrero, atendiendo las recomendaciones del profesor Lauchlin Currie, estableció el sistema, hasta 1997, dos millones de hogares colombianos accedieron a una vivienda digna. Lo anterior, como proceso de masificación de la vivienda, tiene un significado importante sobretodo cuando las estadísticas muestran que con los viejos mecanismos establecidos por el Banco Central Hipotecario, BCH, y el Instituto de Crédito Territorial, sólo habían accedido a vivienda propia 60.000 hogares en 10 años.

El criterio señalado por Currie era válido, "Incentivar el ahorro reconociendo una corrección monetaria ligada a la inflación". De esta manera si la inflación variaba, dicha corrección monetaria se afectaba en igual sentido y proporción.

El sistema se basaba en el monopolio por parte de las corporaciones de ahorro y vivienda de la cartera hipotecaria y en la participación directa del Banco de la República a través del FAVI, para resolver problemas de liquidez coyunturales.

Entre 1974 y 1988, la inflación se disparó llegando a niveles del 25% anual. Mientras las corporaciones de ahorro y vivienda reconocían remuneración equivalente a sus ahorradores, los bancos pagaban intereses más bajos. Ello produjo desplazamientos masivos de recursos de los bancos a las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, CAV.

Este nuevo escenario llevó a modificar la fórmula de la corrección monetaria, imponiéndole límites a las remuneraciones reconocidas por las CAV con el fin de no penalizar el sistema bancario.

De 1988 a 1992 el escenario financiero sufrió una rotunda modificación: la inflación cayó mientras las tasas de interés bancarias se dispararon. El resultado fue una crisis de captación para las CAV, puesto que el ahorro fue succionado por los bancos. Las mismas corporaciones de ahorro y vivienda en vez de ofrecer productos novedosos y competitivos para el ahorrador, buscaron por medio de un intenso "lobby", modificar el cálculo de la corrección monetaria de manera a ligar el UPAC ya no exclusivamente al crecimiento de la inflación sino también a las fluctuaciones de las tasas de interés o DTF. Ello indujo una nueva modificación de la fórmula de la corrección monetaria, en la cual se introdujo por primera vez este nuevo factor: la tasa de interés bancario, es decir el DTF.

La costumbre ya adquirida de que el Estado debía resolver las dificultades de competitividad financiera de las corporaciones de ahorro y vivienda o de los bancos según el escenario, hizo carrera.

La tendencia se fue acentuando, y ya en 1993, con la liberación del sistema financiero, se estableció una fórmula en la cual la corrección monetaria se independizó completamente de la inflación y quedó referida únicamente al costo de captación del ahorro. Paradójicamente, la nueva corrección monetaria convirtió el crédito de vivienda en un negocio poco atractivo.

Bajo presión, el gobierno modificó, una vez más, la fórmula de la corrección monetaria. Esta vez quedó ligada únicamente a la tasa de interés bancario. Este resultó ser el último timonazo estatal. Al desligar

definitivamente el UPAC de la inflación, convirtió el sistema en un instrumento dependiente de las fluctuaciones del mercado monetario, es decir totalmente impredecible y volátil. El UPAC de Lauchlin Currie murió sin pena ni gloria.

Al estudiar el comportamiento de las estadísticas de captación de las Corporaciones de ahorro y vivienda, se encuentra que el argumento principal aducido para justificar el cálculo de la corrección monetaria con base en la tasa DTF, fue evitar la corrida en los depósitos captados en UPAC, lo cual no produjo el objetivo buscado. En efecto, los depósitos en UPAC disminuyeron consistentemente, pues pasaron de representar el 97,5% en 1988 al 38,6% en 1998, mientras que los depósitos en pesos aumentaron su participación en el total de las captaciones de las Corporaciones al pasar del 2,5% en 1988 al 61,4 % en 1998.

La pregunta obvia que surge es: si atar la corrección monetaria al DTF no sirvió para mantener la captación de recursos en UPAC, ¿por qué se insistió en mantener esta práctica? No se necesita mucha imaginación para responder este interrogante. La razón no fue otra que permitir el crecimiento desmedido de las cuotas de los deudores hipotecarios, lo mismo que el saldo de sus deudas. De esta manera, las Corporaciones, con la complicidad del Banco de la República, abusaron de los deudores, cambiándoles subrepticamente las condiciones bajo las cuales se había contratado el crédito a largo plazo. Pero esta práctica abusiva, no tardó en voltear sus efectos. El abuso de las Corporaciones, con la participación del Banco de la República, convirtió las deudas en UPAC en impagables, con los resultados dramáticos por todos conocidos.

Mientras tanto, la crisis se abrió paso en el gobierno Samper. La falta de credibilidad en el mercado internacional, el aumento del gasto público y el consiguiente incremento en el déficit fiscal, generaron el caldo de cultivo apropiado para que prosperara un desequilibrio macroeconómico inusual.

A mediados de 1998, la desastrosa situación económica heredada de Samper, la crisis de los mercados financieros de los países emergentes y su contragolpe en las economías vecinas, indujeron una fuerte especulación por parte de la banca nacional en contra del peso. Por su parte el Banco de la República, en su afán por controlar la banda cambiaria como uno de los instrumentos de lucha contra la inflación doméstica, elevó las tasas de interés en el mercado a niveles desconocidos hasta entonces. La DTF aumentó más de 4 veces entre diciembre 1997 y diciembre 1998, llevando la corrección monetaria a tasas de crecimiento del 27,20 % en diciembre de 1998.

El efecto no se hizo esperar. Esta situación, combinada con la maduración de créditos en UPAC pactados en sistemas de amortización cuyas cuotas aumentaban aceleradamente, explica que se presentaran incrementos en las cuotas de los créditos hipotecarios hasta del 70% en los últimos meses del año 98.

De manera irresponsable, algunas instituciones financieras incursionaron en el mercado con productos crediticios como la "cuota supermínima", creando la ilusión de un crédito barato cuando en realidad era en el factor de crecimiento del sistema de pago donde realmente se trasladaba el peso de la deuda. Ello produjo, con el aumento de las tasas de interés, una situación explosiva, reventando literalmente la capacidad de pago del deudor.

Las corporaciones y algunas transformadas en bancos lograron de esta manera inflar una demanda artificial de financiación de vivienda, otorgando créditos sin conocer la capacidad de pago de sus clientes, y reduciendo el análisis del riesgo a la capacidad de pago de la primera cuota del deudor.

Así las cosas, la cartera vencida hipotecaria pasó del 3.3% en junio de 1995 a 13.33% en marzo de 1999, con aceleraciones galopantes en el primer trimestre de 1999, ganando un punto porcentual cada mes. Ello conllevó simultáneamente un deterioro de la totalidad de la cartera de las instituciones financieras, con picos del 28.16% en marzo de 1999 para la cartera vencida a constructor. La cartera morosa de las CAV alcanza hoy

límites superiores al 16% y los bienes recibidos en pago ascienden al valor de 2.7 billones de pesos que según las mismas instituciones financieras equivale al 25% de su propio patrimonio.

Paradójicamente, un sistema creado para incentivar la economía a través de la construcción de vivienda, terminó convirtiéndose en un factor más de recesión. El UPAC, como sistema, se desvirtuó puesto que no permitió mantener una racionalidad económica en el manejo de la cartera hipotecaria. Los bancos se vieron inundados de viviendas entregadas en dación de pago, con lo cual se afectaron seriamente los balances de las instituciones financieras, incluso creando riesgos de crisis al sistema financiero en su totalidad.

Adicionalmente, el sistema UPAC se hizo opaco, dificultando la toma de decisiones racionales por parte de los usuarios del crédito de vivienda. En la actualidad existen 36 fórmulas diferentes - o "gradientes" - para establecer un sistema de pagos de una obligación hipotecaria. La dificultad de conocer al detalle la composición y comportamiento de estos gradientes, y la inclusión de cláusulas variables con las cuales no sólo se modifica la corrección monetaria sino también los márgenes de intermediación, hacen prácticamente imposible el control y vigilancia de estos créditos.

La ausencia de regulación sobre los sistemas de pago, ha dado pie para múltiples abusos. El deudor sólo tiene acceso a ofertas de crédito imposibles de comprender que le impiden comparar las alternativas que existen en el mercado. El anatocismo se convirtió en el lugar común, pues al quedar la UPAC ligada al DTF, el crédito hipotecario quedó determinado absurdamente por dos tasas de interés, una variable e impredecible: la corrección monetaria, y otra fija: la tasa de interés pactada al momento de contratar el crédito. En estas condiciones el sistema UPAC se convirtió en un método legal para expropiar al usuario del crédito.

II. Funciones indelegables del Congreso

La Constitución Política en su artículo 150, numeral 19, literal d) establece como una de las funciones del Congreso de la República, dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público.

Esta función es indelegable por cuanto la iniciativa de las leyes correspondientes es potestad absoluta del legislador, no sometida a las restricciones estipuladas en el artículo 154 de la Constitución Nacional, pues no se ordena en esta ley participación en las rentas nacionales o transferencias de las mismas, ni se autorizan aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales, ni mucho menos se decretan exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

El Congreso tiene por lo tanto la responsabilidad histórica de darle solución a la crisis en la que se encuentran más de 800.000 hogares colombianos, víctimas de un sistema que no supo garantizarles su inversión, despojando a muchos no sólo de sus ahorros, sino también de sus viviendas.

En ese sentido el proyecto que se presenta a consideración del Congreso, formula alternativas viables frente al sistema tradicional del UPAC. En particular se prevé la creación de:

- Un Sistema de Ahorro y Crédito Simplificado de Vivienda abierto a todas las entidades financieras.
- La creación de un ente rector del Sistema Simplificado de Ahorro y Crédito de Vivienda: La Comisión de Ahorro y Vivienda.
- Un Sistema de Ahorro cuya remuneración se liga al IPC para garantizar la protección del valor adquisitivo del ahorro.
- Un sistema de Crédito para vivienda ligado a la variación del salario mínimo y un seguro de desempleo para sus usuarios.
- Un esquema atractivo de captación para las entidades financieras, al reservar la captación de los recursos a la vista remunerados de manera

exclusiva para nutrir el Sistema de Crédito Simplificado de Vivienda. Dichos recursos quedan exentos de encaje con el fin de apalancar un mayor volumen de operaciones hipotecarias.

- Un Fondo de Convertibilidad para asegurar el paso de una deuda en UPAC al Sistema de Ahorro y Crédito Simplificado de Vivienda.

- Unas normas para obligar a las instituciones financieras a divulgar la información al cliente necesaria para tomar decisiones ilustradas y asegurar la transparencia en el mercado financiero, condiciones fundamentales para permitir una sana competencia entre los actores del sistema.

- El establecimiento de una División Especializada de la Superintendencia Bancaria para vigilar las entidades financieras vinculadas al Sistema.

- Un sistema transparente de subsidios para los compradores de la Vivienda de Interés Social.

- Unas medidas excepcionales para permitir, en ciertos casos y bajo ciertas condiciones, la recuperación de la vivienda por parte de aquellos deudores en UPAC, arruinados por la especulación sobre las tasas de interés y víctimas de las distorsiones introducidas al sistema UPAC.

El objetivo de esta propuesta no es el de eliminar abruptamente el sistema UPAC, sino el de sustituirlo paulatinamente y sin traumas, permitiendo la transición hacia el nuevo esquema de Crédito Simplificado de Vivienda. Se trata de la creación de una nueva modalidad que amplía el sistema de crédito, oxigena el mercado financiero y hace viable la recuperación del sector de la construcción en un momento de recesión.

Además de asegurar la estabilidad en la financiación de la vivienda, que es un problema coyuntural, a través de un sistema que proteja simultáneamente al ahorrador, al usuario del crédito y a la institución financiera se contribuye de manera efectiva al crecimiento estable de la economía, meta fundamental de cualquier plan de desarrollo serio.

Se crean las condiciones para que el nuevo esquema sea atractivo para todos. El ahorrador será protegido del deterioro causado por la inflación. El usuario pactará su deuda con base al aumento del salario mínimo, con lo cual asegurará poder cumplir con sus obligaciones crediticias. Las entidades financieras logran estabilidad en la captación de los recursos al obtener un tratamiento exclusivo para la captación de ahorro remunerado a la vista, cubren el riesgo de descalce de tasas o "gap", puesto que el aumento del salario mínimo es tradicionalmente superior al de la inflación, y acceden a recursos no castigados por las exigencias de encaje.

