



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

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

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXI - N° 543

Bogotá, D. C., jueves, 23 de agosto de 2012

EDICIÓN DE 32 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 88 DE 2012 SENADO

por medio de la cual la Nación cede a los departamentos los recursos por concepto de contribución en contratos de obra pública y de concesión y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Contribución de Concesiones de Obra Pública

Artículo 1°. La Nación cederá a los departamentos la contribución por la celebración de contratos de concesión para la construcción, mejoramiento, rehabilitación, operación y mantenimiento de vías de comunicación terrestres vehiculares o férreas, puertos aéreos, marítimos y fluviales, de conformidad con lo establecido en el inciso segundo del artículo 6° de la Ley 1106 de 2006.

Artículo 2°. Los recursos serán cedidos a aquellos departamentos donde se realicen obras públicas por medio de la celebración de contratos de concesión.

Artículo 3°. La cesión de la contribución por celebración de contratos de concesión será equivalente al uno por ciento (1%) del valor total del recaudo bruto que genere la respectiva concesión.

CAPÍTULO II

Contribución de Contratos de Obra Pública

Artículo 4°. La Nación cederá a los departamentos la contribución por celebración de contratos de obra pública de que trata el inciso primero del artículo 6° de la Ley 1106 de 2006.

Artículo 5°. Los recursos serán cedidos a aquellos departamentos donde se realicen obras públicas financiadas directamente con recursos del nivel nacional de la rama ejecutiva del poder público.

Artículo 6°. La cesión de la contribución será equivalente al uno por ciento (1%) del valor total del correspondiente contrato o de la respectiva adición.

CAPÍTULO III

Disposiciones Generales

Artículo 7°. En caso de que una obra se realice en más de dos departamentos, los recursos se cederán a cada uno de los departamentos en proporción al monto que se piensa ejecutar en cada jurisdicción.

Artículo 8°. Los recursos cedidos por la Nación, de conformidad con lo dispuesto anteriormente, serán utilizados por los departamentos para la construcción, mejoramiento, rehabilitación, operación y mantenimiento de sus vías secundarias o para la financiación de obras públicas relacionadas con agua potable y saneamiento básico.

Artículo 9°. Los socios, copartícipes y asociados de los consorcios y uniones temporales que celebren los contratos a que se refieren los artículos 1° y 4° de la presente ley, responderán solidariamente por el pago de la contribución, a prorrata de sus aportes o de su participación.

Artículo 10. Los contratos de concesión de obras públicas que actualmente se encuentren vigentes deberán girar la compensación de que trata la presente ley a los departamentos dentro de un término no superior a treinta (30) días calendario, posteriores al recaudo de los recursos.

Artículo 11. Los concesionarios de vías primarias podrán incrementar por una única vez el valor de los peajes hasta en una proporción igual a la compensación que deben girar a los departamentos previa autorización del Ministerio de Transporte.

Artículo 12°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Guillermo Antonio Santos Marín,
Senador de la República.

Exposición de Motivos

1. objeto del proyecto

El presente proyecto de ley tiene por objeto dotar a los departamentos con nuevos recursos para poder realizar las labores de construcción, mejoramiento, rehabilitación, operación y mantenimiento de sus vías secundarias.

Actualmente, la mayor parte de las vías secundarias en el país se encuentran destruidas, semi-destruidas o en mal estado debido a la falta de recursos para su mantenimiento, impidiendo la comercialización de bienes que se producen en la región rural del país, la movilización de sus gentes y condenando muchas regiones del país al atraso.

Lo que se concibe a través de la norma, es la cesión de los recursos que se generan por el recaudo de los peajes de vías concesionadas y por la firma de contratos de obra pública a los departamentos con la finalidad específica de que estos recursos se orienten al mantenimiento y mejoramiento de la red vial departamental.

En la actualidad los recursos generados por contribuciones de contratos de obras públicas y concesiones van a parar en su mayoría a las manos de la nación, mientras que los departamentos donde se generan estas rentas no tienen participación alguna.

La idea es que al menos el 1% de los recursos brutos que se generen por recaudo en las concesiones del país y el 1% del valor de los contratos de obra pública que firme la nación vayan a los tesoros departamentales. De esta manera los departamentos contarán con recursos corrientes para poder cumplir con las obligaciones que les impone el mantener en buen estado su infraestructura.

Una adecuada infraestructura vial es fundamental como herramienta competitiva para que el país se enfrente a las nuevas realidades del contexto internacional, como la globalización y la firma de acuerdos comerciales con otros países. De allí que la aprobación del presente proyecto se constituye en una oportunidad importante para avanzar en este propósito que redundará al final en una mejor calidad de vida para los colombianos.

2. Algunas cifras de la infraestructura vial en el país

Son aproximadamente 128.000 kilómetros los que conforman la red total de carreteras del país, de los cuales 17.143 son de la red primaria y están a cargo de la nación, así:

- 11.463 km a cargo del Instituto Nacional de Vías (Invías)
- 5.680 km concesionados a diciembre 2010 (Instituto Nacional de Concesiones (INCO)).

Otros 111.364 km entre red secundaria y terciaria distribuidos así:

- 36.618 km a cargo de los departamentos
- 34.918 km a cargo de los municipios
- 27.577 km de vías terciarias a cargo del Invías (antes Caminos Vecinales)
- 12.251 km de los privados.

2.1 Red Nacional de Carreteras (Red Primaria)

La red de carreteras a cargo de la nación comprende 17.143 km, de los cuales se calificaron por el Ministerio de Transporte 10.923. Los resultados arrojados fueron los siguientes:

- 7.960 km pavimentados (72,87% de la red calificada y 46,43 de la red primaria total inventariada).
- 2.963 km no pavimentados (en afirmado), equivalentes al 27,13 % de la red calificada y al 17,28 % de la red primaria inventariada.

De los 7.960 kilómetros pavimentados el 50% se encuentran entre buenas y muy buenas condiciones y el restante 50% entre regular y malas condiciones.

De los 2.963 kilómetros calificados como no pavimentados, un 55% se encuentra en malas y muy malas condiciones, un 35% en regulares condiciones y solo un 10% en buenas condiciones.

En total, cerca de 65% de las vías primarias del país se encuentran en regular y mal estado y solo un 35% se encuentran en un buen estado.¹

2.2 Redes Secundaria y Terciaria

Las redes secundarias y terciarias tienen una extensión de cerca de 111.000 km y están conformadas por las carreteras que articulan las cabeceras municipales con la Red Primaria, las que comunican los municipios entre sí, y las que integran las veredas y/o los corregimientos entre ellos o con sus cabeceras municipales. El 73% se encuentra a cargo de las entidades territoriales y el 18.7% está a cargo de la nación, a través de la Subdirección de la Red Terciaria y Férrea del Invías, y el 8.3 % es del sector privado.

Según el mismo Ministerio de Transporte en su informe de gestión del año 2011 el estado de las redes secundarias y terciarias del país era el siguiente: ...“*En términos generales esta red presenta un estado crítico y paulatinamente ha venido deteriorándose por la carencia de mantenimiento debido a los bajos recursos de que disponen los departamentos y la Nación para el mantenimiento de este tipo de infraestructura vial*”.

Esta situación conlleva una serie de problemas de distinto orden que van desde la incapacidad de muchos pobladores de las zonas rurales del país para comercializar sus productos o para movilizarse, problemas de orden público por el malestar que genera la situación y pérdida de legitimidad por parte del Estado en aquellas regiones donde no es posible llegar con programas y proyectos de infraestructura que mejoren la calidad de vida de sus pobladores.

¹ Diagnóstico del transporte 2011. Oficina Asesora de Planeación. Ministerio de Transporte. Pág. 27

2.3. Concesiones

Ante la evidente falta de recursos con que contaba el sector público colombiano después de la década de los 90 para el desarrollo de grandes obras de infraestructura vial, el Estado tomó la decisión de invitar a los privados para que se vincularan a la construcción, operación y mantenimiento de importantes vías nacionales.

En la actualidad el Gobierno Nacional, a través de la Agencia Nacional de Concesiones ha suscritos diecisiete (17) contratos de concesiones de obras públicas para transporte terrestre que hoy administran cerca de 5.700 km de vías nacionales:

- Fontibón - Facatativá - Los Alpes
- Desarrollo Vial del Norte de Bogotá
- Autopistas del Café
- Cortijo - La Punta - El Vino
- Santa Marta - Riohacha - Paraguachón
- Cartagena - Barranquilla
- Bogotá - Villavicencio
- Malla Vial del Meta
- Girardot - Espinal - Neiva
- Desarrollo Vial Oriente de Medellín
- Malla Vial Valle del Cauca y Cauca
- Zipaquirá - Palenque
- Briceño - Tunja - Sogamoso
- Bogotá - Girardot
- Pereira - La Victoria
- Rumichaca - Pasto - Chachaguí
- Zona Metropolitana de Bucaramanga.

La idea con el proyecto de ley es que se destine un 1% de los ingresos brutos provenientes de la operación de vías concesionadas.

3. Transporte y Economía

La participación del PIB del sector transporte (Servicios de Transporte + Obras Civiles) en el PIB Nacional fue en el año 2010 de 7.87%, correspondiendo el 4.26% a los servicios de transporte, y el restante 3.61% al sector de la construcción por obras civiles.

De los 33.4 billones de pesos que mueven los servicios de transporte y las obras civiles, un 76.2% pertenecen al sector terrestre, un 10% al transporte aéreo y el restante 13.8 a otros modos y a otros tipos de servicios ². La siguiente tabla recoge las principales cifras de la actividad:

	Billones	% PIB
2001	19,2	6,63
2002	19,9	6,72
2003	21	6,82
2004	22	6,76
2005	23,8	7
2006	25,8	7,11
2007	28,5	7,34
2008	29,4	7,32
2009	31,7	7,76
2010	33,4	7,87

Fuente: Ministerio de Transporte.

² Diagnóstico del transporte 2011. Oficina Asesora de Planeación. Ministerio de Transporte.

3.1. Transporte de Carga y de Pasajeros

En Colombia se mueven anualmente cerca de 181 millones de toneladas al año. La siguiente tabla muestra la evolución de la carga en el país para los años 2001 a 2011:

	Millones Toneladas
2001	73
2002	100
2003	84
2004	99,7
2005	117,6
2006	139,7
2007	155,2
2008	183,1
2009	169,7
2010	173,5
2011	181

Fuente: Ministerio de Transporte.

Por el lado del transporte de pasajeros las cifras son las siguientes:

	Millones de Pasajeros
2004	120,2
2005	130
2006	156,3
2007	164,1
2008	172,1
2009	168
2010	177,8
2011	175,2

Fuente: Ministerio de Transporte.

4. Impacto Fiscal

El proyecto de ley no tiene impacto fiscal entre los distintos niveles de gobierno; se trata de una transferencia de recursos que hace la nación a los gobiernos departamentales. Las fuentes de recursos además se encuentran aseguradas y provienen de actividades particulares.

Guillermo Antonio Santos Marín,

Senador de la República.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 21 de agosto de 2012

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 88 de 2012 Senado, *por medio de la cual la Nación cede a los departamentos los recursos por concepto de contribución en contratos de obra pública y de concesión y se dictan otras disposiciones,* me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General por el honorable Senador Guillermo Santos Marín. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 21 de agosto de 2012

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

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Roy Barreras Montealegre.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

PROYECTO LEY NÚMERO 90 DE 2012
SENADO

por la cual se modifica el régimen de pensión de vejez por alto riesgo para los controladores de tránsito aéreo de la Aeronáutica Civil.

El Congreso de la República de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. Los servidores públicos que desempeñan funciones de controladores de tránsito aéreo de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil o la entidad que haga sus veces, con licencia expedida o reconocida por la Oficina de Registro de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, y que se les haya efectuado o se les llegare a efectuar la cotización especial señalada en el artículo 5° del Decreto 2090 de 2003 y la que se define en la presente ley, durante por lo menos 750 semanas, sean estas continuas o discontinuas, tendrán derecho a la pensión de vejez, siempre y cuando reúnan los siguientes requisitos:

1. Haber cumplido cincuenta y cinco (55) años de edad.

2. Haber cotizado el número mínimo de semanas establecido para el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones al que se refiere el artículo 33 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 9° de la Ley 797 de 2003.

La edad para el reconocimiento de la pensión especial de vejez se disminuirá un (1) año por cada sesenta (60) semanas de cotización especial, adicionales a las mínimas requeridas en el Sistema General de Pensiones, sin que dicha edad pueda ser inferior a cincuenta (50) años.

Parágrafo. Quienes a la fecha de vigencia de esta ley se encuentren afiliados al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, deberán trasladarse al Régimen de Prima Media con Prestación Definida en un plazo máximo de tres (3) meses, contados a partir de la fecha de su publicación, para que les sea aplicado este régimen. En ese caso no será necesario que hubieren cumplido el término de permanencia de que trata el literal e) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993.

La persona que ejerza la opción, puede aportar voluntariamente los recursos adicionales necesari-

rios en el evento de que el ahorro en el régimen de ahorro individual con solidaridad sea inferior al monto del aporte legal correspondiente.,

Quienes decidan permanecer en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad se les aplicará en su integridad lo previsto para dicho Régimen en la Ley 100 de 1993, modificada por la Ley 797 de 2003.