III. Análisis del proyecto artículo por artículo

Artículo 1°. *Del fomento del ahorro.* Es evidente que el crédito de vivienda requiere financiación a largo plazo. A su vez, las tasas de interés para el crédito a largo plazo, por esencia, son diferentes de aquellas que puede soportar el crédito a corto plazo. En consecuencia, se deduce que estas dos modalidades de crédito no pueden competir por el mismo ahorro.

Las operaciones a corto plazo, pueden soportar tasas exageradamente altas, sin reales dificultades. De hecho en tiempos recientes, el Banco de la República estableció para el crédito interbancario, tasas del 110%, las cuales, aplicadas durante uno o dos días no generaron traumatismo significativo al sistema financiero.

Existe una relación directa entre la tasa de interés y el plazo óptimo al que se puede contratar un crédito: entre más alta es la tasa de interés, el plazo aceptable resulta ser más corto, precisamente porque el beneficio del plazo es bajar el monto de la cuota mensual. No tiene sentido alargar el plazo cuando la disminución en la cuota mensual es marginal. El cuadro N° 1, indica en la primera columna las variaciones del plazo del crédito desde 5 hasta 30 años. En la primera fila, están las variaciones de la tasa de interés efectiva anual, del 5% hasta el 26,64%. Para cada tasa de interés se aprecia la reducción de la cuota a medida que aumenta el

plazo. Sin embargo, la disminución es cada vez menor, lo cual permite identificar la cuota a partir de la cual no se justifica aumentar el plazo. De lo anterior se deduce que con tasas de interés tan elevadas como las que existen en Colombia, resulta engañoso alargar los plazos de las deudas hipotecarias.

Cumplir con el mandato constitucional consagrado en el Artículo 51 de la Constitución Política, que obliga al Estado a garantizar el derecho de los colombianos a una vivienda digna, exige como lo consagra el mismo artículo a diseñar sistemas adecuados de financiación a largo plazo como el que en este proyecto se propone.

Artículo 2°. *Del sistema de ahorro y crédito simplificado de vivienda.* Al crear este sistema de ahorro y crédito para vivienda se trata de proteger al comprador de vivienda mediante la garantía de que las cuotas de amortización de su crédito, tendrán un aumento que en ningún caso podrá ser superior al de su salario.

Adicionalmente se pretende mantener la protección del ahorro contra la inflación que tradicionalmente le ha otorgado el sistema UPAC al ahorrador.

El Sistema estará confiado a todas las entidades existentes, lo cual resulta razonable. Ellas tienen experiencia en el manejo financiero, lo cual es garantía para los usuarios. El funcionamiento de estas operaciones, estará vigilado especialmente por la Superintendencia Bancaria, como se explica más adelante.

Igualmente el Sistema se ha diseñado para que la base de su funcionamiento sea la eficiencia y las utilidades de las entidades financieras se deriven del manejo de grandes volúmenes de dinero y no de altas tasas de interés. Sobre el particular existen múltiples experiencias internacionales: las entidades financieras españolas y de Estados Unidos, manejan márgenes de intermediación del orden del 2%, con resultados ampliamente satisfactorios en sus utilidades.

El Sistema estará conformado por:

- Un ente rector: la Comisión de Ahorro y Vivienda,
- Las entidades financieras vinculadas al Sistema,
- Los usuarios del sistema.

Artículo 3°. *De la Comisión de Ahorro y Vivienda.* Un Sistema tan importante como el del ahorro con destino a la financiación de la vivienda, requiere una permanente orientación y vigilancia por parte del Estado. Las características propias del Sistema, ya expresadas atrás, hacen que el ahorro deba estar reglamentado y orientado por un organismo especializado.

Mientras el Sistema UPAC funcionó bien, existió un ente rector especializado. Cuando se suprimió este ente y el ahorro en UPAC entró a ser regido bajo las mismas normas del sistema financiero tradicional, se desvirtuó en sus propósitos iniciales, desatándose problemas que lo llevaron hasta el colapso.

El mundo ha cambiado y sigue transformándose aceleradamente. Colombia no es la excepción. Las condiciones socioeconómicas actuales son bien distintas a las de 1972, cuando se creó el UPAC. No se puede dar marcha atrás y revivir un sistema que funcionó bien pero en un escenario distinto al de hoy. No se puede por lo tanto pensar en tener nuevamente entidades exclusivamente dedicadas al crédito hipotecario, es decir a revivir la banca especializada. Pero sí continúa siendo indispensable que el ahorro y el crédito hipotecario sea manejado con criterios especializados. Por esta razón el Sistema está abierto a la participación de todas las entidades financieras que organicen en su interior la capacidad especializada requerida para este propósito.

Artículo 4°. *Composición de la Comisión de Ahorro y Vivienda.* La Comisión de Ahorro y Vivienda que se crea, tiene carácter estatal. Dado los asuntos que le compete tratar y debe reglamentar, exige la participación de los jefes de las entidades que tienen que ver con la conducción de la economía, de la política monetaria y de la vigilancia de las entidades

financieras. Como estos son asuntos eminentemente técnicos, de alta complejidad y responsabilidad, se establece que dos representantes del Presidente de la República participen, exigiendo de ellos las más altas calidades indispensables para el desarrollo de estas funciones. Por razones similares a las que tiene en la actualidad la Junta del Banco de la República, estos dos representantes deberán ser funcionarios de tiempo completo.

Artículo 5°. *De las funciones de la Comisión de Ahorro y Vivienda.* Tal como se puede ver en la enumeración de las funciones, el proyecto de ley dota a la Comisión de Ahorro y Vivienda de las herramientas necesarias y suficientes para que, dentro de los lineamientos establecidos, el Sistema se mantenga actualizado acorde con las cambiantes circunstancias de la economía.

Artículo 6°. *De las disposiciones de la comisión de Ahorro y Vivienda.* Puesto que el carácter de la Comisión de Ahorro y Vivienda no es simplemente el de sugerir medidas, sino el de adoptar normas y reglamentaciones de obligatorio cumplimiento, se ha previsto que ella se exprese por medio de resoluciones ejecutivas. Estas resoluciones estarán legalizadas con la firma del Ministro de Hacienda, en calidad de Presidente de la Comisión de Ahorro y Vivienda y de quien actúe en calidad de Secretario Ejecutivo de la misma.

Artículo 7°. *De las entidades financieras vinculadas al sistema.* Si bien el Sistema prevé la participación de todas las entidades financieras, únicamente aquellas que lo soliciten y obtengan la debida autorización, podrán captar recursos remunerados del ahorro privado cuya destinación específica será la financiación de vivienda y ofrecer créditos simplificados de vivienda.

Artículo 8°. *De la vigilancia de las entidades vinculadas al sistema.* Debido a que la actividad del Ahorro y Crédito de Vivienda es especializada y teniendo en cuenta los altos requisitos que se le exigen a las entidades financieras para vincularse al Sistema, se necesita que la entidad encargada de su vigilancia -la Superintendencia Bancaria- disponga y asigne el personal especializado que pueda ejercer el control y la vigilancia de manera adecuada. Dicho personal estará agrupado en una División Especial, dedicada exclusivamente a la vigilancia y control de las entidades financieras vinculadas al Sistema.

Artículo 9°. *De los usuarios del sistema.* El Sistema se ha diseñado teniendo en cuenta todos los sectores que en él participan: los ahorradores, los intermediarios financieros y los usuarios del crédito, tanto constructores como deudores hipotecarios a largo plazo, velando por sus intereses y teniendo en cuenta tanto sus derechos como sus obligaciones.

Artículo 10. *Del reajuste de los ahorros y créditos del sistema.* En una economía inflacionaria, resulta demasiado aventurado y peligroso establecer contratos de mutuo a largo plazo, con base en suposiciones del comportamiento futuro de la inflación. Por esa razón resulta indispensable la indexación ligada al IPC o a otros parámetros que de igual manera reflejen las fluctuaciones del poder adquisitivo de la moneda, como el salario mínimo. Este principio no es válido únicamente para situaciones de altas tasas de inflación. Recientemente en los Estados Unidos, cuya inflación es notablemente baja, se han emitido bonos del Estado a largo plazo, precisamente indexados a los índices que reflejan la inflación realmente ocurrida.

De acuerdo con lo anterior, la protección del ahorro, queda garantizada mediante el reajuste automático y diario del capital con base en las variaciones del IPC, para el período correspondiente a los doce (12) meses inmediatamente anteriores.

Para garantizar que la cancelación de los préstamos se pueda hacer mediante cuotas de amortización que en ningún evento pongan en dificultad a los deudores, el crecimiento de las cuotas y el reajuste de las deudas será únicamente dependiente de las variaciones del salario mínimo.

De esta manera quedan satisfechas las expectativas tanto del ahorrador como del deudor y se compaginan sus intereses que aparentemente eran contrapuestos.

Puesto que en el largo plazo, el reajuste del salario mínimo es superior a la inflación, este aparente sobrecosto a cargo de los usuarios del crédito, es en realidad una especie de seguro, que le garantiza que el crecimiento de sus obligaciones no será errático ni sobrepasará el crecimiento de sus ingresos en ninguna etapa de la vida de su crédito, pues nunca estará sujeto a variaciones estacionales exageradas de la inflación, que en el corto plazo pueden causar serias dificultades a los deudores.

Artículo 11. *De las Unidades de Cuenta del Sistema.* Para cumplir con los principios señalados anteriormente, las operaciones del Sistema deberán llevarse en "Unidades de Cuenta", naturalmente reducidas siempre a moneda legal. En ningún caso se está creando una nueva moneda.

Artículo 12. *Del ahorro a la vista remunerado.* El Crédito a largo plazo no soporta tasas altas de interés y las tasas de colocación dependen obviamente de las tasas de captación. Por lo tanto, si se quiere disponer de recursos abundantes para el crédito a largo plazo, estos deben ser captados a tasas tales que incrementadas en el margen de intermediación, estén en niveles adecuados para la operación de largo plazo.

Lo anterior exige unas condiciones especialmente rigurosas para que la porción del ahorro nacional con destinación específica a la financiación de vivienda, pueda cumplir con las características que hacen viable el crédito a largo plazo.

Destinar el ahorro a la vista remunerado a esta función específica, sustrayéndolo de la competencia del ahorro para financiar operaciones de corto plazo, no crea distorsiones ni problemas estructurales en la economía.

El ahorro a la vista, que por su propia esencia es mantener la operación diaria de toda economía, no puede fugarse en busca de mayores rentabilidades y aumenta en la medida del crecimiento real de la economía. Paradójicamente el ahorro a la vista es más estable que el ahorro a término fijo que por su propia naturaleza busca opciones de mayor rentabilidad. Por eso, aseverar que sólo se puede hacer financiación a largo plazo con recursos captados a largo plazo, no es más que una falacia financiera.

Lo anterior no elimina, si no refuerza, la necesidad de acopiar otros recursos igualmente estables, de origen y características especiales, tales como los fondos de pensiones, cuyo destino natural, por lo menos en una proporción importante, debe ser el financiamiento de la vivienda.

Artículo 13. *De la tasa de interés aplicable al Crédito Simplificado de Vivienda.* Puesto que las Unidades de Cuenta en que se llevan las operaciones tanto pasivas como activas permiten precisamente el ajuste automático de los saldos, las tasas de interés aplicables a los créditos deben ser inmodificables a lo largo de la vida de estos.

Tomando en cuenta las experiencias internacionales en financiación de vivienda, el nivel de estas tasas fijas debe ser tal que no supere ciertos límites compatibles con el largo plazo y con cuotas de amortización pagables.

Para que exista interés y justificación de parte de los compradores de vivienda, las cuotas de amortización deben ser similares a lo que representaría el canon de arrendamiento por la propiedad hipotecada. De esta manera se crea un aliciente para el comprador, quien mediante el pago de una cuota razonablemente superior al arriendo equivalente, puede convertirse en propietario.

En la actualidad, la crisis económica y las distorsiones introducidas al Sistema UPAC, traducidas en altas tasas de interés y valorización de las propiedades nula y aun negativa, hicieron estallar la racionalidad del Sistema. En efecto, el deudor tiene que pagar una cuota de amortización que es dos o tres veces superior al valor del arrendamiento de un inmueble similar, lo cual ha producido el estancamiento de las ventas de vivienda y el incremento a niveles altamente peligrosos de la cartera del Sistema UPAC. La situación creada por las distorsiones introducidas al cálculo de la UPAC es tan dramática que, a pesar de la reducción de la inflación y

de la paulatina aplicación de la sentencia de la Corte Constitucional respecto del cálculo de la UPAC, las cuotas para los deudores del UPAC se mantienen a niveles impagables.