Artículo 2°. El monto de la cotización especial será el previsto en la Ley 100 de 1993, modificado por la Ley 797 de 2003, más diez (10) puntos adicionales a cargo del empleador.

Artículo 3°. Se tendrá sin solución de continuidad para todos los efectos de la presente ley el lapso transcurrido entre el 31 de julio de 2010 y la fecha de su vigencia.

Artículo 4°. En lo no previsto en la pensión especial de vejez para los controladores de tránsito aéreo de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil o la entidad que haga sus veces, se aplican las normas generales contenidas en la Ley 100 de 1993 y la Ley 797 de 2003 y sus decretos reglamentarios.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

Juan Carlos Vélez Uribe

Senador de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La iniciativa que presento nuevamente a consideración del Honorable Congreso de la República, fue presentada durante la legislatura anterior, inicialmente radicada el 26 de julio de 2011 con el número 30 de 2011 Senado, el proyecto original fue publicado en la *Gaceta del Congreso* 547 de 2011, pero por tránsito de legislatura no alcanzó a ser objeto de primer debate, muy a pesar de que la ponencia fue debidamente presentada y publicada, de tal suerte, por considerar que esta iniciativa hace justicia con la labor de los controladores de tráfico aéreo, dadas sus especiales funciones nos vemos en la necesidad de exhortar al Congreso para que estudie la propuesta y si así lo considera, se convierta en Ley de la República.

Lo anterior ajustado al precepto constitucional del derecho a la igualdad en donde a iguales actividades se aplican iguales derechos, teniendo en cuenta que conforme a estudios y criterios técnicos y jurídicos se ha establecido que quienes desempeñan funciones de controladores de tránsito aéreo, desarrollan una actividad de alto riesgo que les generan disminución de expectativa de vida saludable, por tanto, corresponde un trato especial frente a la generalidad de las funciones desempeñadas por el resto de funcionarios del Estado, como hasta ahora y razonablemente se le ha reconocido a algunos funcionarios, ejemplo de ello, lo acontecido con las prerrogativas concedidas al Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía en la Ley 1223 de 2008.

1. Condiciones de Riesgo para los Controladores de Tráfico Aéreo:

Los controladores de tráfico aéreo presentan unas condiciones laborales particulares en com-

paración con la mayoría de los trabajadores del sector aéreo, como consecuencia de las funciones propias de su cargo, toda vez que éstos tienen la responsabilidad de materializar estrictas medidas de seguridad en el tráfico aéreo, lo cual requiere un esfuerzo suplementario tanto físico como psicológico que en muchas ocasiones desborda los límites normales de cualquier profesión.

Un primer aspecto a tener en cuenta es la rigidez que comporta la labor de controlador. Se trata de velar por el tráfico aéreo evitando con ello que más de una aeronave ocupe el mismo espacio aéreo de manera simultánea. Este trabajo se puede hacer en el aeródromo en el cual el manejo visual de la pista y el espacio aéreo, se debe complementar con la atención a los sistemas informáticos y de comunicaciones que contribuyen a evitar accidentes usualmente fatales en términos de pérdida de vidas humanas y costosísimos bienes materiales. Como se puede concluir los sentidos auditivo y visual requieren de alerta máxima y sobresaturación de información. El otro lugar en el cual se realiza la actividad es en el centro de control, tarea igualmente absorbente.

Según datos de la Aeronáutica Civil se puede colegir que sólo durante el mes de enero del presente año se registraron sólo de nivel internacional en los aeropuertos colombianos un estimado de 8.723 salidas de aeronaves con pasajeros y del mismo nivel 8.006 llegadas. El dato variaría significativamente si se incorporaran las llegadas y salidas de aviones de carga y se incrementaría aún más si se agregara el volumen de nivel nacional. Este es en términos numéricos, parte del trabajo de los controladores aéreos colombianos que no superan un grupo de 520 personas.

Si se atiende a la información producida por la aeronáutica civil colombiana se puede estimar que sólo en el mes de enero estuvo bajo la responsabilidad de los controladores un promedio aproximado de 34.166 vidas humanas;. Sobre la conciencia de un controlador pesa la latente responsabilidad de preservar vidas y costosos bienes. En casos especiales también habrá que tener en cuenta la responsabilidad que implica para los controladores el deber de denunciar cuando se detecten aeronaves no identificadas que posiblemente realicen actividades ilícitas. En este último evento el concepto de seguridad se amplía, pues el controlador de uno u otro modo se transforma en agente de seguridad del Estado.

Habría que agregar a esto la planeación de turnos que pueden implicar periodos de seis horas de trabajo seguidos, de seis horas de descanso y las siguientes seis horas de retorno a la actividad; esto sucede con frecuencia dada la escasez de personal calificado para el correcto desempeño de la actividad.

Entre las afecciones a la salud más frecuentes a las que se ven expuestos los profesionales objeto de interés en este documento y en razón de las circunstancias expuestas se tienen por un lado el estrés y por otro los problemas de sueño.

1.1. Estrés y sueño: efectos en el desempeño de los controladores de tráfico aéreo

Siendo referente principal para el desarrollo de este apartado la investigación realizada por el Profesor Giovanni Costa: “*Stress Ocupacional y Prevención del Stress en el control del tráfico aéreo*” en: Condiciones de trabajo y bienestar. Papeles de trabajo. OIT, 1995.

Seguendo los estudios llevados a cabo por la Federal Aviation Administration (FAA), el Profesor Costa hace mención de seis actividades principales: seguimiento de situaciones, resolución de conflictos de aeronaves, manejo de secuencias de tráfico, asignación de rutas o planificación de vuelos, evaluación del impacto climático y manejo de recursos de sector/posición; de estas se desprenden muchas más subrutinas que exigen del controlador aéreo el máximo de sus capacidades, de acuerdo a la cantidad de aeronaves que tenga a su cargo, así como de las tareas específicas que tenga que resolver.

La carga de responsabilidad que de dichas tareas se desprende, así como la responsabilidad que en términos de protección de vidas humanas y reducción de costos económicos someten a los controladores a niveles de presión que pueden desembocar en niveles de estrés inmanejables. De ahí que el profesor Costa, establezca 6 factores generadores de estrés, todos ellos vinculados a condiciones de tipo estructural y organizacional propias del control de tráfico aéreo, los cuales se desarrollarán en la presente tabla:

Tabla 1

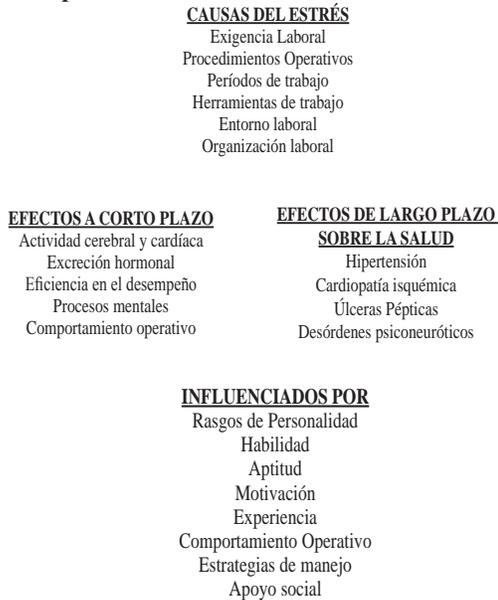
Principales fuentes del estrés para los CTA's.

Exigencias:
Número de aeronaves bajo control
Tráfico en horas pico
Tráfico extraño
Acontecimientos imprevistos
Procedimientos de operación:
Presión del tiempo
Tener que forzar las reglas
Sensación de pérdida de control
Temor a las consecuencias de los errores
Tiempos de trabajo:
Períodos de actividad ininterrumpida
Trabajo por turnos y trabajo nocturno
Herramientas de trabajo:
Limitaciones y fiabilidad del equipo
Video Terminales (VDT), Radio Terminales R/T y teléfonos de calidad
Disposición de los equipos
Ambiente laboral
Iluminación, reflexiones ópticas
Ruidos/distractoros
Microclima
Mala postura
Instalaciones de descanso y comedores
Organización laboral
Ambigüedad de roles
Relaciones con los supervisores y colegas
Pérdida de control sobre procesos laborales
Salarios
Opinión pública

No obstante, para el Profesor Costa, la repercusión de estos factores en el desempeño de los controladores aéreos, se manifiesta de diversas

maneras, que sumadas a las propias condiciones en que se realiza el trabajo, el estilo de vida de los controladores, situaciones de vida, experiencia laboral, rasgos de personalidad, sus comportamientos, el apoyo social, sus relaciones familiares, etc., hacen de la medición de los efectos del estrés una empresa difícil. Por ello, de manera genérica, se han establecido algunas consecuencias del estrés en los controladores aéreos, de acuerdo a sus efectos de corto y largo plazo.:

Figura 1. Principales consecuencias del estrés para los controladores del tráfico aéreo



Al analizar las alteraciones del sueño en individuos que trabajan por turnos (modalidad dentro de la cual se puede ubicar a los Controladores de Tráfico Aéreo), el factor común implica una necesaria reducción de las horas de sueño, así como la modificación de los tiempos de sueño altera los ritmos circadianos, ya que el trabajador debe estar en alerta en períodos contrarios al ciclo normal de sueño-vigilia, y el ajuste de este ciclo a las nuevas circunstancias tiene lugar de manera lenta (llevándose a cabo en aproximadamente una semana –un día por cada hora de diferencia entre turnos–).

Por otra parte, la incidencia de la ausencia de sueño como factor de producción de fatiga crónica, deja como una de sus consecuencias extremas –en palabras de Cardinali–, la denominada “parálisis nocturna”, que consiste en períodos de duración de 1 a 2 minutos en donde el individuo que la padece ante una situación de riesgo, es consciente de lo que sucede a su alrededor, pero no es capaz de actuar. Esta última circunstancia puede ser fatal para quien tiene la obligación de adoptar decisiones en intervalos de tiempo muy cortos y cuya tardanza puede significar la diferencia entre la vida y la muerte de no pocos seres humanos.

2. Antecedentes Jurídicos del Proyecto:

2.1. Antecedentes Constitucionales

La Constitución Política de Colombia de 1991 en el artículo 24 consagra la libertad de circulación

de todos los colombianos en el territorio nacional, limitado este derecho a lo determinado por la ley. En este orden de ideas, el trabajo constante de los controladores aéreos conlleva a la materialización de esta libertad constitucional, al permitir el tránsito de aeronaves bajo estrictos criterios de seguridad aérea.

Sumado a este hecho, el transporte aéreo es considerado un servicio público esencial, según lo consagrado en el artículo 365 de la Constitución Política. Por lo anterior, la función diaria de los controladores aéreos permite la prestación eficiente y segura de este servicio, en pro de los intereses generales de la comunidad.

Por otra parte, en cuanto a las calidades profesionales y personales del personal de controladores de tráfico aéreo, éstos se encuentran sometidos al cumplimiento de una serie de requisitos técnicos, determinados por la Organización Internacional de Aviación Civil (OACI), el Manual de Reglamentos de Aeronáuticos Colombianos y los manuales de funciones y requisitos adoptados por la Aeronáutica Civil, los cuales serán desarrollados en el transcurso de este trabajo. En este orden de ideas, existe una materialización del derecho constitucional de libertad de profesión según lo establecido en el artículo 26 de la Constitución Política de 1991.

2.2. Antecedentes legislativos.

Dentro de los primeros criterios legales, es de señalar que la Ley 4ª de 1992 estableció los criterios generales sobre el régimen laboral y salarial de los empleados de la rama ejecutiva. Así, esta regulación legislativa es un precedente del sistema de remuneración, clasificación y nomenclatura de los empleados de la Unidad Especial de Aeronáutica Civil –entre los que se encuentran los controladores de tráfico aéreo–, siendo este punto desarrollado en el transcurso de este trabajo–.

El Decreto 136 de 1994, reguló lo correspondiente a la asignación básica de los empleos del sector técnico aeronáutico de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (UAEAC). En este orden de ideas, el señalado Decreto reguló exclusivamente las condiciones laborales de los empleos de carácter permanente y de tiempo completo.

En lo que corresponde a las condiciones laborales de los controladores de tráfico aéreo, el Decreto 136 de 1994 estableció:

El reconocimiento de una contraprestación mensual denominada sobresueldo tanto para los controladores de tránsito aéreo como para los supervisores de tránsito aéreo que pertenezcan al área de control de Tránsito Aéreo. Tal contraprestación está determinada por dos factores: i) un porcentaje de la asignación básica y ii) la categoría del aeropuerto en donde los controladores aéreos se presten sus servicios.

El Gobierno Nacional a través del Decreto 248 de 1994 reglamentó el artículo 53 de la Ley 105 de 1993, con el fin de establecer un sistema de no-

menclatura, clasificación y remuneración de los empleados de la Unidad Especial de Aeronáutica Civil, de donde se tiene que los controladores de tráfico aéreo hacen parte del cuerpo aeronáutico. En cuanto a su clasificación, estos hacen parte del nivel técnico según lo establecido por el artículo 4°.

No obstante, tal clasificación fue modificada tanto por el Decreto 1023 de 1997, como por el Decreto 1767 de 1997, los cuales serán analizados a continuación.