Parágrafo 1°. La manera tradicional como el sector financiero enuncia las tasas de interés, en términos de tasas nominales y períodos de amortización caprichosos, ya sean vencidos o anticipados, inducen a error a los usuarios del crédito que no son propiamente —en la mayoría de los casos— expertos en matemáticas financieras. En aras de la transparencia que permita la objetiva comparación de las ofertas de tasas de interés, estas deberán ser estipuladas y ofrecidas únicamente en términos de tasa anual efectiva.

Parágrafo 2°. No hay razón ni filosófica ni financiera, para aplicar las llamadas tasas de interés moratorio que castigan injustamente el incumplimiento de una obligación. El hecho de entrar en mora una obligación, no encarece el costo de captación de los recursos para la entidad financiera. Si el deudor ha tenido dificultades para cancelar su obligación a la tasa normal, con mayor razón será imposible cancelarlas a una tasa exageradamente más elevada. De todas maneras, la entidad financiera debe cubrirse a través de las garantías y de los costos que implican la ejecución de las mismas, pero sin que haya lugar a hacer utilidades adicionales sobre el fracaso de un deudor que en la generalidad de los casos de crédito para vivienda, no es culposos.

Artículo 14. *De la eficiencia del sistema.* Teniendo en cuenta que se le está concediendo a las instituciones financieras usuarias del Sistema, prerrogativas exclusivas y remitiéndonos a experiencias en otras partes del mundo, se determina que dichas entidades deben orientar sus acciones hacia el manejo de grandes volúmenes de recursos en vez de depender de amplísimos márgenes tanto de operación como de utilidad.

La experiencia internacional, teniendo en cuenta los indicadores de valorización de la finca raíz en diferentes países, y sus tasas de interés a largo plazo, señala que el crédito a largo plazo para vivienda no soporta tasas reales superiores al 5%. Lo anterior permite establecer la siguiente ecuación:

Interés a largo plazo - Tasa de valorización del inmueble = 5%

La situación actual de tasas de interés altas y de valorización de los inmuebles nula o negativa, han vuelto los créditos impagables en un gran número de casos. De lo anterior es lógico concluir que debe ser función principalísima de la autoridad del Sistema velar por la racionalidad de las tasas de interés y los márgenes de intermediación, sin que ello derive en un control estatal o intervencionismo injustificado.

Al definir el margen de intermediación como un componente fijo de la tasa de interés acordada entre el deudor y la institución financiera como retribución al servicio bancario, se está recuperando la claridad necesaria para los contratos hipotecarios.

De esta manera el interesado puede comparar la oferta crediticia entre las diferentes instituciones financieras eligiendo la opción más competitiva.

El margen de intermediación se convierte en el factor fundamental para la toma de decisiones. Su definición concertada entre la entidad financiera y el cliente permite competencia entre los bancos y las corporaciones de ahorro y crédito incentivando la reducción de dicho margen como consecuencia de la oferta y demanda. Un esquema así formulado, preserva la libertad del mercado, es decir, aleja las tentaciones de regular el margen de intermediación por vías normativas.

Por su parte se le garantiza al deudor que su tasa de interés tiene sólo una variable. Se evita así el anatocismo y el abuso de la posición dominante del Banco frente a su cliente. Esta nueva realidad disminuye las causas objetivas que generaron la crisis del Sistema UPAC al impedir la combinación simultánea del aumento en las tasas de interés con el aumento en los márgenes de intermediación, lo cual había convertido el Sistema de Ahorro y Crédito Hipotecario en un sistema usurero, tan peligroso que produjo su autodestrucción al aumentar dramáticamente el tamaño de su cartera morosa.

Artículo 15. *De los sistemas de amortización.* Si bien se establece que las entidades financieras están en libertad de ofrecer diferentes formas de amortización de los créditos, estas deberán ser autorizadas debidamente por la Comisión de Ahorro y Vivienda. Es el usuario quien con la información completa y en absoluta libertad, toma la decisión.

De otra parte se plantea la posibilidad de un sistema de amortización de créditos a largo plazo para vivienda, por medio de una cuota mensual igual a un porcentaje del salario mínimo. Dicha cuota será constante durante todo el año y será reajustada en enero del año siguiente en la misma proporción a la variación del salario mínimo legal.

El sistema servirá básicamente para asalariados, de ingresos bajos y medios, hasta un límite de aplicación acorde con el nivel salarial en el cual exista certeza que no se oculta parte del salario.

Si el salario del deudor se modifica a lo largo de la vida del crédito únicamente en la proporción del crecimiento normal de los salarios, el pago de la deuda estaría haciéndose mediante una cuota reajutable en función del índice de salarios. En este caso el crédito se amortizará totalmente en el plazo inicialmente pactado.

Si el salario del deudor aumenta en una forma más rápida que el crecimiento normal de los salarios (ascensos, promociones, etc.), el crédito se amortizará en un tiempo menor al originalmente pactado.

Con este artículo se obliga a una mayor racionalidad de la oferta y la demanda de crédito de vivienda, pues se establece desde un comienzo, niveles de cuotas razonables, que permiten evaluar la capacidad de pago del deudor y en consecuencia su misma capacidad de endeudamiento.

Artículo 16. *Del sistema de crédito subsidiado para la vivienda de interés social.* Se busca generar las condiciones para fomentar el acceso a la vivienda propia para los estratos 1 y 2. Para ello se apalancan recursos al sistema financiero de manera que sea a través de tasas de interés subsidiado, que el ciudadano tenga acceso a los recursos del Estado.

Se crea con este artículo un mercado abierto para la Vivienda de Interés Social. El propósito es trasladar la competencia en calidad y precio a la oferta de crédito de los sectores más pobres de la sociedad. Esto significa mejores y mayores posibilidades de acceder a vivienda propia para dicha población.

Se pretende facilitar al beneficiario de los subsidios de vivienda, los logros en términos de transparencia y acceso a la información, es decir en posibilidades de control y vigilancia para una correcta utilización de los dineros a los que por ley tiene derecho, haciendo inútil la cantidad de intermediarios que se han ido estableciendo en el sistema y que en muchas ocasiones se prestan para engaños y malos manejos.

De esta manera el subsidio consistiría en una reducción importante en las cuotas de amortización del crédito a todo lo largo de la vida del mismo, como resultado de la disminución de la tasa de interés.

El subsidio se hace efectivo, calculando las cuotas subsidiadas a valor presente, de la misma manera que las cuotas normales como si no existiera subsidio. La diferencia se gira a la entidad financiera directamente por parte del Estado.

El sistema de asignación y pago del subsidio para la Vivienda de Interés Social recientemente adoptado por el Ministerio de Desarrollo Económico se ha constituido en uno de los más grandes obstáculos tanto para la financiación por parte de las Corporaciones y Bancos, como para los constructores y compradores, convirtiéndose en la causa principal que está demorando y obstaculizando la reactivación de la construcción. Esto es muy fácil de corroborar, simplemente interrogando tanto a las entidades financieras como a los propios constructores y compradores. Igualmente el manejo actual de los subsidios, ha generado la aparición de intermediarios corruptos para lograr su asignación. Todo esto puede simplificarse y controlarse mediante el mecanismo propuesto en esta ley.

Un sistema de amortización de créditos para el sector asalariado de bajos ingresos, que le permita pagar su deuda destinando un porcentaje fijo de su salario resulta verdaderamente innovador. Con seguridad al

transcurso de unos pocos meses, el deudor prácticamente no sentirá la carga que el pago de su vivienda representa. Por otra parte, al ser descontado automáticamente el porcentaje fijo del salario con destino a la entidad financiadora, modalidad conocida con el nombre de libranza, se estará garantizando un comportamiento excepcional de esta cartera hipotecaria, con el consecuente beneficio para la entidad de crédito

Artículo 17. *De la subrogación de créditos.* Hasta ahora en Colombia, se ha entendido por subrogación el cambio de deudor a corto plazo (constructor) por un deudor individual a largo plazo (comprador).

En sana lógica, el traslado de una obligación de un deudor individual a otro, debe darse sin traumatismos ni costos adicionales. En nuestro país cuando esto sucede, la subrogación implica el establecimiento de una nueva obligación a unos montos y cuotas totalmente diferentes a la hipoteca inicial.

Este artículo permite a los nuevos deudores asumir el crédito en los mismos términos, o en aquellos que resulten más favorables para el comprador como en el caso de una reducción en las tasas de interés. De esta manera se amplía el mercado hipotecario y se facilita la recuperación del mercado de la finca raíz.

Al señalar que una subrogación no puede generar penalización ni costos adicionales para el solicitante, se establece un criterio de justicia, pues no tiene por qué cobrarse al nuevo deudor costos extraordinarios (estudio de títulos, avalúos, etc.) que ya fueron cubiertos por la obligación inicial.

En síntesis, el artículo agiliza la compra venta de vivienda y protege al sujeto principal del sistema: el deudor.

Artículo 18. *Del fomento de la construcción.* El régimen de control de arrendamientos, trasladado a las viviendas hipotecadas en el Sistema de Ahorro y Crédito, ha desestimulado la construcción de vivienda. En efecto, disposiciones como la congelación de arrendamiento mientras las cuotas de amortización suben, no dejan de poner en situación desventajosa al arrendatario que en este caso es también deudor de un crédito hipotecario.

Dada la situación especial de las viviendas hipotecadas en el Sistema, se establece que ellas no serán sometidas al régimen de arrendamientos que rigen para las propiedades que no se encuentran hipotecadas. Adicionalmente, de esta manera se hacen viables los proyectos que no son destinados a la venta, sino al arrendamiento. Igualmente, tal como lo demuestra la práctica y los estudios internacionales, se protege al arrendatario, porque las medidas populistas de control de arrendamientos, en la práctica han producido los efectos contrarios, pues elevan el valor real de los cánones de arrendamiento y reducen la oferta de inmuebles para arrendar.

Artículo 19. *De los mecanismos para la estabilización del sistema.* Con la norma se garantiza la estabilidad de las instituciones financieras aliviando su actividad en el mercado de la vivienda, creando con la cartera hipotecaria un mercado secundario. Se limita así el riesgo sobre cada obligación, puesto que al empaquetar la cartera hipotecaria para su titularización, el riesgo del conjunto de las obligaciones se vuelve estadístico y por lo tanto atractivo para inversionistas de largo plazo como los fondos de pensiones o los aseguradores.

La medida así concebida, disminuye el nivel de deterioro de la cartera hipotecaria de las instituciones financieras, y por lo tanto es un factor adicional para la estabilidad del sistema.

De otra parte se estimula la creatividad de los constructores para que, dentro de los más sanos y estrictos criterios, se diseñen novedosas modalidades financieras tales como sistemas de venta por anticipado, titularización o desintermediación financiera. Este esquema permite la vinculación a proyectos tanto de inversionistas institucionales como aseguradores y fondos de pensiones, así como individuos para facilitarles la adquisición de su vivienda.

Artículo 20. *Del sistema de seguros de desempleo.* La experiencia de Colombia en materia de créditos hipotecarios, ha demostrado que sus

usuarios asumen una gran responsabilidad frente a sus obligaciones hipotecarias. En general la deuda hipotecaria es la última que dejan de pagar los colombianos, cuando enfrentan crisis económicas agudas.

Un seguro de desempleo ofrecido por el Estado y por el sector privado, permite estabilizar el mercado y beneficiar al usuario del crédito cuando pierda su empleo. En un período de gracia no mayor a doce (12) meses, el seguro cubrirá los costos financieros que genere el no pago de las cuotas y la institución financiera congelará la deuda frente al usuario.

Para evitar abusos de posición dominante, las entidades financieras no podrán obligar al usuario de un crédito a tomar sus seguros en entidades filiales o pertenecientes al mismo grupo económico. La escogencia de la compañía de seguros para amparar cualquier riesgo relacionado con las operaciones hipotecarias serán de libre determinación por parte del cliente.

Artículo 21. *Del Fondo de Convertibilidad del Sistema UPAC al Sistema de Crédito Simplificado de Vivienda.* Mantener una dualidad entre Sistemas de crédito para vivienda, no se justifica. Es apenas obvio que al crear un nuevo Sistema, éste deba absorber al anterior. La transición del viejo Sistema al nuevo, no se puede menoscabar por la ausencia de recursos. Garantizar dichos recursos es el propósito del Fondo de Convertibilidad de los Créditos que permita a la totalidad de los deudores del sistema UPAC, que así lo deseen, acceder al Crédito Simplificado de Vivienda.

Artículo 22. *De los recursos del Fondo.* Al constituir el Fondo con recursos del Banco de la República inicialmente y cuando las circunstancias lo requieran, se está asegurando su existencia. Igualmente, al establecer aportes de las instituciones financieras usuarias del sistema, se están aplicando criterios de justicia pues el costo de lo que significa corregir la crisis del sistema UPAC, termina siendo asumido por quienes la desataron:

El Banco de la República quien aumentó las tasas de interés sin prever que sus decisiones, tenían una repercusión social de incommensurables proporciones.

Las instituciones financieras, porque especularon en medio de la crisis, trasladando todo el costo de la misma al deudor.

La medida así entendida le da permanencia a la solución y protege tanto al deudor como la institución financiera. Sin embargo la convertibilidad sólo ampara los créditos pactados antes de la puesta en operación del sistema de crédito simplificado, de tal manera que frente a la posibilidad de escoger entre obligaciones indexadas al salario mínimo o al DTF, el consumidor asuma las consecuencias de su elección.

Artículos 23 y 24. *De la obligación de divulgación de información para el ahorrador y para el deudor.* Los dos artículos apuntan con precisión al mismo propósito: establecer reglas de juego claras para que el conjunto de la información relacionada con las operaciones de ahorro y crédito lleguen de manera completa, oportuna, clara y veraz a los usuarios del sistema. Sean estos ahorradores, deudores o potenciales clientes.

Se señala la necesidad de que la información sea suministrada de manera anticipada por la institución financiera para que el cliente pueda comparar las ofertas existentes en el mercado y tome decisiones con conocimiento total del compromiso que asume y de las responsabilidades que éste implica. También debe tener pleno conocimiento de las obligaciones de las instituciones financieras para con los usuarios.

De esta manera se establece una política especial de protección al consumidor, se evitan abusos y manipulaciones de la información. Se castiga el engaño y la mentira como instrumento de mercadeo. Con reglas de este orden, se está modernizando el sistema financiero, facilitando la competencia en beneficio del consumidor. Un sistema así concebido, donde todo es claro, estimula la oferta de mejores servicios y menores tasas de intermediación. Las instituciones financieras con sistemas de divulgación y transparencia como los propuestos serán identificadas

cada vez más por la bondad de los servicios que ofrecen y menos por las rifas que atraen a los clientes incautos.

Cuando se trata de créditos, la norma propuesta obliga a publicar en la factura mensual la información necesaria para que el deudor tenga claridad permanente del estado de su obligación.

Artículo 25. *De las sanciones.* El artículo obliga al juego claro y limpio por parte de las instituciones financieras. La responsabilidad de la divulgación de los términos de lo pactado recae sobre ellas, garantizando así que el deudor tenga total conocimiento de su obligación, a lo largo de la vida de su crédito.

La sanción establecida es aparentemente muy fuerte, pero sólo tendrá aplicación cuando las entidades decidan infringir las normas establecidas. Por el contrario, cumplir las normas, con lo cual se evitan todas las sanciones, resulta muy sencillo y sin costos operativos adicionales.

La transparencia se convierte en un elemento adicional de competitividad. El cliente se sentirá más a gusto en donde mayor y más clara información se le brinde. Es decir la competencia con transparencia se convierte en un elemento adicional de crecimiento del mercado.

En últimas lo que se pretende es asegurar la racionalidad en la toma de decisiones por parte de los actores económicos, condición "sine qua non" para el desarrollo económico de una nación.

Artículo 26. *De las medidas excepcionales para la recuperación de la vivienda.* No es suficiente crear alternativas de oferta para la financiación de vivienda ni aun mecanismos que lo estabilicen. Es necesario adicionalmente crear condiciones para resarcir a aquellos colombianos que lo perdieron todo por causa de las alzas especulativas del mercado financiero, y de los timonazos de la política económica.

En efecto, los créditos de vivienda en el mundo entero son vigilados con particular esmero por parte del Estado, ya que de ellos depende la movilidad social, la preservación de la calidad de vida del ciudadano, y sobre todo la relación entre el ahorro social y la inversión a largo plazo. No puede haber desarrollo económico sin seguridad para el pequeño ahorrador y para el deudor hipotecario. En ello se fundamentan las esperanzas de los hogares, para los cuales, acceder a un techo propio, no solo es señal de éxito y bienestar, sino de pertenencia a la comunidad, y de apego a los valores tradicionales que configuran la identidad nacional.

El problema no es solo económico ni social. Tiene que ver con la legitimidad de un sistema democrático, que requiere la comunión de los ciudadanos para prosperar, más aún cuando como en Colombia, el Estado

es cuestionado por actores armados tales como la guerrilla o los paramilitares.

No podría el país entender, que cuando los miembros de la élite nacional claman por ayuda económica, el Estado se la proporcione sin vacilar, mientras que deja abandonados a su suerte a aquellos que son la base de la pirámide social y sustentan el sistema financiero. La defensa de nuestro sistema democrático y social, depende de los beneficios del sistema que lleguen a todos aquellos que aún apuestan en él.

Por ello es de suma importancia, establecer medidas de excepción que le devuelvan la confianza en sus instituciones al ciudadano. Recuperar la vivienda perdida es el mayor anhelo de más de 150.000 hogares, que hoy se encuentran a la deriva económica.

Este artículo busca además hacer justicia con aquellos deudores del sistema UPAC que haciendo esfuerzos y sacrificios de toda índole para no perder su vivienda, mantuvieron al día su obligación. Estos deudores deberán recuperar, por lo menos, el exceso de amortización a capital no registrado y el crecimiento injustificado del saldo deudor, consecuencia del crecimiento desmedido de la UPAC que la convirtió en un mecanismo de expropiación sin indemnización.

Adicionalmente estos beneficios buscan liberar a las instituciones financieras de unos activos improductivos que limitan sus utilidades y ponen en riesgo su misma permanencia en el sistema. Se está hablando de 2.7 billones de pesos en activos hipotecarios, que afectan a las instituciones financieras con unos costos adicionales de mantenimiento, vigilancia, pago de servicios, etc., que al ser recuperados por los antiguos propietarios cuando así lo deseen, resultan en condiciones favorables para unos y otros.

Estas medidas buscan adicionalmente reactivar el mercado de finca raíz al devolver a sus propietarios originales una buena parte de los bienes recibidos en pago por las entidades financieras, evitando la oferta a menosprecio de estas propiedades, lo cual debilitaría aún más un mercado de hecho ya deprimido.

Artículo Transitorio. Se establece un período de transición de 90 días, tiempo suficiente para reglamentar y poner en funcionamiento el Sistema.

De los honorables Senadores,

Ingrid Betancourt Pulecio,

Senadora de la República.

Presentado el martes 17 de agosto de 1999.

| SENSIBILIDAD DE LA CUOTA MENSUAL (PARA UN CRÉDITO DE \$1.000.000) A LA TASA DE INTERÉS Y AL PLAZO TOTAL DE AMORTIZACIÓN | | | | | | | | | | | |
|---|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| | 5.00% | 7.00% | 9.03% | 11.10% | 13.21% | 15.35% | 17.53% | 19.75% | 22.01% | 24.30% | 26.64% |
| 5 | \$18,820 | \$19,700 | \$20,604 | \$21,532 | \$22,484 | \$23,460 | \$24,459 | \$25,481 | \$26,525 | \$27,592 | \$28,680 |
| 6 | \$16,053 | \$16,946 | \$17,868 | \$18,818 | \$19,797 | \$20,804 | \$21,838 | \$22,899 | \$23,986 | \$25,098 | \$26,235 |
| 7 | \$14,082 | \$14,988 | \$15,928 | \$16,901 | \$17,907 | \$18,944 | \$20,013 | \$21,112 | \$22,240 | \$23,397 | \$24,580 |
| 8 | \$12,607 | \$13,527 | \$14,485 | \$15,481 | \$16,514 | \$17,582 | \$18,685 | \$19,821 | \$20,989 | \$22,187 | \$23,414 |
| 9 | \$11,464 | \$12,398 | \$13,374 | \$14,393 | \$15,452 | \$16,550 | \$17,686 | \$18,858 | \$20,063 | \$21,301 | \$22,569 |
| 10 | \$10,552 | \$11,500 | \$12,495 | \$13,537 | \$14,622 | \$15,749 | \$16,917 | \$18,122 | \$19,363 | \$20,638 | \$21,943 |
| 11 | \$9,810 | \$10,772 | \$11,785 | \$12,848 | \$13,959 | \$15,115 | \$16,313 | \$17,551 | \$18,825 | \$20,133 | \$21,473 |
| 12 | \$9,193 | \$10,169 | \$11,201 | \$12,286 | \$13,422 | \$14,605 | \$15,832 | \$17,100 | \$18,406 | \$19,745 | \$21,115 |
| 13 | \$8,674 | \$9,665 | \$10,714 | \$11,821 | \$12,981 | \$14,190 | \$15,445 | \$16,741 | \$18,076 | \$19,444 | \$20,842 |
| 14 | \$8,232 | \$9,236 | \$10,304 | \$11,431 | \$12,614 | \$13,849 | \$15,130 | \$16,453 | \$17,814 | \$19,208 | \$20,630 |
| 15 | \$7,850 | \$8,868 | \$9,954 | \$11,102 | \$12,308 | \$13,566 | \$14,872 | \$16,220 | \$17,605 | \$19,022 | \$20,466 |
| 16 | \$7,518 | \$8,550 | \$9,653 | \$10,821 | \$12,049 | \$13,330 | \$14,659 | \$16,030 | \$17,437 | \$18,875 | \$20,339 |
| 17 | \$7,227 | \$8,273 | \$9,393 | \$10,580 | \$11,829 | \$13,132 | \$14,483 | \$15,875 | \$17,302 | \$18,759 | \$20,239 |

| | 5.00% | 7.00% | 9.03% | 11.10% | 13.21% | 15.35% | 17.53% | 19.75% | 22.01% | 24.30% | 26.64% |
|----|---------|---------|---------|----------|-----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| 18 | \$6,970 | \$8,030 | \$9,166 | \$10,372 | \$11,641 | \$12,965 | \$14,337 | \$15,748 | \$17,193 | \$18,666 | \$20,161 |
| 19 | \$6,742 | \$7,815 | \$8,968 | \$10,192 | \$11,481 | \$12,824 | \$14,214 | \$15,643 | \$17,105 | \$18,592 | \$20,100 |
| 20 | \$6,538 | \$7,624 | \$8,793 | \$10,035 | \$11,342 | \$12,704 | \$14,112 | \$15,557 | \$17,033 | \$18,533 | \$20,052 |
| 21 | \$6,355 | \$7,454 | \$8,639 | \$9,898 | \$11,223 | \$12,602 | \$14,026 | \$15,486 | \$16,974 | \$18,486 | \$20,014 |
| 22 | \$6,190 | \$7,302 | \$8,502 | \$9,778 | \$11,119 | \$12,514 | \$13,953 | \$15,426 | \$16,927 | \$18,448 | \$19,985 |
| 23 | \$6,041 | \$7,166 | \$8,380 | \$9,672 | \$11,029 | \$12,440 | \$13,892 | \$15,377 | \$16,888 | \$18,418 | \$19,961 |
| 24 | \$5,905 | \$7,042 | \$8,272 | \$9,579 | \$10,951 | \$12,376 | \$13,841 | \$15,337 | \$16,856 | \$18,393 | \$19,943 |
| 25 | \$5,781 | \$6,931 | \$8,174 | \$9,497 | \$10,883 | \$12,321 | \$13,797 | \$15,303 | \$16,831 | \$18,374 | \$19,928 |
| 26 | \$5,668 | \$6,830 | \$8,087 | \$9,424 | -\$10,824 | \$12,273 | \$13,760 | \$15,275 | \$16,809 | \$18,358 | \$19,917 |
| 27 | \$5,565 | \$6,738 | \$8,009 | \$9,359 | \$10,772 | \$12,233 | \$13,729 | \$15,251 | \$16,792 | \$18,346 | \$19,908 |
| 28 | \$5,469 | \$6,655 | \$7,939 | \$9,302 | \$10,726 | \$12,198 | \$13,703 | \$15,232 | \$16,778 | \$18,335 | \$19,901 |
| 29 | \$5,381 | \$6,579 | \$7,875 | \$9,250 | \$10,686 | \$12,167 | \$13,680 | \$15,216 | \$16,766 | \$18,327 | \$19,895 |
| 30 | \$5,300 | \$6,509 | \$7,818 | \$9,205 | \$10,651 | \$12,141 | \$13,661 | \$15,202 | \$16,757 | \$18,321 | \$19,891 |

En la primera columna están las variaciones del plazo del crédito desde 5 años hasta 30 años.