El Gobierno Nacional con fundamento en la Ley 4ª de 1992 reguló a través del **Decreto 1023 de 1997**, la nomenclatura y clasificación de los empleados de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (UAEAC) y derogó varias disposiciones normativas del Decreto 248 de 1994.

Por otra parte, el Decreto 1767 de 1997 conservó la misma regulación del Decreto 1023 de 1997 en lo correspondiente a los requisitos exigidos a los controladores de tránsito aéreo, es decir, lo dispuesto por la Organización Internacional de Aviación Civil (OACI), el Manual de Reglamentos de Aeronáuticos Colombianos y los manuales de funciones y requisitos adoptados por la Aeronáutica Civil.

2.3. Antecedentes de derecho comparado

La regulación especial de la profesión de controlador del tráfico aéreo no es una preocupación reciente y mucho menos exclusiva del colectivo colombiano. Un manejo del tema se advierte en diversos ordenamientos y como muestra de ello se presentan a continuación los resultados de un rastreo de la legislación existente en México, Argentina, Chile, Estados Unidos, Unión Europea y España en lo relacionado con el régimen pensional de los controladores del tráfico aéreo.

2.3.1. Unión Europea.

Dentro del proceso de integración de la Unión Europea, existe una política comunitaria en lo referente a la materialización de un cielo único europeo. En el marco de esta política, la Comisión de la Unión Europea presentó un proyecto de política de transporte aéreo de la Unión Europea ante el Consejo y el Parlamento Europeo. Ante tal iniciativa de la Unión Europea se establecieron los siguientes criterios normativos rectores:

4.1.1. Reglamento (CE) 549/2004 de marzo 10 de 2004, cuyos criterios generales son: optimizar la utilización del espacio aéreo, establecer una gestión comunitaria del tráfico aéreo, crear bloques de espacio aéreo mayores y más eficaces, y aumentar la flexibilidad en la utilización del espacio aéreo con fines civiles y militares.

4.1.2. Reglamento (CE) 550/2004 de marzo de 2004, cuya finalidad es establecer una aplicación uniforme de las normas comunitarias a los servicios de aéreos y determinar un sistema de certificación para los prestadores de esta clase de servicios.

4.1.3. Reglamento (CE) 551/2004 de marzo 10 de 2004, cuyo objeto es determinar criterios comunes en la planificación, gestión y concepción del tráfico aéreo. Por otra parte, el citado reglamento

determinó criterios técnicos con el fin de crear un espacio aéreo que fuese independiente de las fronteras de los Estados miembros de la Unión Europea.

4.1.4. Reglamento (CE) 552/2004 de marzo de 2004, el cual regula la interoperabilidad de los diferentes sistemas de la red europea de gestión del tráfico aéreo.

Ahora bien, dentro de esta política comunitaria de cielo único europeo se estableció la Directiva 2006/23/CE de abril 5 de 2006, la cual determina criterios generales la concesión de licencias comunitarias a controladores de tráfico aéreo.

Dentro de estos criterios generales, la citada Directiva en el artículo 1° establece que la licencia comunitaria de controladores aéreos "...tiene como objetivo aumentar la seguridad del sistema comunitario de control del tránsito aéreo y mejorar sus operaciones..." De igual manera, su campo de aplicación se limita tanto a los alumnos de controladores de tránsito aéreo como a los controladores de tránsito aéreo.

Por otra parte, con el fin de materializar el principio de libertad de circulación de personas y trabajadores dentro de la Unión europea, todos los controladores que sean titulares de la correspondiente licencia comunitaria podrán prestar sus servicios profesionales ante todos los Estados Miembros de la Unión. No obstante, el artículo 4.2. de la Directiva, es enfático en establecer que "*el solicitante de una licencia demostrará su aptitud para ejercer las funciones de controlador de tránsito aéreo o de alumno controlador de tránsito aéreo. Las pruebas de su aptitud tendrán relación con sus conocimientos, experiencia, habilidades y competencia lingüística*"

Finalmente, la Directiva en el artículo 15° establece una obligación a todos los Estados Miembros de la Unión Europea de reconocer las licencias y habilitaciones que hubiesen sido expedidas por la autoridad nacional de supervisión. Con fundamento en lo anterior, el controlador aéreo titular de la licencia tiene la posibilidad de ejercer sus funciones dentro del Estado que le concedió la licencia comunitaria o en un tercer Estado. En este último caso, este podrá desempeñar sus funciones con la licencia otorgada por su Estado o, solicitar al tercer Estado que le conceda una licencia.

Dentro de este criterio marco de la Unión Europea, a continuación se analizará la situación jurídica de los controladores aéreos en uno de sus Estados Miembros:

España:

Debe tenerse en cuenta el I Convenio Profesional Colectivo de 1999, subrogado parcialmente por el Real Decreto-ley 1 de 2010 (derogado por la ley 9 de 2010), dictado con ocasión del paro en el Aeropuerto de Barajas. Así mismo, en lo pertinente, el Estatuto de los Trabajadores (Real Decreto 1 de 1995), así como el Estatuto Básico del Empleado Público, en lo pertinente. Finalmente, la ley 9 de 2010.

En España, los controladores de Tráfico Aéreo ostentan la condición de “empleados públicos” que prestan un “servicio público esencial”. Hasta la entrada en vigencia de la ley 9, su régimen laboral se encontraba integralmente regulado en el I Convenio Profesional Colectivo de 1999, suscrito entre AENA (Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea) y la USCA (Unión Sindical de Controladores de Tráfico Aéreo).

Establecido lo anterior, se tiene que en España estas personas tenían un régimen de pensión especial, regulado en los artículos 175 y 176 del Convenio. De esta suerte, existía la forma ordinaria de acceder a la pensión para la cual se exigía una edad de 65 años de edad. Empero, se manejaba la figura de la Licencia Especial Retribuida (LER) en virtud de la cual la persona puede sustraerse del servicio a los 52 o 55 años (bajo ciertas condiciones), percibiendo como remuneración 170.000 euros anuales, conservando de todas maneras la calidad de servidor “activo”. A pesar de ser una cantidad considerable de dinero, lo que se percibe cuando se está haciendo uso de la LER es muy inferior a lo que se percibe con la pensión máxima, la cual puede acceder a más de 300.000 euros anuales. Mientras la persona esté haciendo uso de la LER, que por naturaleza es transitoria, los aportes para pensión los realiza la AENA. Una vez la persona cumpla los 65 años accede a la pensión máxima y deja de estar en servicio activo.

Con la nueva regulación que representa la Ley 9ª de 2010, el acceso a la LER queda suspendida durante tres (3) años, advirtiéndose que las nuevas condiciones para obtenerla serán más exigentes¹. La disposición adicional cuarta de la misma Ley 9ª, contiene las nuevas directrices que se deben observar para que el controlador aéreo acceda a la pensión. La misma expresa: “...2. Los controladores de tránsito aéreo que alcancen los 57 años de edad dejarán de desempeñar funciones operativas de control de tránsito aéreo, debiendo el proveedor de servicios ofertarle otro puesto de trabajo que no conlleve el ejercicio de esas funciones. Este nuevo puesto de trabajo será retribuido de acuerdo con las funciones que efectivamente realice el controlador. Cuando el proveedor de servicios no pudiera ofertar un puesto que no conlleve funciones operativas de control de tránsito aéreo conforme a lo previsto en el párrafo anterior, el controlador pasará a una situación de reserva activa hasta que alcance la edad de jubilación forzosa. La retribución correspondiente a la situación de reserva activa se acordará mediante negociación colectiva con los representantes de los trabajadores. La percepción de esta retribución es incompatible con cualquier otro trabajo por cuenta propia o ajena, excepto la realización de labores de formación aeronáutica o labores de inspección aeronáutica en el ámbito de la Unión Europea. La realización de otro trabajo por cuenta propia o ajena supondrá la rescisión de la re-

lación contractual con el proveedor de servicios de tránsito aéreo por renuncia del trabajador. El controlador que se encuentre en situación de reserva activa continuará dado de alta en la seguridad social, contribuyéndose de la misma manera que antes de entrar en esta situación.

3. Los controladores civiles de tránsito aéreo deberán jubilarse de manera forzosa a los 65 años de edad.” (Resaltado propio)

2.3.2. México:

En México existe una Ley General de Seguridad Social para los trabajadores y empleados del Estado. La ISSSTE (**LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO**, Artículos 84 y sgts.) contiene las disposiciones aplicables al global de los servidores públicos, incluidos entre ellos los controladores de tráfico aéreo, quienes son funcionarios públicos por expresa disposición del numeral 1, artículo 1º de la referida ley.

En septiembre de 2009 se presentó en la plenaria de Senado de aquel país una propuesta de modificación de esta situación en favor especialmente de los controladores de tráfico aéreo, en el sentido de garantizar un acceso al 100% de la pensión, de manera anticipada, sin cumplir los 25 años de servicio, sin importar la edad del trabajador, habida cuenta de las especiales condiciones que representan el desempeño de la función de controlador aéreo. La propuesta indicaba: “**Los trabajadores al servicio del estado que tienen una actividad que sea peligrosa, insalubre, de seguridad nacional, que tenga altos índices de enfermedad o que requiera una capacidad física y mental completa y diferente para ejercerla, tienen derecho a solicitar su pensión con anticipación a la edad establecida en este artículo.**”

No obstante, lo concreto es que el régimen pensional aplicable es el general. Así, según el artículo 2º de la mencionada ley, la pensión es uno de los “seguros obligatorios” y puede ser de tres clases: “retiro, cesantía en edad avanzada y vejez”. El régimen general de pensión de vejez para los servidores públicos de este país, que incluye el cumplimiento simultáneo del requisito de edad y tiempo mínimo de cotización, se encuentra regulado en el artículo 89 de la misma ley, en donde se puede leer lo siguiente: “**Artículo 89. Para tener derecho al goce de las prestaciones del seguro de vejez, se requiere que el Trabajador o Pensionado por riesgos del trabajo o invalidez haya cumplido sesenta y cinco años de edad y tenga reconocidos por el Instituto un mínimo de veinticinco años de cotización.**”

Existe además el “PENSIONISSSTE”, el Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado, órgano desconcentrado del Instituto creado en los términos de la misma ley. El monto mínimo que se recibe por pensión en México por parte de un trabajador, según el artículo 92, es de “tres mil treinta y cuatro pesos con veinte centavos, moneda nacional, misma que se actua-

lizará anualmente, en el mes de febrero, conforme al cambio anualizado del Índice Nacional de Precios al Consumidor.” Ahora bien, dicho monto es apenas un mínimo que garantiza el estado Mexicano, sin perjuicio que el mismo se aumenta conforme a los aportes del cotizante, los cuales son significativos en el caso de los controladores, quienes devengan una remuneración alta.

2.3.3. Argentina:

No existe régimen pensional diferenciado o especial para los controladores de tránsito aéreo en la república Argentina. Estas personas, ostentan la posición jurídica de empleados del Estado. En 2009 se sostuvieron negociaciones entre los representantes de la Asociación de Controladores Aéreos de Argentina y la Administración Nacional de Aviación Civil para efectos de buscar un régimen de jubilación especial, sin que se lograran resultados positivos. Por lo tanto, estas personas están cobijadas **por el artículo segundo de la Ley 24.241** (modificada por la Ley 26.425 o Sistema Integrado Previsional Argentino-SIPA), **mediante la cual se instituyó el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones en 1993.**

Así, se constata que para acceder a la pensión, el controlador aéreo como cualquier otro cotizante amparado por el régimen general, deberá acreditar una edad de 65 años (60 en las mujeres) y un tiempo mínimo de servicio de 30 años. El monto mínimo que se recibe por pensión es de \$326 pesos argentinos, actualizados con base en la metodología que fija la Ley 26425. Se aclara, igualmente que dicho monto es apenas un mínimo, que aumenta de acuerdo a los aportes que históricamente haya realizado el trabajador.

2.3.4. Chile:

En Chile, las actividades pesadas, en virtud de la Ley 19.404, son todas aquellas labores que *“aceleran el desgaste físico, intelectual o síquico en la mayoría de quienes los realizan provocando un envejecimiento precoz, aun cuando ellos no generen una enfermedad laboral.”* Por gestión directa del Colegio de Controladores Aéreos, en la República de Chile se considera a la actividad como pesada, en concordancia con lo establecido en la Ley 19.404.

Teniendo entonces el calificativo de trabajo pesado, en Chile un controlador de tránsito aéreo tiene algunas prerrogativas en lo que de acceder a jubilación se trata. Así, uno de los beneficios más significativos que reporta haber obtenido esta calificación, es que estas personas pueden acceder a la denominada pensión anticipada por vejez. La regla general es que la persona cumple el requisito de edad con 65 años y la mujer con 60. No obstante, los controladores aéreos, por ser esta una actividad especial (labor pesada), pueden jubilarse hasta con cinco (5) años de anticipación, debiendo aportar mensualmente un 1% adicional a su cuota ordinaria. Por otra parte, en virtud del artículo segundo de la Ley 19.404, deberán tener por lo menos 23 años de servicio.

2.3.5. Estados Unidos:

En primera medida, es importante señalar en este punto que la Federal Aviation Administration (FAA) – Administración de Aviación Federal- es una Agencia del Gobierno Federal de los Estados Unidos, la cual tiene como principal función de *“is responsible for managing the national airspace system and ensuring the safe and efficient movement of air traffic”*

Partiendo de este presupuesto, es del caso determinar que la mayoría de los controladores de tráfico aéreo “air traffic controllers” son empleados de la Federal Aviation Administration, es decir, tienen la calidad de empleados federales.