En la primera fila están las variaciones de la tasa de interés efectiva anual, del 5% hasta el 26,64 %.

Para cada tasa de interés se aprecia la reducción de la cuota a medida que aumenta el plazo. Sin embargo, la disminución es cada vez menor, lo cual permite identificar un plazo, a partir del cual no se justifica aumento alguno.

Corporaciones de Ahorro y Vivienda PASIVOS CON EL PÚBLICO

Captación anual (Millones de pesos) – Cuadro número 1

| Año | Ctas. de Ahorro UPAC | CDT UPAC | Depósitos Ordinarios | CDT Pesos | Aceptaciones Bancarias | Bonos | Total pasivos con el público |
|------|----------------------|-----------|----------------------|-----------|------------------------|-----------|------------------------------|
| 1988 | 623,403 | 125,778 | 19,257 | | | | 768,438 |
| 1989 | 798,775 | 157,271 | 31,576 | | | | 987,622 |
| 1990 | 1,029,013 | 283,262 | 52,663 | | | | 1,364,938 |
| 1991 | 1,624,169 | 380,432 | 87,570 | | | | 2,092,171 |
| 1992 | 2,324,387 | 346,195 | 161,487 | | | | 2,832,069 |
| 1993 | 2,944,945 | 793,372 | 306,712 | | | | 4,045,029 |
| 1994 | 3,443,153 | 1,030,227 | 629,772 | 787,326 | | | 5,890,478 |
| 1995 | 4,205,748 | 1,302,149 | 984,172 | 1,730,698 | 663 | 60,622 | 8,284,052 |
| 1996 | 5,123,584 | 1,582,279 | 765,550 | 3,012,925 | 2,527 | 1,384,324 | 11,871,189 |
| 1997 | 4,674,441 | 1,641,675 | 1,002,696 | 3,437,684 | 3,225 | 1,480,151 | 12,239,872 |
| 1998 | 4,055,524 | 1,337,652 | 1,994,800 | 5,137,615 | | 1,445,439 | 13,971,030 |

Incrementos anuales (Millones de pesos) – Cuadro número 2

| Año | Ctas. de Ahorro UPAC | CDT UPAC | Depósitos Ordinarios | CDT Pesos | Aceptaciones Bancarias | Bonos | Total pasivos con el público |
|------|----------------------|-----------|----------------------|-----------|------------------------|-----------|------------------------------|
| 1988 | | | | | | | |
| 1989 | 175,372 | 31,493 | 12,319 | 0 | 0 | 0 | 219,184 |
| 1990 | 230,238 | 125,991 | 21,087 | 0 | 0 | 0 | 377,316 |
| 1991 | 595,156 | 97,170 | 34,907 | 0 | 0 | 0 | 727,233 |
| 1992 | 700,218 | (34,237) | 73,917 | 0 | 0 | 0 | 739,898 |
| 1993 | 620,558 | 447,177 | 145,225 | 0 | 0 | 0 | 1,212,960 |
| 1994 | 498,208 | 236,855 | 323,060 | 787,326 | 0 | 0 | 1,845,449 |
| 1995 | 762,595 | 271,922 | 354,400 | 943,372 | 663 | 60,622 | 2,393,574 |
| 1996 | 917,836 | 280,130 | (218,622) | 1,282,227 | 1,864 | 1,323,702 | 3,587,137 |
| 1997 | (449,143) | 59,396 | 237,146 | 424,759 | 698 | 95,827 | 368,683 |
| 1998 | (618,917) | (304,023) | 992,104 | 1,699,931 | (3,225) | (34,712) | 1,731,158 |

| Cuadro número 3 Incremento anual por medio de captación como % de Incremento anual total | | | | | | | |
|---|----------------------|----------|----------------------|-----------|------------------------|---------|------------------------------|
| Año | Ctas. de Ahorro UPAC | CDT UPAC | Depósitos Ordinarios | CDT Pesos | Aceptaciones Bancarias | Bonos | Total pasivos con el público |
| 1988 | | | | | | | |
| 1989 | 80.01% | 14.37% | 5.62% | 0.00% | 0.00% | 0.00% | |
| 1990 | 61.02% | 33.39% | 5.59% | 0.00% | 0.00% | 0.00% | |
| 1991 | 81.84% | 13.36% | 4.80% | 0.00% | 0.00% | 0.00% | |
| 1992 | 94.64% | -4.63% | 9.99% | 0.00% | 0.00% | 0.00% | |
| 1993 | 51.16% | 36.87% | 11.97% | 0.00% | 0.00% | 0.00% | |
| 1994 | 27.00% | 12.83% | 17.51% | 42.66% | 0.00% | 0.00% | |
| 1995 | 31.86% | 11.36% | 14.81% | 39.41 % | 0.03% | 2.53% | |
| 1996 | 25.59% | 7.81% | -6.09% | 35.75% | 0.05% | 36.90% | |
| 1997 | -121.82% | 16.11% | 64.32% | 115.21% | 0.19% | 25.99% | |
| 1998 | -35.75% | -17.56% | 57.31% | 98.20% | -0.19% | -2.01 % | |

Distribución de la Captación – Cuadro número 4

| UPAC | | Pesos | | A la Vista | | A 90 días | | Mediano plazo | |
|-----------|-------|-----------|-------|------------|-------|-----------|-------|---------------|-------|
| 749,181 | 97.5% | 19,257 | 2.5% | 642,660 | 83.6% | 125,778 | 16.4% | 0 | 0.0% |
| 956,046 | 96.8% | 31,576 | 3.2% | 830,351 | 84.1% | 157,271 | 15.9% | 0 | 0.0% |
| 1,312,275 | 96.1% | 52,663 | 3.9% | 1,081,676 | 79.2% | 283,262 | 20.8% | 0 | 0.0% |
| 2,004,601 | 95.8% | 87,570 | 4.2% | 1,711,739 | 81.8% | 380,432 | 18.2% | 0 | 0.0% |
| 2,670,582 | 94.3% | 161,487 | 5.7% | 2,485,874 | 87.8% | 346,195 | 12.2% | 0 | 0.0% |
| 3,738,317 | 92.4% | 306,712 | 7.6% | 3,251,657 | 80.4% | 793,372 | 19.6% | 0 | 0.0% |
| 4,473,380 | 75.9% | 1,417,098 | 24.1% | 4,072,925 | 69.1% | 1,817,553 | 30.9% | 0 | 0.0% |
| 5,507,897 | 66.5% | 2,776,155 | 33.5% | 5,189,920 | 62.6% | 3,033,510 | 36.6% | 60,622 | 0.7% |
| 6,705,863 | 56.5% | 5,165,326 | 43.5% | 5,889,134 | 49.6% | 4,597,731 | 38.7% | 1,384,324 | 11.7% |
| 6,316,116 | 51.6% | 5,923,756 | 48.4% | 5,677,137 | 46.4% | 5,082,584 | 41.5% | 1,480,151 | 12.1% |
| 5,393,176 | 38.6% | 8,577,854 | 61.4% | 6,050,324 | 43.3% | 6,475,267 | 46.3% | 1,445,439 | 10.3% |

Distribución de los incrementos anuales – Cuadro número 5

| UPAC | | Pesos | | A la Vista | | A 90 días | | Mediano plazo | |
|-----------|-------|-----------|------|------------|--------|-----------|--------|---------------|-------|
| 206,865 | 94% | 12,319 | 6% | 187,691 | 85.6% | 31,493 | 14.4% | 0 | 0.0% |
| 356,229 | 94% | 21,087 | 6% | 251,325 | 66.6% | 125,991 | 33.4% | 0 | 0.0% |
| 692,326 | 95% | 34,907 | 5% | 630,063 | 86.6% | 97,170 | 13.4% | 0 | 0.0% |
| 665,981 | 90% | 73,917 | 10% | 774,135 | 104.6% | (34,237) | -4.6% | 0 | 0.0% |
| 1,067,735 | 88% | 145,225 | 12% | 765,783 | 63.1% | 447,177 | 36.9% | 0 | 0.0% |
| 735,063 | 40% | 1,110,386 | 60% | 821,268 | 44.5% | 1,024,181 | 55.5% | 0 | 0.0% |
| 1,034,517 | 43% | 1,359,057 | 57% | 1,116,995 | 46.7% | 1,215,957 | 50.8% | 60,622 | 2.5% |
| 1,197,966 | 33% | 2,389,171 | 67% | 699,214 | 19.5% | 1,564,221 | 43.6% | 1,323,702 | 36.9% |
| (389,741) | -106% | 758,430 | 206% | (211,997) | -57.5% | 484,853 | 131.5% | 95,827 | 26.0% |
| (922,940) | -53% | 2,654,098 | 153% | 373,187 | 21.6% | 1,392,683 | 80.4% | (34,712) | -2.0% |

Cuadro número 1: Muestra la captación por los diferentes instrumentos desde 1988 hasta 1998.

Cuadro número 2: Muestra, en valores absolutos, los crecimientos anuales para cada instrumento. Se aprecia el debilitamiento de la captación en UPAC y el consecuente crecimiento de la captación en pesos.

Cuadro número 3: Ilustra lo mismo que el cuadro anterior, pero en porcentajes, lo cual permite apreciar más claro aun lo identificado en el Cuadro número 2, el debilitamiento de la captación en UPAC a partir de 1992.

Cuadro número 4: Muestra cómo en los últimos diez años se pasó de una captación en UPAC del 97,5% a solo el 38,6%, mientras la captación en pesos pasó del 2,5% al 61,4 %. Igualmente muestra el cambio de la preferencia por la captación a 90 días y el inicio de la aceptación de instrumentos de mediano plazo.

Cuadro número 5: Corrobora claramente lo ilustrado en los cuadros anteriores: Hasta el período 1992-1993 el crecimiento anual de la captación estaba concentrado en los instrumentos basados en UPAC, pero a partir de 1994 los incrementos de captación claramente dominantes son en pesos. En los dos últimos períodos el decrecimiento en la captación en UPAC es muy marcado.

En contraste de lo anterior, en los dos últimos períodos el crecimiento en papeles a 90 días es mayor que en depósitos a la vista.

Una clara conclusión del anterior análisis es que la justificación dada a la preponderancia del DTF en el cálculo de la UPAC para evitar la fuga de depósitos en los instrumentos basados en esta Unidad no tuvo el efecto buscado. Sin embargo se persistió, aparentemente de manera inexplicable, en mantener y más aun incrementar la participación del DTF en el cálculo de la UPAC.

SENADO DE LA REPUBLICA
SECRETARIA GENERAL
Tramitación de Leyes

Santa Fe de Bogotá, D. C., 17 de agosto de 1999

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 69 de 1999 Senado, *por el cual se crea el Sistema de Ahorro y Crédito Simplificado de Vivienda, el Crédito Subsidiario para Vivienda de Interés Social, el Seguro de Desempleo, el Fondo de Convertibilidad, se dictan normas sobre transparencia financiera, se adoptan medidas para fomentar la construcción y medidas excepcionales para la recuperación de la vivienda*, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Tercera Constitucional Permanente.

El Secretario General,

Manuel Enriquez Rosero,

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPUBLICA

Santa Fe de Bogotá, D. C., 17 de agosto de 1999

De conformidad con el informe de Secretaría General, dése por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Tercera Constitucional Permanente, para lo cual se harán las anotaciones de rigor y se enviará copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta Legislativa del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente,

Miguel Pinedo Vidal.

El Secretario General,

Manuel Enriquez Rosero.

P O N E N C I A S

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 53 DE 1999 SENADO

por la cual se establece la Cuota de Fomento de la Papa, se crea un Fondo de Fomento y se dictan normas para su recaudo y administración.

Señor Presidente:

Procedo a rendir ponencia, atendiendo su instrucción, sobre el Proyecto de ley 53 de 1999 Senado, *"por la cual se establece la Cuota de Fomento de la Papa, se crea un Fondo de Fomento y se dictan normas para su recaudo y administración"*. Presentado a consideración del Congreso de la República por el honorable Senador *Juan Manuel Ospina Restrepo*.

El honorable Senador Juan Manuel Ospina Restrepo, retoma al presentar este Proyecto de ley, una anhelada aspiración del subsector agrícola de la papa que busca, desde hace años constituir una cuota parafiscal destinada al estímulo del subsector, particularmente hacia los campos de la investigación y transferencia de tecnología, iniciativa sobre la cual trabajó esmeradamente, debemos reconocerlo, el ex Representante a la Cámara Gonzalo Botero Maya.

Nadie puede desconocer la enorme incidencia que el cultivo de la papa tiene en la vida de los colombianos, como quiera que se trata de un producto obligado de la canasta familiar de todos los estratos sociales, con gran influencia en las variables del índice de precios al consumidor y determinante en la economía de subsistencia de más de 250.000 personas dedicadas directa o indirectamente a su cultivo, transporte y venta, razón por la cual un proyecto de ley que busque canalizar recursos con el objeto de tecnificar, investigar y mejorar la calidad del producto debe prohibirse dada su enorme e innegable influencia en la vida nacional.

Pese al abandono del sector agropecuario, de la incapacidad científica para neutralizar plagas, del costo cada día mayor de abonos, fungicidas y pesticidas, de las variables climáticas imprevistas y determinantes en el éxito del producto, el cultivo de la papa se constituye en fuente exclusiva de ingresos de más de 100.000 hogares en Colombia, localizados especialmente en las zonas de montaña en el territorio nacional.

Otros indicativos determinantes en el impacto importante de este producto en la vida nacional constituye el área comprometida en su producción, que si bien se ha visto reducida en los últimos años por las causas anteriormente expresadas, hoy en día se cultivan más de 180.000 hectáreas que producen anualmente cerca de 3.000.000 de toneladas del producto de las cuales los colombianos consumimos 65 kilos *per cápita*

cada año, muy por encima de productos como el arroz, la yuca, el maíz, el trigo y el plátano.

Un aspecto que debe forzosamente analizarse en el cultivo de la papa es el consumo anual de fertilizantes que se estima en más de 150.000 toneladas, más el uso muy importante de fungicidas y pesticidas, todas estas materias primas que deben transportarse, generando en bulteadores, talleres, estaciones de servicio, almacenes agrícolas y de insumos, una enorme ocupación indirecta con un altísimo porcentaje de participación en el índice general de ocupación nacional.

El cultivo de la papa padece de innumerables deficiencias técnicas en su siembra, recolección, bodegaje y transporte, particularmente con la que se produce en minifundios, en donde su producción es mayor, como también de una seria, continuada y perseverante investigación que permita la aparición de productos mucho más eficaces y económicos para el control de plagas como por ejemplo, la polilla guatemalteca que en los últimos doce años se ha expandido por el territorio nacional, ocasionando enormes pérdidas a los productores, sin que aún se conozca producto alguno que pueda combatirla. Estos aspectos de por sí solos ameritan el que se localicen recursos, incluso de orden parafiscal, destinados a la tecnificación e investigación que en los últimos tiempos el Gobierno nacional de manera equivocada, ha preferido sean asumidos por la iniciativa privada.

Por las anteriores razones, estoy proponiendo a la Comisión Quinta se sirva darle, sin modificaciones, primer debate al Proyecto de ley 53 de 1999 Senado, *por la cual se establece la Cuota de Fomento de la Papa, se crea un Fondo de Fomento y se dictan normas para su recaudo y administración.*

Atentamente,

Hernando Torres Barrera,
Senador de la República.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 53 DE 1999 SENADO

por la cual se establece la Cuota de Fomento de la Papa, se crea un Fondo de Fomento y se dictan normas para su recaudo y administración.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *De la agroindustria de la papa.* Para efectos de esta ley, se entiende por agroindustria de la papa el subsector componente del

sector agropecuario, constituido por las actividades de siembra, recolección, acondicionamiento, procesamiento y comercialización de la papa.

Artículo 2°. *Cuota de fomento de la papa.* Establécese la Cuota de Fomento de la Papa, como una contribución de carácter parafiscal, que equivaldrá al uno por ciento (1%) del valor de venta de cada kilogramo de papa de producción nacional o importada.

Artículo 3°. *Fondo de Fomento de la Papa.* Créase el Fondo de Fomento de la Papa para el manejo de los recursos provenientes del recaudo de la cuota para el fomento de la agroindustria de la papa, el cual se ceñirá a los lineamientos generales de la política sectorial del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Dicho Fondo se manejará como una cuenta especial en la entidad administradora, de modo que no se confunda con los recursos y patrimonio propio de dicha entidad.

Artículo 4°. *Sujetos de la cuota.* Toda persona natural o jurídica que compre para acondicionar, procesar, industrializar, comercializar o exportar en el territorio nacional, papa de cualquier variedad, está obligada a pagar la Cuota de Fomento de la Papa.

Artículo 5°. *Agentes retenedores y pago de la cuota.* Toda persona natural o jurídica que acondicione, procese, industrialice, comercialice o exporte papa fresca o procesada de cualquier variedad, está obligada a retener, por una sola vez, el valor de la Cuota de Fomento de la Papa, al momento de efectuar la transacción o el pago correspondiente.

El agente retenedor mantendrá dichos recursos en cuentas separadas y está obligado a acreditarlos en la cuenta especial del Fondo de Fomento de la Papa, dentro de los primeros diez días del mes siguiente a su recaudo.

Artículo 6°. *Objetivos.* Los recursos del Fondo de Fomento de la Papa se utilizarán exclusivamente en:

1. Apoyar el financiamiento y la ejecución de los programas y proyectos de investigación, mercados y transferencia de tecnología para la producción y utilización sostenible de la papa en todos los climas del país.

2. Apoyar programas y proyectos orientados a mejorar la eficiencia y la eficacia en la producción, aumentar la productividad, disminuir costos, mejorar la calidad de las diferentes variedades de papa y en general mantener y aumentar su competitividad.

3. Apoyar el financiamiento y la ejecución de programas de comercialización de toda clase de papa en su estado natural y procesada, haciendo énfasis en su beneficio nutricional.

4. Apoyar programas y proyectos de investigación y transferencia de tecnología orientados a hacer más eficiente y eficaz la recolección, análisis y difusión de información pertinente y útil sobre los avances tecnológicos, mercados y sus tendencias, mecanismos de cobertura de riesgos, para la producción, recolección y mercadeo de papa.

5. Apoyar proyectos de capacitación en las diversas áreas relacionadas con tecnologías de producción, procesamiento y mercadeo de papa.

6. Apoyar proyectos de siembra con nuevas tecnologías, de consumo y exportaciones de tal manera que se obtengan beneficios para los productores, los consumidores y la economía en general.

7. Apoyar la financiación de programas que tiendan a conservar y recuperar el entorno ecológico donde se desarrolle el cultivo de la papa.

8. Divulgar para el conocimiento del sector papero, las actividades que adelanta el Fondo, por lo menos dos veces por año.

Parágrafo 1°. Para el logro de estos fines, la entidad administradora podrá adelantar los diversos programas y proyectos directamente o mediante contratos de asociación, cofinanciación con terceros, sean personas naturales o jurídicas, públicas, privadas o mixtas, nacionales o extranjeras.

Parágrafo 2°. La entidad administradora del Fondo de la Papa, deberá tener en cuenta preferencial y prioritariamente en la aplicación de los proyectos pilotos y de todos los objetivos del Fondo a los medianos y pequeños productores para lograr satisfactoriamente el objeto de esta ley.

Parágrafo 3°. Los recursos del Fondo de Fomento de la Papa, deben administrarse conforme con los principios de eficiencia, eficacia, responsabilidad y transparencia.

Artículo 7°. *Administración.* El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, contratará con la Federación Colombiana de Productores de Papa, Fedepapa, la administración del Fondo de Fomento de la Papa y recaudo de la cuota, o en su defecto, con otra entidad sin ánimo de lucro, lo suficientemente representativa de los productores de papa a nivel nacional.

Parágrafo. El respectivo contrato administrativo tendrá una duración de cinco (5) años, y en él se dispondrá lo relativo al manejo de los recursos, la definición y ejecución de programas y proyectos, las facultades y prohibiciones de la entidad administradora y los demás requisitos y condiciones que se requieran para el cumplimiento de los fines y objetivos legales y contractuales. La contraprestación por la administración del Fondo será fijada anualmente por el Comité Directivo del mismo, con el voto favorable del Ministerio de Agricultura, teniendo en cuenta el presupuesto de cada año fiscal, con un tope máximo del diez por ciento (10%) de los recaudos anuales.

Artículo 8°. *Comité Directivo.* El Fondo de Fomento de la Papa tendrá un Comité Directivo, conformado así:

1. El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su Delegado, quien lo presidirá.

2. El Director de Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria, Corpoica.

3. Un (1) representante de la junta directiva de la entidad administradora.

4. Un (1) afiliado a Fedepapa, elegido por la Asamblea General de la Federación Colombiana de Productores de Papa, Fedepapa.

5. Un (1) representante de las empresas industriales procesadoras de papa.

6. Un (1) representante de los exportadores de papa, designado por el Ministro de Comercio Exterior, de terna presentada por la organización gremial que los representa.

7. Un (1) representante de los comerciantes que retengan la cuota de fomento, designado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de terna presentada por la Asamblea de dicho gremio.

8. Un representante de la Asociación de Usuarios Campesinos, ANUC. El ministerio de Agricultura lo designará de terna enviada por la respectiva asociación.

Parágrafo 1°. El representante de la Junta Directiva de la entidad administradora asistirá al Comité Directivo con derecho a voz, pero sin voto.

Parágrafo 2°. En caso de fusión, disolución o subdivisión de las actuales entidades gremiales, el Gobierno Nacional determinará la naturaleza de la composición gremial, para garantizar la representatividad de los productores nacionales de papa.

Artículo 9°. *Funciones del Comité Directivo.* El Comité Directivo del Fondo tendrá las siguientes funciones:

a) Trazar las políticas generales para garantizar el cumplimiento de los fines y objetivos del Fondo, estableciendo prioridades de corto, mediano y largo plazo;

b) Aprobar los programas y proyectos para cada año, presentados por la entidad administradora, previo visto bueno del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural;

c) Aprobar el presupuesto anual de ingresos y gastos del Fondo presentado por la entidad administradora, previo visto bueno del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural;

d) Aprobar los contratos de asociación, cofinanciación, o de cualquier otra índole que, para el cumplimiento de los fines y objetivos del Fondo, proponga celebrar la entidad administradora, previo visto bueno del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural;

e) Velar por la correcta y eficiente gestión del Fondo por parte de la entidad administradora;

f) Las demás que le son inherentes a su calidad de máximo órgano directivo del Fondo, y las que se le asignen en las normas legales vigentes

y en el contrato especial de administración del Fondo y recaudo de la cuota;

g) Velar para que los recursos del Fondo se distribuyan por regiones de acuerdo al recaudo sin perjudicar la investigación de beneficio nacional.

Parágrafo. De conformidad con el artículo 39 de la Ley 101 de 1993, el Comité Directivo tendrá, además todas las funciones que le correspondan cuando actúe como Comité Directivo del Fondo de Estabilización de Precios de la Papa, si el Gobierno Nacional contrata su administración con Fedepapa.

Artículo 10. *Plan de inversiones y gastos.* La entidad administradora, con base en las directrices del Comité Directivo, elaborará, antes del 1° de octubre, el Plan de Inversiones y Gastos para el siguiente ejercicio anual, el cual sólo podrá efectuarse una vez haya sido aprobado por el Comité Directivo del Fondo, previo visto bueno del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Artículo 11. *Otros recursos del Fondo.* El Fondo de Fomento de la Papa podrá recibir y canalizar recursos de crédito interno y externo que suscriba el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, destinados al cumplimiento de los objetivos que le fija la presente ley, así como aportes e inversiones del Tesoro Nacional y de personas naturales y jurídicas, nacionales y extranjeras, para este mismo fin.

Artículo 12. *Vigencia del recaudo.* Para que pueda recaudarse la cuota de fomento de la papa, establecida por medio de la presente ley, es necesario que esté vigente el contrato entre el Gobierno Nacional y la Entidad Administradora del Fondo.

Artículo 13. *Control fiscal.* El control fiscal posterior sobre la inversión del Fondo de Fomento de la Papa, lo ejercerá la Contraloría General de la República, de conformidad con las normas legales vigentes y reglamentos correspondientes adecuados a la naturaleza del Fondo y su organismo administrador.

Artículo 14. *Vigilancia administrativa.* El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural hará el seguimiento y evaluación de los programas y proyectos, para lo cual la entidad administradora del Fondo de Fomento de la Papa, deberá rendir semestralmente informe con relación a los recursos obtenidos y su inversión.

Este informe debe ser presentado semestralmente por la Entidad Administradora a todo el sector papero.

Con la misma periodicidad, la entidad administradora remitirá a la Tesorería General de la República un informe sobre el monto de los recursos de las cuotas recaudadas en el semestre anterior, sin perjuicio de que tanto el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, como la Tesorería puedan indagar sobre tales informes en los libros y demás documentos que sobre el Fondo guarde la entidad administradora.