Sin embargo, un número considerable de controladores de tráfico aéreo en los Estados Unidos trabajan tanto para U.S. Department of Defense como para empresas privadas de control de tráfico aéreo.

Por otra parte, dentro de la política pública de regulación de aeronaves y cielos seguros de los Estados Unidos, existe un sistema denominado “The National Airspace System” cuya principal competencia es establecer una red tanto de profesionales como de tecnología con el fin de materializar operaciones seguras, tanto en los vuelos comerciales como privados. Dentro de este sistema, los controladores aéreos tienen un papel trascendental, toda vez que tienen la función de coordinar el movimiento del tráfico aéreo en lo referente a la distancia segura entre los vuelos.

En tercera medida, en relación con la jornada laboral de los air traffic controller, estos trabajan 40 horas a la semana, para un total de 160 horas al mes. No obstante, y siguiendo de cerca el informe de U.S. Bureau of Labor Statistics: *“they may work additional hours, for which they receive overtime, or premium pay, or equal time off. Because most control towers and centers operate 24 hours a day, 7 days a week, controllers rotate night and weekend shifts. Contract towers and flight service station working conditions may vary somewhat from the FAA”.*

Ahora bien, siguiendo de cerca el informe de U.S. Bureau of Labor Statistics en lo referente al monto total anual del pago de prestaciones laborales de los controladores aéreos, el promedio anual para el año 2008 fue de \$111.870 dólares y para marzo de 2009 a la suma de \$109.218 dólares, lo cual equivale en pesos colombianos a la suma de \$201.366.000 y \$196.592.400 respectivamente, teniendo como referente la tasa de cambio del dólar a la fecha.

En cuanto a las demás prestaciones laborales es de señalar que:

1. Los controladores aéreos son beneficiarios de un periodo de 13 a 26 días de vacaciones al año.
2. Los controladores aéreos son beneficiarios de un periodo de 13 días al año por concepto de permiso por enfermedad.
3. Los controladores aéreos son beneficiarios de un seguro de vida y de todas las garantías del sis-

tema de seguridad social de salud de los Estados Unidos.

4. La mayoría de los controladores de tráfico aéreo de los Estados Unidos hacen parte de “the National Air Traffic Controllers Association”, en orden a garantizar su derecho de asociación sindical.

5. En lo referente a la edad de retiro de los controladores aéreos, estos tiene un régimen especial en comparación con los otros empleados federales. En este sentido, existen los siguientes criterios:

5.1. La edad de retiro forzoso es de 56 años para el personal que maneja el tráfico aéreo. Sin embargo, de manera excepcional los controladores aéreos tienen la posibilidad de retirarse a los 61 años, siempre y cuando estos tengan una habilidad excepcional, experiencia y una excelente trayectoria profesional, la cual será determinada por la FAA.

5.2. Los controladores aéreos pueden elegir dos posibilidades de retiro:

a) A los 50 años de edad con 20 años de servicio activo en la calidad de controladores aéreos, o

b) Con 25 años de servicio activo en la calidad de controladores aéreos y a cualquier edad, teniendo como referente la edad de retiro forzoso determinada en el numeral 4.1.

6. En cuanto al régimen pensional, los controladores aéreos de los Estados Unidos son beneficiarios de dos sistemas, los cuales están supeditados a la fecha en la cual estos tuvieron la calidad de empleados federales de la FAA:

The Civil Service Retirement System (CSRS)

En términos generales, the Civil Service Retirement System Act estableció un sistema pensional para los empleados federales, el cual empezó a tener efectos jurídicos a partir de agosto 1° de 1920. Es de señalar, que este sistema pensional fue reemplazado por “the Federal Employee Retirement System (FERS)”, el cual empezó a regular el sistema pensional de los empleados federales que se vincularan después del 1° de enero de 1987.

Dentro de las características del sistema, se puede determinar en primera medida que este es contributivo y con beneficios definidos. En este sentido, los empleados federales contribuyen dentro de un rango de 7, 7 1/2 o 8% de su salario mensual, con el fin de realizar su correspondiente aporte al sistema.

Por otra parte, es de señalar que “the civil service retirement system” presenta un sistema pensional específico para los controladores del tráfico aéreo, el cual está determinado por los siguientes criterios:

Edad	Años de servicio
50	20
Cualquier edad	25

The Federal Employee Retirement System (FERS)

Como se había señalado the Federal Employee Retirement System entró en vigencia a partir del año de 1987, partiendo del presupuesto según el

cual, sus efectos jurídicos se extenderían a los empleados federales que se vincularan después del 1° de enero de 1987.

Por otra parte, es importante determinar que el FERS es un sistema pensional que establece beneficios desde tres diferentes fuentes: a *Basic Benefit Plan, Social Security, and the Thrift Savings Plan (TSP)*. Cada plan tienen un sistema de contribución y liquidación de la pensión establecidos bajo los criterios the Federal Employee Retirement System.

Es de señalar que dentro del “Federal Employee Retirement System (FERS)” no existe un sistema pensional especial para los controladores de tráfico aéreo, motivo por el cual, a estos le son aplicables el régimen general del sistema.

En primera medida, los empleados oficiales que sean parte de este sistema deben cumplir con los requisitos de elegibilidad, la cual está supeditada a la edad y al número de años de servicio. De igual manera se debe tener como referente para el requisito de elegibilidad la de edad de jubilación mínima “Minimun Retirement Age” MRA. La presente tabla determina los criterios para establecer la edad de jubilación mínima:

Fecha de nacimiento	MRA
Antes de 1948	55 años
En 1948	55 años y 2 meses
En 1949	55 años y 4 meses
En 1950	55 años y 6 meses
En 1951	55 años y 8 meses
En 1952	55 años y 10 meses
En 1953-1964	56 años
En 1956	56 años y 2 meses
En 1966	56 años y 4 meses
En 1967	56 años y 6 meses
En 1968	56 años y 8 meses
En 1969	56 años y 10 meses
1970 y siguientes	57 años

En este sentido y en términos muy generales se puede determinar que existen cuatro categorías de beneficios:

Jubilación inmediata.

Esta categoría opera cuando el empleado cesa su actividad laboral por un término de 30 días. Dentro de los requisitos para acceder a este tipo de jubilación se debe tener presente:

Edad	Años de servicio
62	5
60	20
MRA	30
MRA	10

Jubilación anticipada

Este tipo de jubilación es procedente en los casos de separación involuntaria del trabajador o cuando existe una separación voluntaria por causa de una reorganización institucional o pérdida de la fuerza laboral.

Edad	Años de servicio
50	20
Cualquier edad	25

Jubilación diferida

Este tipo de jubilación es procedente cuando existe un retraso en el pago de la prestación mensual. En términos generales debe existir una desvinculación del empleado federal antes de cumplir con los requisitos para ser acreedor de la jubilación. En este sentido, para que el empleado sea acreedor a este tipo de jubilación, se requiere que este hubiese cumplido por lo menos con 5 años de servicio civil.

Edad	Años de servicio
62	5
MRA	30
MRA	10

Jubilación por incapacidad.

Como característica básica de este sistema de jubilación, el empleado debe tener una incapacidad de mínimo un año por causa de una enfermedad o lesión, lo cual le imposibilite continuar con su normal desempeño.

Edad	Años de servicio
Cualquier edad	18 meses

3. Conveniencia y Necesidad del Proyecto

La actividad de los controladores aéreos es de alto riesgo, tal como lo ordena la normatividad vigente en el Decreto número 2090 de 2003 artículo 2° numeral 5, que señala como actividad de alto riesgo para la salud del trabajador en la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil o la entidad que haga sus veces, la actividad de los técnicos aeronáuticos con funciones de controladores de tránsito aéreo, con licencia expedida o reconocida por la Oficina de Registro de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, de conformidad con las normas vigentes.

A su vez es importante destacar que esta norma fue declarada exequible por la honorable Corte Constitucional en **Sentencia C-1125/04** al definirla como aquella en la cual la labor desempeñada implique la disminución de la expectativa de vida saludable o la necesidad del retiro de las funciones laborales que ejecuta, con ocasión de su trabajo. Esta actividad de alto riesgo también ha sido clasificada por la Organización Internacional del Trabajo, así:

“Los controladores de tráfico aéreo dirigen el movimiento de las aeronaves en el espacio aéreo y en los aeropuertos utilizando radio, radar y señalizaciones luminosas, y proporcionan informaciones pertinentes a los pilotos.

“Sus tareas incluyen las siguientes:

a) dirigir y controlar las aeronaves al aproximarse, aterrizar o despegar de los aeropuertos o maniobras en tierra;

b) dirigir y controlar los aviones que se encuentran en espacios aéreos bajo su vigilancia;

c) examinar y aprobar planes de vuelo;

d) informar a la tripulación y al personal de operaciones en tierra sobre condiciones atmosféricas, servicios disponibles, planes de vuelo y tráfico aéreo;

e) aplicar los conocimientos técnicos de los principios y prácticas de control del tráfico aéreo para identificar y resolver los problemas que surjan en el curso de su trabajo;

f) iniciar y organizar servicios y procedimientos de urgencia, búsqueda y salvamento;

g) desempeñar tareas afines;

h) supervisar a otros trabajadores¹”.

Tal como se expresa en la normatividad el beneficio conferido a los trabajadores que laboran en actividades de alto riesgo consiste en una prestación definida para acceder al beneficio pensional a edades inferiores a las establecidas para la generalidad de los trabajadores, en atención a la reducción de vida saludable a la que se ven expuestos y a la mayor cotización pagada por los empleadores.

De conformidad con las normas vigentes, quienes acceden a la pensión especial de vejez, cotizando por lo menos 700 semanas, siempre que hayan cumplido 55 años de edad, tener cotizado el número mínimo de semanas establecido para el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, al que se refiere el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 9° de la Ley 797 de 2003 y aclarando que la edad para el reconocimiento especial de vejez se disminuirá en un (1) año por cada (60) semanas de cotización especial, adicionales a las mínimas requeridas en el Sistema General de Pensiones, sin que dicha edad pueda ser inferior a cincuenta (50) años.

El estudio sobre las actividades de alto riesgo de los técnicos aeronáuticos con funciones de controladores de tránsito aéreo en la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, el Ministerio de la Protección Social, por intermedio de la Dirección de Riesgos Profesionales, como base para la expedición del Decreto 2090 de 2003, tal como consta en la sentencia C-1125 de 2004 y que plenamente sirve de sustento de la necesidad de la ley propuesta.

“3.3. En el estudio técnico que sirvió de base para dictar el Decreto 2090 de 2003, se analizaron cuáles oficios u ocupaciones impactan la expectativa de vida saludable del trabajador y que por ello deben considerarse de alto riesgo. Allí se reparó que el fundamento de la pensión “es proteger al trabajador al disminuir el tiempo de exposición a condiciones adversas de trabajo lesivas para su salud, mediante su retiro anticipado, toda vez que estas disminuyen su expectativa y calidad de vida, lo cual hace que tenga una menor capacidad de trabajo, situación que no se presenta en aquellas personas que desempeñan otras profesiones u oficios que también son de alto riesgo pero no están expuestas a esas condiciones” (sentencia C 1125 de 2004).

...

“Conforme al Manual de Funciones de la Aeronáutica Civil, la descripción de las funciones de los controladores de tránsito aéreo, aunque con algunas variaciones dependiendo del cargo y de las funciones específicas de cada uno son, entre otras,

las de: recibir y tramitar los planes de vuelo de las aeronaves, prestar servicios de ATS, registrar datos relacionados con el progreso de vuelo de las aeronaves, reportar y solicitar asistencia técnica cuando se presenten fallas en los equipos de la estación, control de tránsito aéreo en aeropuerto, prestar servicios de información de vuelo, comunicaciones aeronáuticas, notificar sobre aeronaves que necesiten ayuda de búsqueda o información o naves extraviadas, asistir a las aeronaves en caso de emergencia o peligro y registrar datos de progreso de vuelo de las aeronaves.

“4.5. ...

“Para poder resolver lo anterior la Corte acudirá al estudio que remitiera el Ministerio de la Protección Social dentro del expediente de constitucionalidad D-5180 y que, como prueba trasladada, se incorporó al que es objeto de análisis.

“En dicho documento, al analizarse la actividad de los controladores de tránsito aéreo, se precisó que ellos “están sometidos a condiciones de trabajo que producen fatiga mental y física, debido a que deben mantener altos niveles de atención y concentración, aunado a la conciencia de una muy alta responsabilidad por la labor desarrollada”. Más adelante, al tratar el tema de la fatiga se consideró:

“[La fatiga muscular] es un fenómeno doloroso agudo localizado en los músculos; la fatiga general, en cambio, se caracteriza por una disminución del deseo de trabajar. La fatiga general, también conocida como ‘fatiga psíquica’ o ‘fatiga nerviosa’ puede deberse a diferentes causas; el efecto es como si, a lo largo del día, todas las tensiones experimentadas se acumularan en el organismo, produciendo gradualmente una sensación de fatiga que va en aumento.

“Esta sensación, en una situación normal, hace que el individuo deje de trabajar y funciona como un prelude fisiológico del sueño, en la cual la respuesta natural es el descanso, sin embargo, si el individuo decide no hacer caso de esta sensación y se fuerza a seguir trabajando, la sensación de fatiga aumentará hasta niveles intolerables, que implican la pérdida de concentración y de la respuesta correcta ante situaciones de alarma. (...) Si la estimulación se prolonga durante cierto tiempo, se produce una relajación general seguida por un adormecimiento y, finalmente, el individuo se duerme.

“La Carga Mental de Trabajo (CMT) se considera, en términos de las exigencias de la tarea, como una variable independiente externa a la que los trabajadores tienen que enfrentarse de manera más o menos eficaz, o en términos de interacción entre las exigencias de la tarea y las capacidades o recursos de la persona (...).

“Ambos enfoques son necesarios y ayudan a entender distintos problemas de forma bien fundamentada. El enfoque de la interacción exigencias-recursos se desarrolló dentro del contexto de las teorías de adaptación o no adaptación entre

personalidad y entorno, que tratan de explicar las reacciones que distinguen a unos individuos de otros ante condiciones y exigencias idénticas en el plano físico y psicosocial. Así, este enfoque puede explicar las diferencias individuales en los patrones de reacciones subjetivas ante determinadas exigencias y condiciones de carga, por ejemplo, en términos de fatiga, monotonía, aversión afectiva, agotamiento o enfermedad.

(...)

La OIT Ginebra, mayo de 1979, en REUNIÓN DE EXPERTOS SOBRE PROBLEMAS RELATIVOS A LOS CONTROLADORES DE TRÁNSITO AÉREO, produjo un documento con 52 recomendaciones, de las cuales los numerales 29 y 30 están relacionados con la edad de jubilación y pensiones de los controladores aéreos.

“En el estudio se puede apreciar que el criterio tenido en cuenta para determinar si una actividad es considerada de alto riesgo no solo fue la ocupación misma sino el tiempo de exposición a los efectos nocivos que ella puede generar, es decir, la frecuencia con que la persona desempeña la actividad y la fatiga a que se ve enfrentada, cuestiones que perjudican o desmejoran su expectativa de vida.

“En el caso de quienes ejercen labores de controladores aéreos es claro que el tránsito aéreo es permanente y que en esa medida es una labor que requiere una dedicación y un nivel de atención constante” (sentencia C 1125 de 2004).

...

“Las condiciones adversas a las que se ven enfrentados unos y otros servidores son distintas, no solo en razón de las funciones, que son disímiles, sino por la tensión permanente a la que se ven expuestos. Justamente cuando se pretendió regular de manera concreta las actividades que generan alto riesgo en la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil se tuvo en cuenta la que generaba mayor fatiga mental y por contera disminuía la expectativa y calidad de vida, disminución que por lo menos en lo atinente a ese factor no se encuentra latente en la actividad de los bomberos aeronáuticos” (sentencia C 1125 de 2004).

4. Acto Legislativo 001 de 2005

Al determinar el constituyente en el Acto Legislativo 001 de 2005 la improcedencia o prolongación de las pensiones especiales a partir del 31 de julio de 2010, no estuvo en sus propósitos negar la posibilidad de que los sectores expuestos a altos riesgos no fueran tratados con pensiones especiales, pues es la misma vida y son los mismos factores de labor los que continúan y nos indican la importancia de la actividad, el agotamiento físico y síquico a tiempos de servicios y edades inferiores a la tomada como normal para efectos pensionales.

Una muestra de que el Constituyente de 2005 no quiso prohibir la especial protección pensional especial a estos servidores es la expedición de la Ley 1223 de 2008 que reguló el régimen de pensión de vejez por exposición a alto riesgo para al-

gunos servidores públicos del Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía General de la Nación.

Además, con posterioridad a la expedición del Acto Legislativo N° 1 de 2005 el Ministro de la Protección Social dirigió, el 3 de noviembre de 2009, concepto jurídico al Secretario de la Comisión Séptima Senado de la República donde reitera la naturaleza alto de riesgo de la actividad de los controladores aéreos por el criterio técnico de disminución de la expectativa de vida y por comparación con los bomberos, la viabilidad de la pensión especial:

“Los criterios para determinar si una actividad debía ser considerada de alto riesgo y por lo tanto susceptible de pensión especial, fueron la ocupación en sí misma y el tiempo de exposición a los efectos nocivos que la actividad genera, esto es, la frecuencia con que la persona desempeña la actividad y la fatiga a que se ve enfrentada, lo cual perjudica o desmejora su expectativa de vida. En otras palabras, las actividades de alto riesgo para el Sistema General de Pensiones son aquellas que por su propia naturaleza generan una disminución en la expectativa de vida saludable del trabajador, independientemente de las condiciones en las cuales se efectúe el trabajo”.

Al hacer el Ministro la comparación frente a los bomberos con la de los controladores aéreos, reitera la fundamentación de este proyecto de ley.

“Es por ello que el trato diferencial que la normatividad le da a los trabajadores del cuerpo de bomberos frente a los de la Aeronáutica Civil se justifica, pues el criterio técnico -disminución de la expectativa de vida, no se presenta para quienes en esta entidad se ocupan de la extinción de incendios”.

Al existir, hoy, julio de 2010, la misma razón y vivirse la misma situación de 2003, cuando se expidió el Decreto 2090, se impone la misma conclusión, es decir la consagración de una pensión especial para los controladores de tráfico aéreo.

Simplemente para resaltar que una de las causas de la disminución de la expectativa de vida es la latente responsabilidad del controlador de preservar vidas y costosos bienes, en cada instante, en cada momento de labor. Ni en situaciones de guerra es tan extrema esta responsabilidad y si nosotros viajamos seguros constantemente por vía aérea en las condiciones de nuestro país es porque los controladores se están exigiendo al máximo para llegar seguros al aeropuerto de destino, lo que les disminuye la expectativa de vida.

Es pertinente que el Congreso de la República acate la Sentencia de Constitucionalidad proferida por nuestra honorable Corte Constitucional en la Sentencia C 1125 de 2004, donde la Corte llama la atención sobre las omisiones legislativas relativas, cuando el Congreso no ha cumplido con el deber de regular integralmente una determinada materia, pero esta ha sido incompleta de forma tal que se han incluido algunas situaciones pero se han dejado por fuera otras con supuestos o características similares y con clara violación del derecho a

la igualdad, como es el caso de quienes estando calificados como prestadores de servicios de altos riesgos en la Ley 1223 de 2008 le hemos consagrado un régimen pensional especial y a los controladores de tráfico aéreo no.

Con este proyecto que ponemos a consideración del Congreso, acatamos el Derecho a la igualdad y damos satisfacción a quienes se desvelan y sacrifican su vida por nuestro bienestar y en especial por nuestra libertad de movimiento y de gestión de los asuntos sociales y políticos de este país.

5. Sostenibilidad Financiera del Proyecto.

Esta iniciativa en ningún momento desconoce lo dispuesto en el Acto Legislativo número 1 de 2005 que adicionó el artículo 48 de la Constitución Política, el cual informa que *“Las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo, deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas”*, por cuanto continúan las mismas condiciones, exigencias y la misma operancia tenidas en cuenta para ubicar en el Decreto 2090 de 2003 la actividad de los controladores aéreos como de alto riesgo generadora de la pensión especial, que lleva como consecuencia una mayor cotización por parte del empleador que crea el necesario riesgo y que ya se ha demostrado como suficiente para mantener el punto de equilibrio financiero exigido por el Constituyente del 2005.

Con el fin de dar viabilidad financiera al presente proyecto se mantendrá el monto de cotización especial para las actividades de alto riesgo previsto en la Ley 100 de 1993, más diez (10) puntos adicionales a cargo del empleador.

6. Recomendaciones de la OACI

La **Organización de Aviación Civil Internacional, OACI** (o ICAO, por sus siglas en inglés *International Civil Aviation Organization*) en su documento 9859 manual de instrucción sobre factores humanos en su numeral 5.5.31 sobre las condiciones de los controladores, señala que existe la necesidad de examinar periódicamente y hacer recomendaciones respecto al total de horas de trabajo, el diseño del espacio del trabajo no debe dar lugar a ningún peligro para la salud y que **“debe existir siempre una disposición para la jubilación anticipada de los controladores por razones médicas”**.

7. Conclusión

En virtud de lo expuesto, en concordancia con los conceptos jurídicos de conveniencia expresados por el Gobierno Nacional, la clasificación y regulación especial para los controladores del tráfico aéreo por los países y organismos internacionales, los estudios técnicos, con el pleno respaldo de la sentencia de exequibilidad de la Corte Constitucional, y la normatividad vigente, espero contar con el respaldo del Congreso para la presente iniciativa en consideración a la necesidad y viabilidad de la misma.

De los señores congresistas,

Juan Carlos Vélez Uribe
Senador de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 21 de agosto de 2012

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 90 de 2012 Senado, *por la cual se modifica el régimen de pensión de vejez por alto riesgo para los controladores de tránsito aéreo de la Aeronáutica Civil*, 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 Séptima Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 21 de agosto de 2012

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Roy Barrera Montealegre.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 93 DE 2012
SENADO

por la cual se modifica la Ley 1251 del 27 de noviembre 2008, título II artículo 8° parágrafo 2° y se crean las Defensorías para la Protección Integral del Adulto Mayor

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°. *Objeto.* Proteger integralmente al adulto mayor para lo cual se ajusta la Ley 1251 de noviembre 27 de 2008 Título II artículo 8° parágrafo 2° y se dispone la creación de la Defensoría para el Adulto Mayor en la estructura del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, entidad adscrita al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Artículo 2°. *Finalidad:* Posibilitar el ejercicio pleno de los derechos de los adultos mayores que les permita el disfrute de una vida digna sin discriminación, en el contexto del Sistema de la Protección Social ajustando la Ley 1251 del 27

de noviembre de 2008 y creando la defensoría del adulto mayor.

Artículo 3. *Definiciones.* Para la interpretación y aplicación de la presente ley, téngase en cuenta las siguientes definiciones:

La Protección Integral del Adulto Mayor: Es su reconocimiento como sujetos de derechos, asegurando el cumplimiento y disfrute de los mismos, promoviendo y previniendo la amenaza, vulneración y restitución de sus derechos para lo cual debe articular y coordinar el Sistema Público de Bienestar Familiar, asignar los recursos técnicos, administrativos, financieros y humanos que le permitan cumplir con la ley; definir los lineamientos técnicos administrativos que las entidades del sistema deben cumplir para la garantía de derechos del adulto mayor; visibilizar, coordinar y articular su accionar con el Consejo Nacional del Adulto Mayor de tal manera que los consejos territoriales de política social cumplan con lo estipulado en la ley para su protección integral.

Solidaridad Intergeneracional: Es el valor fundamental en el cual se deben sustentar las acciones en favor del Adulto Mayor, en lo referente a lo que hoy es la sociedad en cuanto al desarrollo social, económico, cultural y político. Se trata de un valor que no es de mera actitud o compasión, más bien es una actitud de respeto, de apoyo, de estímulo, de comprensión; es en un intercambio de solidaridad, es decir, donde el Adulto Mayor también es solidario con las generaciones más jóvenes y estas con los Adultos Mayores, se trata de una solidaridad de “ida y vuelta”, intergeneraciones.

Sistema Público de Bienestar Familiar: Es un servicio público a cargo del Estado el cual se prestará a través del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, por las entidades u organizaciones oficiales y por particulares legalmente autorizados.

Sistema de la Protección Social: Es el conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de la población, en especial de los más desprotegidos

Enfoque manejo social del riesgo: Son estrategias de promoción y prevención, mitigación y superación de los riesgos sociales, económicos, permiten una intervención pública que da oportunidades a los actores involucrados.

Mitigación: Se refiere a cuando la amenaza es inminente o inevitable, y se interviene disminuyendo la vulnerabilidad a ese evento previamente identificado con el objeto de disminuir su impacto.

Superación: Es la restitución de los derechos vulnerados del adulto mayor a cargo de la familia, la sociedad y el Estado.

Prevención: Son todas aquellas acciones, procedimientos e intervenciones integrales, orientadas al adulto mayor como sujeto de derecho para garantizar una vida digna.

Defensoría del adulto mayor: Son dependencias del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar de carácter interdisciplinario, encargadas de

prevenir, garantizar y restablecer los derechos de los adultos mayores.

Artículo 4. Modifíquese el artículo 8° parágrafo 2° de la Ley 1251 de 2008, el cual quedará así: El Departamento Administrativo para La Prosperidad Social, asumirá las competencias de coordinación del desarrollo y ejecución de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez, teniendo en cuenta la reglamentación expedida para tal fin, sin detrimento de las competencias que por la política le corresponden a los otros entes involucrados en la gestión de la política. El DAPS asignará al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar como entidad adscrita a este departamento la creación e implementación de las Defensorías del Adulto Mayor de carácter especial para su Protección Integral.

TÍTULO II

CREACIÓN DE LAS DEFENSORÍAS DEL ADULTO MAYOR

Artículo 5°. EL Instituto Colombiano de Bienestar Familiar adscrito al Departamento Administrativo de la Prosperidad Social, creará las defensorías del adulto mayor.