Artículo 15. *Deducciones de costos.* Para que las personas naturales o jurídicas, obligadas a recaudar la Cuota de Fomento de la Papa, tengan derecho a que se le acepte como costos deducibles el valor de las compras o la producción propia de cualquier clase de papa durante el respectivo ejercicio gravable, deberán acompañar a sus declaraciones de renta y patrimonio un certificado de paz y salvo por concepto de los recaudos, expedido por la entidad administradora.

Artículo 16. *Sanciones a contribuyentes y recaudadores.* La entidad administradora del Fondo de Fomento de la Papa, podrá demandar por vía ejecutiva ante la jurisdicción ordinaria el pago de la Cuota de Fomento de la Papa.

Para este efecto el representante legal del ente administrador expedirá, de acuerdo con la información que le suministre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el certificado en el cual conste el monto de la deuda y su exigibilidad.

Parágrafo 1°. El recaudador de la Cuota de Fomento de la Papa que no la transfiera oportunamente al ente administrador, pagará intereses de mora a la tasa señalada para los deudores morosos del impuesto de renta y complementarios.

Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional impondrá las multas y sanciones que correspondan por la mora o la defraudación en el recaudo y consignación de la Cuota de Fomento de la Papa, sin perjuicio de las acciones penales y civiles a que haya lugar.

Artículo 17. *De la vigencia de la ley.* La presente ley entrará en vigencia al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial*.

Hernando Torres Barrera,
Senador de la República.

TEXTOS DEFINITIVOS

TEXTO DEFINITIVO PARA SEGUNDO DEBATE PROYECTOS DE LEY ACUMULADOS NUMEROS 83 DE 1998 Y 130 DE 1998 SENADO

por medio de la cual se modifica la creación, funcionamiento y operación de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria, UMATA, y se reglamenta la Asistencia Técnica Directa Rural en consonancia con el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología Agropecuaria y el Sistema Nacional de Reforma Agraria creado mediante la Ley 160 de 1994.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPITULO 1

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto, garantizar la Asistencia Técnica Directa Rural, a ordenar la prestación de los servicios de asistencia técnica directa rural por parte de los entes municipales, racionalizar y coordinar las actividades correspondientes con miras a asegurar la ampliación progresiva de la cobertura, calidad y pertinencia del servicio de asistencia técnica, así como el seguimiento, orientación y acompañamiento en la prestación del servicio por parte de las entidades del orden departamental y nacional, en condiciones que permitan la libre escogencia por los beneficiarios de dichos servicios. Con la prestación de la asistencia técnica directa rural se crean las condiciones necesarias para aumentar la competitividad y la rentabilidad de la producción, en un contexto de desarrollo regional y en el marco de la internacionalización de la economía, a la par que se garantiza el acceso equitativo a los servicios

estatales y a los beneficios de la ciencia y tecnología a todos los productores rurales.

Artículo 2°. *Principios.* La asistencia técnica directa rural, es un servicio público de carácter obligatorio y subsidiado con relación a los pequeños y medianos productores rurales, cuya prestación está a cargo de los municipios en coordinación con los departamentos y los entes nacionales, en particular el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Para tal efecto la asistencia técnica directa rural se desarrollará bajo los siguientes principios:

a) **Eficiencia.** Referido a la mejor utilización de los recursos con que se cuenta, para la prestación del servicio desde el punto de vista administrativo, técnico y financiero en beneficio de los productores rurales;

b) **Libre escogencia.** El Estado de manera progresiva promoverá y apoyará el acceso de los productores rurales a los servicios de asistencia técnica por medio de la participación de entidades que ofrezcan dichos servicios, ya sean de naturaleza pública o privada, asegurando su prestación, bien a través de las UMATA en forma directa, bien contratada con las entidades privadas constituidas para el efecto y que tengan por objeto la prestación de la asistencia técnica directa rural. Con ello se les garantiza a los usuarios la libre escogencia de la entidad prestadora del servicio;

c) **Desarrollo sostenible.** El desarrollo del sector agropecuario se integrará a la oferta ambiental para garantizar a largo plazo la sostenibilidad ambiental, económica y social de las actividades productivas, en beneficio de las generaciones actuales y futuras; la asistencia técnica rural

directa se prestará en consonancia con esa perspectiva de sostenibilidad de la actividad productiva;

d) **Heterogeneidad.** El reconocimiento de la heterogeneidad por tipos de productores, productos y regiones, es un requisito para el logro de la eficiencia en la prestación del servicio de asistencia técnica directa rural y para armonizar la equidad con el crecimiento económico;

e) **Planificación.** La planificación de la asistencia técnica directa rural ofrecida a la producción agropecuaria, forestal, agroforestal y piscícola se hará de acuerdo con las características agroecológicas del municipio y con las recomendaciones básicas, de uso y manejo de los recursos naturales renovables, y en concordancia con los planes agropecuarios municipales (PAM) concertados y elaborados por el Consejo Municipal de Desarrollo Rural (CMDR);

f) **Descentralización.** La Asistencia técnica rural directa, la prestarán los municipios y los distritos de acuerdo con los planes de desarrollo territoriales y los de ordenamiento territorial (POT) y las disposiciones del régimen de competencias y transferencias de la nación a las entidades territoriales;

g) **Obligatoriedad.** Es obligación de los municipios y distritos, la prestación del servicio de asistencia técnica directa rural subsidiada para los pequeños y medianos productores rurales, ya sea a través de las UMATA o contratadas con entidades públicas y/o de derecho privado que se creen para tal efecto;

h) **Autonomía.** Las UMATA o las instituciones públicas que hagan sus veces para la prestación de los servicios de asistencia técnica directa rural, se transformarán en entes descentralizados de carácter territorial, tendrán autonomía administrativa, patrimonio propio y personería jurídica de conformidad con las normas vigentes y en concordancia con el artículo 62 de la Ley 101 de 1993, la Comisión Municipal de Tecnología y Asistencia Técnica Agropecuaria constituirá su Junta Directiva;

i) **Calidad.** Para garantizar la adecuada prestación del servicio de asistencia técnica rural, el gobierno nacional por intermedio del Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural establecerá los criterios técnicos correspondientes. Los departamentos a través de las secretarías de agricultura o de quienes hagan sus veces harán el seguimiento a la gestión y la evaluación de la asistencia técnica rural directa por parte de los municipios;

j) **Subsidios a la demanda.** Se promoverá por parte de los municipios el otorgamiento de subsidios a la demanda, de manera gradual, a los pequeños y medianos productores agropecuarios;

k) **Coordinación.** Para efectos del cumplimiento del objeto de la presente ley, los responsables de la asistencia técnica directa rural establecerán mecanismos de coordinación entre las entidades del orden nacional, departamental y municipal a través del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología Agropecuaria, con miras a que la oferta tecnológica responda a las necesidades identificadas en los planes y programas definidos en las respectivas instancias;

l) **Organización de los productores.** Se promoverá entre los pequeños productores rurales el establecimiento de alianzas, asociaciones u otras formas asociativas, para efectos de acceder a los beneficios que por virtud de esta ley se contemplen. En tal sentido, los municipios promoverán y fomentarán la conformación de organizaciones de productores.

Artículo 3°. *Definiciones.* Para los efectos de la presente ley, para su interpretación y aplicación se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

a) **Asistencia técnica directa rural.** El servicio de asistencia técnica directa rural comprende la atención regular y continua a los productores agrícolas, pecuarios, forestales y pesqueros, en la asesoría de los siguientes asuntos: en la aptitud de los suelos, en la selección del tipo de actividad a desarrollar y en la planificación de las explotaciones; en la aplicación y uso de tecnologías y recursos adecuados a la naturaleza de la actividad productiva; en las posibilidades y procedimientos para acceder al financiamiento de la inversión; en el mercadeo apropiado de los bienes producidos y en la promoción de las formas de organización de los productores;

b) **Pequeños productores rurales.** Son pequeños productores agropecuarios los propietarios, poseedores o tenedores a cualquier título, que directamente o con el concurso de sus familias exploten un predio rural, que no supere el área y los ingresos de dos unidades agrícolas familiares y siempre que deriven de su actividad agropecuaria, forestal, agroforestal, pecuaria, piscícola, silvícola o de zootecnia por lo menos el 70% de sus ingresos. Igualmente y para efectos de la presente ley, son sujetos beneficiarios de la Asistencia Técnica Rural Directa; el pescador artesanal marítimo o sea aquel cuya embarcación es de menos de cinco (5) toneladas de registro neto, no posee equipo de ubicación y unas dimensiones máximas de tres (3) metros de manga y quince (15) metros de eslora; y el pescador artesanal continental, cuyo registro de embarcación indica no poseer motor.

Parágrafo. No obstante lo anterior se estimulará preferentemente la organización de los pequeños productores rurales, y para efectos de acceder a los servicios de asistencia técnica directa rural en grupo, no se sumarán el número de UAF del grupo ni los ingresos derivados de la actividad por sus miembros;

c) **Medianos productores rurales.** Son medianos productores rurales, los poseedores o tenedores que a cualquier título exploten un predio rural, que supere el área y los ingresos de dos (UAF) unidades agrícolas familiares en su actividad agropecuaria, forestal, agroforestal, pecuaria, piscícola, silvícola o de zootecnia y hasta 50 Unidades Agrícolas Familiares (UAF);

d) **Grandes productores rurales.** Son grandes productores los poseedores o tenedores que a cualquier título exploten un predio rural, que supere el área y los ingresos de 50 unidades agrícolas familiares en su actividad agropecuaria, forestal, agroforestal, pecuaria, piscícola, silvícola o de zootecnia;

e) **Subsidio.** Es la diferencia monetaria entre lo que se paga por un bien o el servicio, y el costo de éste, cuando tal costo es mayor al pago que se recibe.

CAPITULO 2

Características de la asistencia técnica

Artículo 4°. *Características.* La asistencia técnica consagrada en esta ley tendrá las siguientes características:

a) Las entidades territoriales, de conformidad con la Ley 60 de 1993 o una posterior que la reforme y las disposiciones de la presente ley, financiarán el subsidio a la demanda aquí establecido con el fin de garantizar la cobertura y la calidad en la prestación de los servicios de asistencia técnica directa rural;

b) Estará a cargo de los municipios la prestación del servicio de asistencia técnica directa rural y la administración de los recursos que se destinen para el efecto y el pago de los gastos que ésta genere. Para tales efectos los municipios elaborarán un plan general de la asistencia técnica directa rural que será prestado por las entidades prestadoras de dichos servicios, los cuales serán pagados con los recursos que por virtud de la Ley 60 de 1993 o aquella que la modifique o esté vigente les corresponde invertir en las actividades de desarrollo rural y agropecuario, y las demás fuentes de financiación que se describen en la presente ley;

c) Con el fin de apoyar la eficiencia y la equidad en las actividades del sector rural, los pequeños y medianos productores agropecuarios contarán con mecanismos de subsidio, financiados con aportes fiscales de la nación, los departamentos, los municipios así como con los recursos excedentes originados en la prestación de los servicios de asistencia técnica a los demás productores agropecuarios con capacidad de pago;

d) Los municipios podrán constituir un Fondo Municipal de Asistencia Técnica Directa Rural tendiente a garantizar la compensación entre los pequeños productores rurales y los medianos y grandes productores, destinado a la financiación de proyectos productivos contemplados en el Programa Agropecuario Municipal (PAM), además de otras fuentes de financiación que se describen en la presente ley;

e) Las entidades encargadas de prestar los servicios de asistencia técnica son oficiales, mixtas, privadas, comunitarias o solidarias y tendrán como objeto social la prestación de asistencia técnica directa

rural. Para tal efecto, deberán acreditar su idoneidad y capacidad técnica y financiera ante la correspondiente secretaría de agricultura o la entidad que haga sus veces;

f) Todos los prestadores y beneficiarios de los servicios de asistencia técnica directa rural, para efectos de prestar u obtener el servicio de asistencia técnica de parte de los municipios o de los distritos, deberán inscribirse en el libro de registro de prestadores y beneficiarios que estará disponible en las Alcaldías Municipales o Distritales. A su vez, el Alcalde podrá verificar en cada uno de los casos la veracidad de la información suministrada para ser beneficiario del servicio de asistencia técnica directa rural;

g) Los beneficiarios tanto de subsidios para la prestación de los servicios como aquellos que no los tienen, tendrán la libertad de escoger la entidad que les preste los servicios de asistencia técnica directa rural entre las entidades autorizadas para el efecto por el respectivo municipio o distrito;

h) Los pequeños productores rurales podrán establecer alianzas o asociaciones para efectos de acceder a los beneficios que por virtud de esta ley se contemplen. En tal sentido, los municipios podrán establecer mecanismos que fomenten estas asociaciones o alianzas;

i) Las entidades territoriales, podrán suscribir contratos con las entidades prestadoras de los servicios de asistencia técnica directa rural, que serán financiados con los recursos que para tal efecto se destinen por parte de los municipios, departamentos y el Gobierno Nacional, administrados en el Fondo de que trata el literal d) del presente artículo;

j) El servicio de asistencia técnica directa rural es de competencia municipal, sin perjuicio de que las entidades departamentales puedan establecer incentivos para la asociación de los municipios o de los usuarios con miras a la prestación de los servicios de asistencia técnica directa rural objeto de la presente ley.