Artículo 6°. *Finalidad de la Defensoría del Adulto Mayor*: Proteger integralmente al adulto mayor, garantizando el ejercicio pleno de sus derechos mediante estrategias de promoción y prevención, mitigación y superación de los riesgos que afronta este grupo poblacional y lo colocan en situación de vulnerabilidad, lo anterior se logra a través de la articulación y coordinación con los diferentes actores públicos y privados del nivel nacional, distrital, departamental y municipal.

Artículo 7°. *Funciones*. Serán funciones de la Defensoría del Adulto Mayor

1. Realizar todas las acciones que garanticen la protección integral del adulto mayor en el campo de la promoción y prevención, mitigación y restablecimiento de los derechos.

2. Adoptar medidas de restablecimiento de derechos con el apoyo del equipo interdisciplinario que realizará labores de seguimiento, evaluación, acompañamiento, investigación y peritazgo de acuerdo a lo requerido en el procedimiento.

3. Promover los procesos o trámites judiciales a que haya lugar en defensa de los derechos de los adultos mayores.

4. Otorgar asesoría jurídica y capacitaciones a los adultos mayores sobre sus derechos y deberes, direccionando su intervención en el caso que lo requieran.

5. Realizar alianzas estratégicas con el sector público y privado para que cubran en sus programas a población que no tuvo acceso al Sistema de la Protección Social.

6. Las demás que le sean asignadas según la naturaleza del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la garantía integral de derechos según lo establece la ley y la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez.

Artículo 8°. *Conformación de las Defensorías del Adulto Mayor*. Harán parte de las defensorías del adulto mayor:

1. Un abogado en ejercicio con tarjeta profesional vigente con título de posgrado en una de las siguientes áreas: Derecho de Familia, Derecho Civil, Derecho Administrativo, Derecho Constitucional, Derecho Procesal, Derechos Humanos, o en Ciencias Sociales siempre y cuando en este último caso el estudio de la familia sea un componente curricular del programa, No tener antecedentes penales ni disciplinarios.

2. Un Gerontólogo en ejercicio con tarjeta profesional vigente, no tener antecedentes penales ni disciplinarios.

3. Un nutricionista en ejercicio con tarjeta profesional vigente, no tener antecedentes disciplinarios

4. Un trabajador social en ejercicio con tarjeta profesional vigente, no tener antecedentes penales ni disciplinarios.

5. Un psicólogo en ejercicio con tarjeta profesional vigente, no tener antecedentes penales ni disciplinarios.

Artículo 9°. *Funciones del Defensor del Adulto Mayor*. Corresponde al Defensor del Adulto Mayor:

1. Coordinar todas las acciones que conlleven la protección integral del adulto mayor.

2. Adelantar las actuaciones necesarias para prevenir, proteger, garantizar y restablecer los derechos de los adultos mayores cuando tenga información sobre su vulneración o amenaza.

3. Adoptar las medidas de restablecimiento establecidas en la ley para intervenir en la violación o amenaza de los derechos de los adultos mayores.

4. Proferir conceptos jurídicos, en las actuaciones judiciales o administrativas.

5. Garantizar la protección integral en caso de vulneración de derechos fundamentales a los adultos mayores privados de la libertad y en estado de indefensión.

6. Promover la conciliación extrajudicial en los asuntos relacionados con derechos y obligaciones entre cónyuges, compañeros permanentes, padres e hijos, miembros de la familia o personas responsables del cuidado del adulto mayor.

7. Aprobar las conciliaciones en relación con la asignación de la custodia y cuidado personal del adulto mayor, la determinación de la cuota alimentaria para los responsables de este.

8. Adelantar los procesos o trámites judiciales a que haya lugar en defensa de los derechos de los adultos mayores, e intervenir en los procesos en que se discutan derechos de estos, sin perjuicio de la actuación del Ministerio Público y de la representación judicial a que haya lugar.

9. Representar a los adultos mayores en las actuaciones judiciales o administrativas, cuando carezcan de representante, o este se halle ausente o

incapacitado, o sea el agente de la amenaza o vulneración de derechos.

10. Fijar cuota provisional de alimentos, siempre que no se logre conciliación.

11. Efectuar denuncia penal cuando advierta que el adulto mayor ha sido víctima de un delito.

12. Difundir y brindar asesoría en materia de derechos del adulto mayor.

13. Gestionar la expedición de la cédula de ciudadanía y los documentos requeridos para la atención del adulto mayor ante la entidad competente en los casos que carezcan de la misma.

Artículo 10. *Función del Equipo Interdisciplinario de la Defensoría del Adulto Mayor.* Corresponde al equipo interdisciplinario de la Defensoría del Adulto Mayor:

Realizar labores de planeación, seguimiento, evaluación, acompañamiento, investigación y peritazgo de acuerdo a lo reglamentado en los lineamientos técnicos administrativos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

TÍTULO III

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 11. *Coordinación.* Las Defensorías del adulto mayor estarán a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar quien articulará y coordinará a través de los Consejos de Política Social Distrital, Departamental, municipal y a nivel Nacional con el Consejo Nacional del Adulto Mayor el desarrollo de las acciones de esta población y elaborará los lineamientos técnicos administrativos para el funcionamiento de las mismas.

Artículo 12. *Recursos.* Para el funcionamiento de la presente ley se considerarán como fuentes de financiación, Presupuesto General de la Nación, Sistema General de Participación, Recursos de Cooperación Técnica, parafiscales y bienes que ingresen al ICBF provenientes de personas adultos mayores en pleno ejercicio de sus facultades y de los que emanan a falta de herederos en el cuarto y quinto orden sucesoral y los recursos gestionados en el marco de la responsabilidad empresarial.

Artículo 13. *Evaluación y Seguimiento.* El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar le corresponderá en ejercicio de sus funciones realizar seguimiento, monitoreo y evaluaciones a las acciones efectuadas por parte de las Defensorías del Adulto Mayor.

Artículo 14. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Liliana María Rendón Roldán

Senadora de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El proyecto se enmarca en consideraciones de tipo sociológico y legal inscrito en el contexto de los derechos humanos involucrando la familia, la sociedad y el Estado, así como los avances en la definición de legislación para la familia y grupos de población determinada.

El tema de los derechos de los adultos mayores, se inscribe en el ámbito del respeto a los derechos humanos, objeto de estudio desde la época de la Declaración de los Derechos del Hombre y de los Derechos Humanos; los Estados, al reconocer que los seres humanos son dignos, se obligan a respetar estos derechos y garantizar su protección.

Los derechos humanos están íntimamente ligados a la condición de persona humana, son anteriores a la constitución de cualquier sociedad, superiores al Estado y totalmente inalienables. Estos derechos humanos gozan de atributos como universalidad e indivisibilidad. La universalidad de los derechos humanos se fundamenta en la Carta de las Naciones Unidas artículo 55, inciso c): “la Organización promoverá: El respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades”.

Los conceptos sobre la naturaleza de esta etapa de la vida humana, nos permiten ver la vejez como cualidad, que da una visión menos deshumanizada. Los avances científicos y de participación social que determina la modernidad, indican desde organismos mundiales, que la población adulta mayor va de los 60 años en adelante y en los países desarrollados la ONU fijó en 65 años el marcador etéreo que define la iniciación de la vejez¹. Es importante aclarar que no se envejece de forma afín con base a la morfología y función, sin embargo estos aspectos conllevan a tener presente la edad cronológica, fijada en relación del tiempo pasado desde el nacimiento y la edad Biológica, vista desde el estado funcional de los órganos de nuestra economía comparados con patrones estándar establecidos para cada edad o grupo de edades; y la edad Funcional, manifiesta por la capacidad de mantener los roles personales y la integración social del individuo en la comunidad. En la actualidad la definición abarca una visión integral, interdisciplinaria y holística².

Uno de los principales Instrumentos Internacionales que fundamentan los derechos de los adultos mayores es la Declaración Universal de los Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948. Adicionalmente Colombia acoge los Pactos, Convenios, Acuerdos, Declaraciones, conexos con los derechos de las personas adultas mayores.

Otro de los fundamentos jurídicos de la protección de los derechos humanos del adulto mayor es la Convención Interamericana de los Derechos Humanos que define derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales que deben ser protegidos y fue adoptada el 22 de noviembre de 1969 en Costa Rica.

1 Una sociedad para todas las edades. Año Internacional de las personas de edad 1999. Documento de las Naciones Unidas

2 ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, En Salud en las Américas Edición 1998. O.P.S. Washington Vol. I.

Es preciso indicar que aún los derechos de los adultos mayores en Colombia están abordados livianamente desde el ámbito de los diversos instrumentos internacionales, a diferencia de otros grupos considerados vulnerables—como mujeres y niños— aún hace falta para lograr el carácter vinculante, de igual forma son cortos los mecanismos que vigilan y hacen valer la obligatoriedad de la aplicación del conjunto de principios del Derecho.

En 1982, la Asamblea Mundial sobre envejecimiento adoptó el Plan de Acción Internacional de Viena sobre Envejecimiento, aprobado por la Asamblea General, el cual ofrece a los Estados parte de orientación esencial en cuanto a las medidas que se deben tomar para garantizar los derechos del adulto mayor.

Por su parte, el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre Envejecimiento es el resultado de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento realizada en España en el 2002 y que, a diferencia del Plan de Viena, prestó especial atención a la situación de los países en desarrollo (Naciones Unidas, 2002). Como temas centrales, el Plan de Madrid, señala los siguientes:

a) Realización de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas de edad.

b) Garantía de los derechos económicos, sociales y culturales de los adultos mayores, así como de sus derechos civiles y políticos, y la eliminación de todas las formas de violencia y discriminación en contra de las personas de edad.

Esta vulneración evidencia la necesidad de asegurar el ejercicio y garantía de los Derechos de los adultos mayores, siendo necesario visibilizar la situación de violencia contra el adulto mayor en el contexto de la violencia intrafamiliar y tímidamente la que ejerce la sociedad en general, donde estas están siendo sometidas en la mayoría de escenarios sociales, con conceptos errados sobre la vejez, con repudio y exclusión, sin olvidar la intolerancia e insensibilidad de buena parte de la sociedad frente a ellos.

“Ser Anciano es sinónimo, para el común de la sociedad, de no-productividad, de enfermedad, de lentitud, de incapacidad, de dependencia, de carencias e incluso de discapacidades, sobre todo en países de occidente”³ logrando con estas percepciones una gran desventaja del adulto mayor frente a la sociedad. Este tipo de pensamientos es necesario que el país los asuma, máxime si se tiene presente que en Colombia se afronta un proceso de envejecimiento y que a mayor edad, se es más vulnerable, y el problema no es envejecer sino cómo se llega a este ciclo vital; situación que ha develado la Corte Constitucional en Sentencia T-463 de 2003 donde expresa: “Entre los sujetos de especial tutela constitucional se encuentran los adultos mayores, quienes al alcanzar cierta edad ven disminuida su capacidad física y con ello la

posibilidad de ejercer en toda su dimensión algunos de sus derechos”.

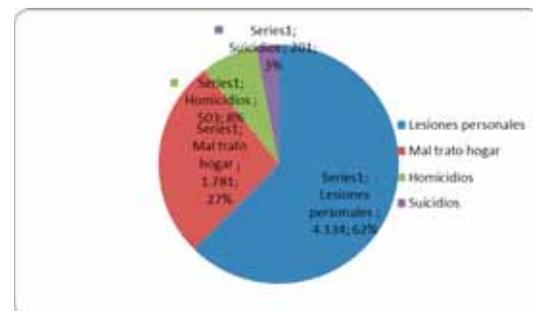
Es también importante resaltar la cultura del consumismo, la cual se centra en ofertas para la población económicamente activa, dejando de lado al grupo de adultos mayores, por considerarlo decadente o incapaz, a quien no es importante hacerle ningún tipo de oferta, olvidando que “el nuevo marketing económico despierta a una realidad cada día más palpable: la población de dicho ciclo vital dentro de unos años será un sector que modificará más de un hábito de consumo.”⁴

Realidad del mercado que lleva a plantear la necesidad de asumir compromisos no solo desde el Estado sino desde la sociedad en general, para el caso los medios de comunicación y del mercadeo publicitario estos juegan un papel importante y vital en la recuperación de la imagen y concepción de este grupo de población en la sociedad, vista como incapaz, miserable y aun más grave, el de vergüenza por ser “viejo”.

Diariamente los medios de información expresan la violencia contra los niños, niñas y mujeres y se invisibiliza mediáticamente lo que sucede con el adulto mayor. El Instituto de Medicina Legal para el grupo de mayores de 60 años reporta que entre 2004 y 2011 casi diez mil adultos mayores fueron víctimas de alguna agresión.

En específico, para el año 2010 se informó de 6.619 casos de violencia contra las personas mayores, entre lesiones personales, maltrato en el hogar, homicidios y suicidios. Los cuales se evidencian en sus registros de los hospitales, instituciones de atención especializada e incluso en sus propios hogares, el cuadro siguiente ilustra la situación año 2010:

Motivo	Número	Porcentaje
Lesiones personales	4.134	62.5%
Maltrato hogar	1.781	27%
Homicidios	503	7.5%
Suicidios	201	3%
Total	6.619	100%



Del total de casos de violencia en las personas adultas mayores (6.610)⁵ el 27% (1781 adultos mayores), se producen en el hogar, por parte de hijas, hijos, familiares, hermanos y cuñados. De los 1748 casos el 42.2% (751) son adultos en edades

³ Manuel Alfonso Gaviria. Construir un entorno económico alrededor de los ancianos. 1997.

⁴ Sesenta y más. Publicación del inverso número 114 octubre de 1994.

⁵ Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

entre 60 y 64 años. A pesar de lo invisible en nuestra sociedad del suicidio, en el año 2010 también se registró un total de 201 casos, de los cuales 188 fueron hombres.

En el caso de los suicidios se denuncia así el grado alto de abandono social en que se encuentran parte de los adultos mayores, causas como pérdidas de redes de apoyo y la presencia de depresión no diagnosticada porque en ocasiones esta es considerada propia de la vejez. Y a nivel de la sociedad en general se percibe la denominada “discriminación por edad”, pues las personas adultas mayores son sometidas a una invisibilidad por ser consideradas improductivas, todo lo anterior es objeto de maltrato y abuso.

La precaria situación que afronta el adulto mayor se observa a través de las diversas formas del maltrato al que suelen ser sometidos. Entre las principales categorías tenemos:

- **Maltrato físico:** es la modalidad más conocida, ya que si bien todos los maltratos llevan de una u otra forma a la agresión, el impacto inmediato del físico es el que más se resalta, por su testimonio visual como las golpizas. Sin embargo, se pueden hablar de la llamada invisibilidad social. Los abusos médicos, son una modalidad de maltrato físico, y se encuentran a nivel institucional (hogares geriátricos, nivel hospitalario). Los servicios suministrados resultan ser insuficientes, totalmente ausentes o descontextualizados.

En Hogares Geriátricos, Ancianatos y Albergues, se presenta el llamado (maltrato infraestructural) principalmente en una atención profesional deficiente con la ausencia de los servicios de trabajo social, psicología o de terapia física u ocupacional con carencias de adecuaciones de carácter gerontológicas, y la frecuente inclusión en estos lugares de personas discapacitadas, retrasados mentales y otros parecidos que acrecientan aún más el carácter marginal que posee el Adulto Mayor.

El abandono físico conlleva a un abandono emocional implícito, en su forma extrema, también debe ser considerado como un maltrato físico, cuando el anciano es abandonado a su propia suerte en un hospital, estación de policía o en la calle. Según investigación realizada por la Fundación Saldarriaga Concha el 12% de los adultos mayores se encuentran en indigencia.

Los accidentes de tránsito son otra causa de maltrato dado el inadecuado diseño de la estructura vial del medio urbano para el Adulto Mayor y la total ausencia de urbanidad por parte de los demás sectores de la población.

- **Maltrato social:** Entre las categorías del maltrato social está directamente involucrado el conflicto intergeneracional en sus variadas manifestaciones cotidianas, como por ejemplo, el “maltrato legal” que se manifiesta a través de los limitados medios, mecanismos y estrategias que permitan la protección integral de los derechos de los adultos mayores, puesto que la protección legal que existe a favor del adulto mayor resulta insuficiente e in-

perante hay muchas leyes, normas y programas, pero no están ni coordinadas, ni articuladas para avanzar a la suprasectorialidad, como es el caso de la ley de Violencia Intrafamiliar, la cual se ve enfrentada a la ausencia de recursos, al gran volumen de quejas relacionadas con los diferentes sectores de la comunidad.

- **Maltrato psicológico:** En la convivencia diaria el adulto mayor llega a ser tratado despectivamente, fracturando su autoestima.

- **Maltrato económico:** El adulto mayor visto como sujeto improductivo recibe un fuerte maltrato a nivel económico, tan pronto se pensiona por jubilación se le señala como persona que no ofrece al aparato productivo. Por su parte, los adultos mayores en condición de trabajador, a quien por tener una edad avanzada se abusa de él, con bajos salarios y trato discriminatorio.

- **Maltrato carcelario:** La crisis penitenciaria y carcelaria que vive el país, coloca en total indefensión a los adultos mayores.

En consecuencia Colombia no solo *debe tomar medidas frente a la violencia contra los adultos mayores sino que debe trabajar para la garantía de derechos de este grupo de población*. Necesidades esenciales como: la alimentación, la vivienda, la seguridad y el acceso a la asistencia sanitaria, no satisfacen los mínimos vitales, en los grupos de mayor vulnerabilidad.

La familia y la sociedad ejercen violencia que marginan a los adultos mayores, la convicción social acerca de la etapa de la vejez, es confusa puesto que generalmente se desconocen las características del ciclo vital de este proceso. A los hijos no se les prepara para la protección de los padres, colocando a estos en su vejez en estado de indefensión. La problemática de la violencia contra los adultos mayores es múltiple y diversa, en la cual juegan un papel determinante los valores que están inmersos en la cultura.

Realidad cultural que fundamenta el por qué de algunas actitudes frente al adulto mayor como: el abandono, la negligencia, la rotación en el medio familiar, el aislamiento, revanchismo y la soledad, el lugar de mayor ocurrencia de maltrato hacia el adulto mayor es el hogar. Este maltrato es generado por miembros cercanos de la familia, principalmente por los hijos.

La sociedad actual convive y cohonesta con el maltrato a este grupo de población. Estudios realizados en algunos países del mundo, en los que se incluye Colombia se encontró que el maltrato al adulto mayor va en constante aumento lo que se está convirtiendo en un problema de salud pública en todos los países del mundo sin importar el nivel de desarrollo.

El mundo envejece, según informes de la ONU, el 22% de los habitantes del planeta al año 2050 será mayor de 60 años, para Colombia en este mismo año el total de la población proyectada estará cercano a los 72 millones, con una esperanza de vida ligeramente superior a los 79 años y con más

del 20% de los pobladores por encima de 60 años. Al revisar los Censos DANE 1905 y 2005. Es preciso indicar que un siglo el país pasó de 4'355.470, personas a 42'090.502, personas, siendo Colombia el tercer país más poblado de Latinoamérica y el 28 en el mundo. Del total de población el 6% corresponde a población mayor de 65 años.⁶

De acuerdo con las proyecciones del DANE, para el año 2011 el número de personas mayores de 60 años en Colombia es de 4.626.419, cifra que representa el 9,9 por ciento del total de la población, la cual es de aproximadamente 46.000.000 personas. Para el año 2020 se estima que la población entre 60 años y más de 80 será el 12.6% y para el año 2025 la proyección es de 8.050.700 adultos mayores. En consecuencia se considera que la población está envejecida pues el porcentaje de adultos mayores al año 2011 está en el 10% del total de la población según cifras suministradas por la Red Disnnet, se estima que en Colombia para el año 2050 por cada persona joven habrá tres adultos mayores, lo cual representa un reto para las políticas y los recursos dirigidos al desarrollo, la calidad de vida, la observancia de los derechos y la inclusión social.

La vejez se presenta como un fenómeno preponderantemente femenino. La expectativa de vida de las mujeres en los países menos desarrollados es de 50 años y en los países desarrollados de 80 años, pero en ambos, viven más que los hombres. En los países desarrollados esa ventaja varía entre cinco y ocho años⁷ según la ONU.

Finalidad del Proyecto de ley

La finalidad del proyecto de ley es asegurar el ejercicio y garantía de los Derechos de las personas adultas mayores (los reconocidos a todas las personas), la evidencia de su protección especial en eventos de vulnerabilidad o negación de la práctica de su derecho y la disposición de estrategias, medios para contribuir a su calidad de vida, goce efectivo del ejercicio de sus derechos.

En síntesis avanzar en la protección integral para el grupo de personas adultas mayores, integrando componentes políticos, sociales y jurídicos en el marco de Sistema de Protección a la Familia, y concreción de las políticas públicas. Esfuerzo planteado en la Política Nacional de Envejecimiento y vejez 2007- 2019 y Ley 1251 de noviembre del 2008⁸, y los Decretos 4155 y 4156 de noviembre de 2011⁹ que en la práctica requiere explicitar, viabilizar y visibilizar las responsabilidades que la normatividad actual han determinado

para los diferentes niveles del Estado, sociedad y familia.

El proyecto busca la creación de las **defensorías del adulto mayor** en la estructura del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar¹⁰, entidad adscrita al Departamento Administrativo de la Prosperidad Social, competencias que en la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez 2007-2019 se otorgan al Ministerio de la Protección Social donde debe:

- Coordinar la gestión de la política Nacional de Envejecimiento y Vejez.
- Orientar, asesorar, monitorear y evaluar a las entidades territoriales y demás instituciones involucradas en la implantación y gestión de la Política Nacional de Envejecimiento y vejez.

Por tanto, el accionar y hacer efectiva la Protección Integral del Adulto Mayor es un asunto que el (Departamento Administrativo para la Prosperidad Social) debe asignar al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) institución que interviene la familia en el país, por ello debe hacer funcionales las Defensorías del Adulto Mayor, concretando el Estado como responsable de la garantía y cumplimiento de derechos, así como a la Familia y la Sociedad, responsables de asegurar en todos los ciclos de vida las condiciones para el ejercicio de cada derecho.

Para el objeto del proyecto de ley, el ICBF como ente coordinador del Sistema Nacional de Bienestar Familiar le corresponde articularse con el Consejo Nacional del Adulto Mayor y definir las funciones específicas y los lineamientos técnico administrativos para el desarrollo de las Defensorías del Adulto Mayor y de acuerdo a su carácter de ente coordinador del sistema, lo articulará en función de su protección integral, en especial deberá asegurar el restablecimiento de derechos vulnerados, y ajustar normas internas como el Decreto 1137 y 1138 de junio de 1999¹¹, el primero en su artículo 11, que le permitan a través de los **Consejos de Política Social** asegurar la gestión de los actores competentes en el desarrollo de las Políticas Públicas inherentes con la población adulta mayor; y el segundo en sus tres capítulos.

En consecuencia el ICBF deberá asumir funciones en la restitución de derechos vulnerados, a través de intervenciones de tipo socio legal que realice las Defensorías del Adulto Mayor, para lo cual le corresponde desarrollar acciones de manejo social del riesgo (promoción, prevención, mitigación y superación del riesgo); así como realizar funciones para tutelar los derechos de los adultos mayores con énfasis en grupos vulnerables, por ejemplo, deberá la Defensoría decretar medidas de

⁶ DANE, Censos 1905 y proyecciones de población en Colombia censo 2005.

⁷ ONU.

⁸ "Por medio de la cual se dictan normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los adultos mayores".

⁹ Decreto 4155 "por el cual se transforma la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, en Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, pertenecientes al Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación, y fija su objetivo y estructura".

¹⁰ Decreto 4156 por el cual se determina la adscripción del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

¹¹ Decreto 1137, por el cual se organiza el Sistema Administrativo de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones.

Decreto 1138, por el cual se establece la organización interna del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

protección, pues en la actualidad sus funciones y competencias con adultos mayores se traducen en participar en el desarrollo de programas tendientes a mejorar condiciones nutricionales, sin trascender a proteger a la persona mayor en estado de abandono, extrema pobreza o alta vulnerabilidad social, por tanto el ICBF es competente para asumir dichas funciones, sin perjuicio de las competencias y funciones constitucionales y legales propias de cada entidad.

Los Adultos Mayores deben obtener la protección económica de parte de sus hijos u otras personas a quienes les asiste el deber de dar alimentos, y es el ICBF el competente por su carácter de Institución de Servicio Público comprometido con la protección integral de la Familia y en especial de la Niñez, quien coordina el Sistema Nacional de Bienestar Familiar y como tal propone e implementa políticas, presta asesoría y asistencia técnica y socio legal a las comunidades, para mejorar la calidad de vida de la niñez y la familia colombiana.

El Defensor del Adulto Mayor debe representar los intereses de las víctimas, a manera de apoderados de oficio, para pedir, actuar y recurrir, a fin de garantizar efectivamente los derechos de las personas adultas mayores en estado de vulnerabilidad. Es de anotar que en la Política Nacional de envejecimiento y vejez 2007-2019 de diciembre del 2007, numeral 3.8 Competencias y responsabilidades de los actores involucrados en la gestión de la Política Nacional de Envejecimiento y vejez, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar “Le corresponde a través de sus programas proteger al adulto mayor en estado de abandono, extrema pobreza o alta vulnerabilidad social. Promover acciones tendientes a mejorar condiciones nutricionales y de bienestar para la persona mayor, así como evitar abandono y maltrato físico y psicológico. Proteger y propender por la restitución de los derechos de la persona mayor “para concretar lo establecido en esta política, se hace necesario la creación de las Defensorías del Adulto Mayor al interior del ICBF y la coordinación de todas las instancias y entidades en las competencias y responsabilidades citadas en la política (Ministerio de Educación, Agricultura y Desarrollo Rural, Ambiente, Vivienda, Desarrollo Territorial, Hacienda y Crédito Público, Comunicaciones, Cultura, Transporte, Industria, Comercio y Turismo, Interior y Justicia, Departamento Nacional de Planeación y DANE y los entes territoriales, Empresas Promotoras de Salud, Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, la Academia, La Familia, y La sociedad civil, entre otros).