CAPITULO 3

Entidades y beneficiarios de la prestación del servicio de asistencia técnica directa rural

Artículo 5°. *Integración del Subsistema de Asistencia Técnica Directa Rural.* Para la prestación de la asistencia técnica directa rural, en consonancia con el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología Agropecuaria, el subsistema de asistencia técnica directa rural deberá incluir las entidades públicas y privadas que orientan los proyectos y programas que sobre asistencia técnica directa rural sean desarrollados, de manera tal que permitan identificar las tecnologías a ser desarrolladas o ajustadas para los sistemas de producción. Para el cumplimiento de estas funciones cada uno de los componentes del subsistema establecerá relaciones de coordinación que garanticen la adecuada prestación del servicio.

De manera particular, interactuará con Corpoica y en especial con sus Centros Regionales de Investigación y Capacitación, Creced, a fin de asegurar una articulación y coordinación de la asistencia técnica directa rural, con el ajuste y la validación de tecnologías en concordancia con las necesidades identificadas en los planes y programas municipales y regionales.

En todo caso, la organización de la prestación de la asistencia técnica directa rural, en lo que concierne a la calificación, calidades y requisitos que deben cumplir los prestadores de estos servicios estarán a cargo del Gobierno Nacional a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, quien en coordinación con el Consejo Nacional de Secretarios de Agricultura, Consa, los reglamentarán.

Artículo 6°. *Prestadoras del Servicio de Asistencia Técnica Directa Rural.* El servicio de asistencia técnica directa rural se establece como un sistema pluralista, en el que concurren y compiten las entidades de derecho público, privado y mixto, que organice el Municipio de conformidad con los parámetros establecidos por el Gobierno Nacional en los términos establecidos en el artículo 5° de la presente ley.

En todo caso, el municipio como responsable de la prestación del servicio se constituye en planificador y organizador de la asistencia técnica directa rural, garantizando a los usuarios la libre elección con

sujeción a los principios establecidos en el artículo 2° de la presente ley, y de la Ley 80 de 1993.

Artículo 7°. *Transformación de las UMATA en entidades públicas descentralizadas.* La prestación de los servicios de asistencia técnica directa rural por parte de los municipios se podrá prestar con aquellas UMATA que se constituyan en una entidad pública descentralizada, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa creadas por los Concejos Municipales.

Parágrafo. Para tal efecto, los Alcaldes y Concejos Municipales deberán disponer dentro de los seis meses siguientes a la vigencia de esta ley, las reestructuraciones de las UMATA existentes.

Artículo 8°. *Beneficiarios de la Prestación de los Servicios de Asistencia Técnica Directa Rural.* Para los efectos de esta ley se establecen dos tipos de beneficiarios, los sujetos a subsidios y aquellos que no lo son:

a) **Sujetos a subsidios:** De conformidad con la presente ley, se otorgará subsidio de manera gradual a dos clases de productores agropecuarios: aquellos definidos como pequeños productores agropecuarios que cumplan las condiciones establecidas en el artículo 3° de la presente ley, en estos casos el subsidio del ente territorial y su fondo de asistencia técnica directa no podrá ser inferior al 50% del valor de los mismos y en los casos de los definidos como medianos productores agropecuarios en los términos del artículo 3° de la presente ley, el valor del subsidio no podrá ser superior al 50%.

Parágrafo. Atendiendo el principio de gradualidad, la prestación del servicio de asistencia técnica directa subsidiada por parte de los municipios a los pequeños productores agropecuarios, se implementará durante los siguientes cinco años a la vigencia de la presente ley así: para el primer año el servicio de asistencia técnica directa subsidiada podrá ser gratuito o subsidiado hasta un 90% según lo disponga el Concejo Municipal; para el segundo año hasta un 80%, para el tercer año hasta un 70%; para el cuarto año hasta un 60% y a partir del quinto año no podrá ser inferior al 50% del valor de los servicios de asistencia técnica directa;

b) **No sujetos a subsidios:** Son aquellos grandes productores agropecuarios que cumplan con las condiciones establecidas en el artículo 3° de la presente ley, quienes podrán acceder al servicio de asistencia técnica directa rural, mediante el pago de tarifas autofinanciables diferenciadas por tipo de productor, las cuales establecerá el Concejo Municipal.

CAPITULO 4

Modalidades en la prestación de servicios de asistencia técnica directa rural a sus beneficiarios

Artículo 9°. *Pluralidad de las entidades prestadoras del servicio.* Para garantizar la prestación de la asistencia técnica directa rural así como la competencia justa y la libre elección de los usuarios en la selección de la entidad que les preste la asistencia técnica directa rural, concurrirán en la prestación de los servicios, tanto las entidades públicas como las privadas que tengan como función la prestación de esos servicios.

Artículo 10. *Registro Unico de Prestadores de Servicios.* Para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la presente ley, el Municipio mantendrá actualizado un registro único de las entidades, tanto privadas como públicas autorizadas para prestar los servicios de asistencia técnica directa rural en su jurisdicción, de conformidad con el artículo 5° de la presente ley.

Para estos efectos, dicho registro será dado a conocer públicamente a los usuarios de la prestación de los servicios.

Artículo 11. *Obligaciones de los Beneficiarios de Asistencia Técnica Directa Subsidiada.* Para obtener el servicio de asistencia técnica directa rural subsidiada, de parte de los municipios y distritos a través de los prestadores de tales servicios debidamente autorizados, los productores beneficiarios de estos subsidios deben inscribirse en el libro de registro de beneficiarios de la prestación de los servicios de asistencia técnica directa rural.

Parágrafo. Los beneficiarios del servicio de asistencia técnica directa rural subsidiada y debidamente inscritos, tendrán además los siguientes beneficios:

a) Servicios de asesoría para tramitar solicitudes de crédito ante las entidades de financiamiento del sector agropecuario y las entidades bancarias;

b) Derecho a elegir y a ser elegido como representante de los pequeños y medianos productores en los comités, consejos o juntas en los que exista participación de las comunidades rurales.

Artículo 12. *Seguimiento a la Gestión y Evaluación de la Asistencia Técnica Directa Rural.* El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a través de su Viceministerio de Desarrollo Rural o la instancia que haga sus veces, en concordancia con el principio de subsidiaridad tendrá entre sus funciones diseñar un sistema de evaluación y seguimiento que permita verificar los resultados de desempeño y eficiencia de la asistencia técnica directa rural por parte de las UMATA o de quienes hagan sus veces, bien sean éstas de carácter público o privado, actividad que coordinará con el Departamento Nacional de Planeación. Deberá, de igual manera definir los criterios de eficiencia fiscal y administrativa y los indicadores de desempeño en términos de reducción de pobreza mediante la generación de ingresos y empleo, que permitan crear estímulos en la asignación de recursos de carácter nacional y departamental.

Parágrafo. Las Secretarías Departamentales de Agricultura o quienes hagan sus veces pondrán en operación el Sistema de Seguimiento a la Gestión y Evaluación de la Asistencia Técnica Rural Directa y de sus estrategias para generar capacidad de gestión en el desarrollo rural, en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

CAPITULO 5

Financiación

Artículo 13. *Fijación de los costos de los servicios.* Los costos por los servicios de la asistencia técnica directa rural con respecto a los beneficiarios de los subsidios serán determinados por los Concejos Municipales, quienes además fijarán los porcentajes de conformidad con el artículo 8º literal a) de la presente ley, y la cuantía de los copagos o cuotas moderadoras.

Sin perjuicio de lo anterior los grandes productores rurales para beneficiarse del servicio se acogerán al pago de los costos establecidos por los Concejos Municipales para la prestación del servicio.

Artículo 14. *Ingresos del Fondo Municipal para la Asistencia Técnica Directa Rural.* Los ingresos del Fondo Municipal para la Asistencia Técnica Directa Rural estará conformado por:

a) Los recursos provenientes de la participación de los municipios en los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN), en los términos establecidos por la ley;

b) Por otros ingresos que destinen los Concejos Municipales;

c) Los que el Municipio gestione ante otros entes del orden nacional, departamental, regional, distrital o municipal;

d) Los ingresos que se generen como producto de los pagos o cuotas moderadoras de los pequeños y medianos productores beneficiarios de la asistencia técnica directa rural subsidiada en los términos del artículo 13 de la presente ley;

e) Los ingresos generados por la prestación de servicios de asistencia técnica directa rural prestada por la UMATA municipal, constituida en los términos establecidos en el artículo 7º a los grandes productores.

CAPITULO 6

Disposiciones finales

Artículo 15. *Los Subsidios y los ingresos corrientes de la Nación.* De conformidad con el artículo 21 numeral 6 de la Ley 60 de 1993 concordante con el artículo 22 numerales 5 y 6, la participación de los municipios en los Ingresos Corrientes de la Nación, se dirigirán entre otros a otorgar subsidios a la demanda en materia de asistencia, técnica directa rural a los pequeños productores rurales.

Artículo 16. *Establecimiento de cuotas moderadoras.* Los beneficiarios de la prestación de los servicios de asistencia técnica directa rural

subsidiada, que acudan a la prestación de dicho servicio, estarán sujetos a pagos compartidos, cuotas moderadoras o copagos, sin que ellos se constituyan en barreras o limitaciones para el acceso a la asistencia técnica directa rural.

Artículo 17. Para todos los efectos de esta ley y de las normas que rigen la asistencia técnica y hacen alusión a la composición o asesoría de las UMATA, se entenderá que se refiere a las prestadoras de los servicios de asistencia técnica directa rural.

Artículo 18. *Vigencias y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación, deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial, el Decreto 2379 de 1991; el Capítulo IV, sección primera, artículos 35, 36, 37, 38, 39, 40 y 41 del Decreto 077 de 1987; el inciso 2º del artículo 5º, los artículos 6º, 7º del Decreto 1946 de 1989, el Título IX, artículos 123, 125, del Decreto 2256 de 1991; los artículos 57, 58, 59, y 60 de la Ley 101 de 1993.

Publíquese y cúmplase.

De los honorables Senadores,

Juan José Chaux Mosquera, Juan Manuel Ospina Restrepo.

CONTENIDO

Gaceta número 262 - Miércoles 18 de agosto de 1999

SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

| | Págs. |
|--|-------|
| Proyecto de Acto legislativo número 05 de 1999 Senado, por el cual se reforma el artículo 108 de la Constitución. | 1 |

PROYECTOS DE LEY

| | |
|--|----|
| Proyecto de ley número 67 de 1999 Senado, mediante la cual se reglamenta la participación de los grupos étnicos en el Sistema General de Seguridad Social en Salud. | 3 |
| Proyecto de ley número 68 de 1999 Senado, por la cual se desarrolla el artículo 306 de la Constitución Nacional. | 8 |
| Proyecto de ley número 69 de 1999 Senado, por el cual se crea el Sistema de Ahorro y Crédito Simplificado de Vivienda, el Crédito Subsidiado para Vivienda de Interés Social, el Seguro de Desempleo, el Fondo de Convertibilidad, se dictan normas sobre transparencia financiera, se adoptan medidas para fomentar la construcción y medidas excepcionales para la recuperación de la vivienda. | 11 |

PONENCIAS

| | |
|--|----|
| Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley 53 de 1999 - Senado, por la cual se establece la Cuota de Fomento de la Papa, se crea un Fondo de Fomento y se dictan normas para su recaudo y administración. | 23 |
|--|----|

TEXTOS DEFINITIVOS

| | |
|---|----|
| Texto Definitivo para Segundo Debate Proyectos de ley acumulados números 83 de 1998 y 130 de 1998 Senado, por medio de la cual se modifica la creación, funcionamiento y operación de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria, UMATA, y se reglamenta la Asistencia Técnica Directa Rural en consonancia con el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología Agropecuaria y el Sistema Nacional de Reforma Agraria creado mediante la Ley 160 de 1994. | 25 |
|---|----|