Lo anterior dado que en la Ley 1251 del 27 noviembre del 2008, en el Título IV, artículo 26, determina la creación del Consejo Nacional del adulto mayor, como órgano consultivo del Ministerio de la Protección Social de carácter permanente. De igual manera en los artículos 27, 28, 29 de esta ley describe los Fines, Funciones e Integrantes del Consejo; sin definir qué institución y/o sector será el encargado de articular el sistema en Depar-

tamentos, Distritos y Municipios, ni quién debe dar los lineamientos y ser garante de la protección Integral. Si bien la ley en su Título V en Disposiciones Generales, artículo 31, en Mecanismos de Coordinación, expresa que el Ministerio de la Protección Social, Hacienda y Planeación Nacional deberán coordinar todas las actividades para alcanzar resultados, fines y propósitos de la ley.

El ICBF, debe entonces elaborar los procedimientos para tutelar los derechos, por ejemplo realizar procesos de alimentos a favor de los adultos mayores, para que reclamen este derecho y no se transforme en una declaración de buenas intenciones, pues dicho proceso requiere de procedimientos que conlleven elaborar y presentar una demanda ante el Juez de familia competente, otra tarea es ejercer durante el proceso la representación judicial, en la actualidad ni la Comisaría de Familia ni la Personería asumen integralmente el proceso para garantizar el derecho de los alimentos, requiriendo contar con la representación de un abogado; si bien en los consultorios jurídicos se realiza este proceso, es evidente que las personas adultas mayores carecen de medios para efectuar los correspondientes trámites.

La búsqueda sobre la legislación e intervenciones del orden de lo público y privado con el adulto mayor se encuentra desde el año 1948, el país ha prestado interés a los desarrollos en materia de envejecimiento y vejez, con la Ley 29 de 1975 y su decreto reglamentario del año 1976 modificado por la Ley 687 de 2001 faculta al Gobierno Nacional para establecer la protección de la ancianidad, y crea el Fondo Nacional de la Ancianidad Desprotegida.

Para el año 1979, la sección de Geriátrica del Ministerio de Salud de Colombia diseñó el plan Nacional de Atención integral a la tercera edad y en el año 1984 la Presidencia de la República crea un comité especial, presidido por la primera dama, para que se dedicará a impulsar programas para los ancianos, por esta misma época el Ministerio de Trabajo creó también su propio comité específico para el estudio y análisis de los problemas concernientes a los pensionados y personas avanzadas en edad, estas acciones estaban lejos de una política de seguridad social, basada en criterios de justicia y no de caridad o filantropía.

En 1986 se dicta la Ley 48 que faculta a las asambleas departamentales, a los consejos interdepartamentales y comisariales y al Concejo Distrital de Bogotá, para emitir una estampilla pro bienestar del anciano. Luego el Ministerio de Salud diseñó el “Plan Nacional para la atención integral a la tercera edad en Colombia”. 1986-1990.

Además, la Constitución Política de 1991 crea nuevas dinámicas en el contexto de garantías para potenciar el desarrollo humano, es así como en el artículo 5° el Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad y en el artículo 46 de los derechos de las personas de la tercera edad, expone

“El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria”. Apalancado en este artículo constitucional, se da la Resolución 7020 de 1992 “Derechos del anciano” y otras de interés como la Ley 1171 de 2007, beneficios del adulto mayor de 62 años Sisbén 1 y 2.

En diciembre de 2007 la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez 2007-2019, la cual plantea fundamentalmente una visión de futuro con el proceso de envejecimiento, Ley 1251 de 2008 cuyo objeto es: proteger, promover, restablecer y defender los derechos de los adultos mayores, orientar políticas que tengan en cuenta el proceso de envejecimiento, planes y programas por parte del Estado, la sociedad civil y la familia y regular el funcionamiento de las instituciones que prestan servicios de atención y desarrollo integral de las personas en su vejez, por su parte, la Ley 1276 de 2009 cuyo objeto es: la protección a las personas de la tercera edad (o adultos mayores) de los niveles 1 y 2 de Sisbén, a través de los Centros Vida. También es importante mencionar una serie de Conpes Sociales expedidos como:

- Conpes Social 86 de 2004. “Lineamientos para la operación del programa nacional de alimentación para el adulto mayor “Juan Luís Londoño de la Cuesta” y la selección y priorización de sus beneficiarios”.

- Conpes 2793 de 1995, sobre Envejecimiento y vejez, planteando los lineamientos de política inherentes a la atención al envejecimiento y a la vejez de la población Colombiana, y en especial a las necesidades de las personas de mayor edad.

- Conpes 105 de 2007 “Ajustes en la operación de los programas financiados con los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional y la ampliación de cobertura 2007-2010”.

No obstante del potencial de leyes existentes en Colombia aún hay limitantes en sus reglamentaciones que interfieren en la garantía de una atención integral al adulto mayor, de acuerdo a lo señalado en el artículo 46 de la Constitución Política de Colombia: “El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria. El Estado les garantizará los servicios de la Seguridad Social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia” asunto para el cual los integrantes del Sistema Nacional para la atención del adulto mayor, no están alineados y todos los esfuerzos realizados no están debidamente articulados, focalizados y controlados.

Vista la situación de vulnerabilidad del adulto mayor, en su entorno familiar y social, como una expresión de violencia intrafamiliar, es preciso tocarla en el contexto de los derechos humanos. La violencia sociofamiliar, la cual emerge como exclusión como una violación de los Derechos Humanos, los cuales no son negociables, concilia-

bles, ni se puede renunciar a ellos, pues se trata del derecho a condiciones mínimas de subsistencia.

En un Estado social de derecho, como lo consagra la Constitución Nacional, fundado en el respecto de la dignidad humana, en el trabajo y en la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general, es **deber** garantizar a los adultos mayores los servicios de la Seguridad Social Integral, pero cabe anotar que el derecho a la seguridad social, si bien no está explícito en la Constitución como un derecho fundamental en el artículo 48 de esta, la seguridad social es un servicio público, que respecto a las personas adultas mayores, adquiere un carácter fundamental, cuando su no reconocimiento tiene la potencialidad de poner en peligro otros derechos y principios fundamentales como: la vida, la dignidad humana, la integridad física y moral o el libre desarrollo de la personalidad de las personas de la tercera edad, a quienes es necesario, la protección habida cuenta de su imposibilidad para devengar su sustento ante la carencia de una pensión y de la pérdida de la capacidad laboral, negligencia de la familia que puede llegar a atentar contra el derecho a la vida¹². El Estado protegerá especialmente aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos, como lo es el no disponer de medios económicos para la subsistencia, en momentos en que los adultos mayores son expulsados del medio familiar, cuando se da el ciclo de conformación de familias por parte de cada uno de sus miembros.

En el contexto de la corresponsabilidad la familia le atañe en línea de consanguinidad a los hijos ya emancipados el deber de proteger a los adultos mayores en calidad de padres o abuelos. Corresponsabilidad que en la Política Nacional de envejecimiento y vejez 2007-2019 de diciembre del 2007, el numeral 3.8.10 Familia dice: “la familia es corresponsable del cuidado integral de la persona mayor, de suministrar vivienda y alimentos, generar condiciones de seguridad y exigir el cumplimiento de los derechos fundamentales”.

El Decreto 3039 de 2007 -Plan Nacional de Salud Pública 2007-2010-, incluye entre los cuatro propósitos del plan “Enfrentar los retos del envejecimiento poblacional y la transición demográfica”, la Ley 1171 de 2007 mediante la cual se relacionan los beneficios para los adultos mayores de 62 años Sisbén 1 y 2.

Es necesario destacar que en materia de familia, donde se inscribe el adulto mayor, en Colombia la institución que la interviene es el ICBF, donde existen algunos programas y se realizan acciones que reconocen a la familia como su centro de acción, pero carece el país de una política pública de Familia, sólo en el año 2009, se expidió la Ley 1361, por medio de la cual se crea la ley de protec-

¹² Sentencia de la Corte Constitucional T-426 de 1992. Magistrado Ponente EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.

ción integral a la familia, en la cual uno de sus objetivos es establecer las disposiciones necesarias para la elaboración de una Política Pública para la familia, la cual a la fecha no está disponible, en el país se cuenta con una serie de programas fraccionados en términos de familia, sobre grupos de población específicos, que tocan a esta pero que tratan de ser complemento de otros.

En esta perspectiva, la mirada dominante ha sido la de proteger a la familia o a los miembros más vulnerables por grupos étnicos de población, sin considerar que los grupos familiares son instituciones cambiantes y en ellos se reproducen relaciones de poder que vulneran derechos, por tanto la intención de Proteger uno de sus miembros deslíe la familia como núcleo fundamental de la sociedades por ello que el ICBF debe actuar sobre todo el ciclo vital inmerso en esté: la vejez.

El principio Constitucional de dignidad humana, sobre el que se establece el Estado social de derecho sirve de fundamento al derecho al mínimo vital, cuyo objeto no es otro distinto que el de garantizar las condiciones materiales más elementales, sin las cuales la persona se arriesga a perecer y quedar convertida en un ser que sucumbe ante la imposibilidad de asegurar autónomamente su propia subsistencia¹³. Con arreglo a los imperativos de la igualdad material, la Carta reconoce que si bien el derecho fundamental al mínimo vital es predicable de todos los ciudadanos en condiciones de igualdad, existen determinados sectores de la población que en razón de su mayor vulnerabilidad, son susceptibles de encontrarse, con mayor facilidad, en situaciones que comprometan la efectividad de su derecho. En particular, a este grupo pertenecen las personas adultas mayores, quienes al final de su vida laboral tienen derecho a gozar de una vejez digna y plena¹⁴.

Y es que el proceso de envejecimiento tiene importantes consecuencias socioeconómicas, el hecho de más ancianos y menos personas activas para sostener, en un Estado social de derecho, puede llevar al límite a los sistemas de salud y de Previsión Social, si el país no actúa para prevenir las consecuencias negativas del envejecimiento, donde viven más pero no hay garantía en la calidad de vida; el envejecimiento de la población es uno de los fenómenos demográficos más importantes dado que traerá profundas implicaciones sociales, económicas, culturales y psicológicas, más allá del aspecto demográfico.

En primer lugar, las pensiones de jubilación inciden en las contribuciones de los trabajadores y en el tesoro nacional. En los países donde la población de la tercera edad es importante, como en los países de mayor desarrollo, la carga pensional se hace cada vez más onerosa para el Estado y

para la población más joven que trabaja, en especial cuando los individuos no han ahorrado para su vejez.

En segundo término, los estudios demográficos señalan que el crecimiento de la proporción de personas mayores incrementa los gastos en salud, ya que las enfermedades crónicas y la prevalencia de discapacidades, que son las que más afectan a esta población, tienen tratamientos complejos y costosos. Una tercera característica, señalada por la CEPAL, es la “transformación acelerada de la demanda de cuidados de las personas dependientes por motivos de salud dentro de los hogares”, así como los hogares y cuidados geriátricos institucionales¹⁵.

La tasa media anual de crecimiento en el periodo 1995-2000 fue del 1.44 y la proyección esperada para el periodo 2015-2020, es de 1.09, indicando que el envejecimiento poblacional está en aumento; mientras la tasa bruta de natalidad disminuye de 24.21 periodo 1995-2000 a 18.03 periodo 2005-2020 y la tasa bruta de mortalidad es de 6,21% periodo 1995-2000 y de 5,95 para el periodo 2015-2020 de igual manera la esperanza de vida al nacer aumenta¹⁶.

En los últimos 50 años se ha venido incrementando, La esperanza de vida en especial para las mujeres quienes viven en promedio 5.9 años más. Se observa que la esperanza de vida al nacer, así como la esperanza de vida a los 65 años, se ha incrementado para ambos sexos, en el periodo de 1993 a 2010. La cual para el año 1993 era para hombres del 64.3 y para las mujeres del 73.2 y para el año 2010 de 72 para hombres y 78.54 para mujeres¹⁷.

Esperanza de vida al nacer.

Esperanza de vida al nacer	Año 1993	Año 2005	Año 2010*
Hombres	64.3	69.8	72
Mujeres	73.2	77.6	78.54

Fuente: DANE, Censo 2005, Indicadores básicos 2010 Situación de la salud en Colombia*.

Lo anterior indica, que el aumento de la esperanza de vida, disminución de la mortalidad prematura por el control de las enfermedades infecciosas y parasitarias, y crónicas; el descenso de las tasas de la fecundidad, la disminución del ritmo de incremento de la población y los procesos de migración, poco relevantes en las personas mayores de 60, inciden en el envejecimiento poblacional en Colombia, no obstante la difícil situación de violencia rural y urbana, así como la existencia de cordones de miseria en las grandes ciudades, en donde hay un número considerable de población mayor adulta, la tendencia al aumento de la longevidad es significativa.

Otro aspecto relevante en el envejecimiento de la población es Seguridad Social en Colombia, es

¹³ Sentencia de la Corte Constitucional T-458 de 1997. Magistrado Ponente EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.

¹⁴ Constitución Política de Colombia de 1991 artículos 1º, 13, 46 y 48.

¹⁵ CEPAL, Directrices para la elaboración de módulos sobre envejecimiento en las encuestas de hogares, Serie Manuales No. 60, Santiago de Chile, noviembre de 2008.

¹⁶ DANE. Censos 1985,1993. 2005 Estimaciones y proyecciones de Población

¹⁷ DANE, Censo 2005.

la Seguridad Social en Salud. La afiliación al sistema de Seguridad Social en Salud, del año 1994 a 1998, se incrementó en 10 puntos porcentuales, pasando de 59% a 69%. Según los indicadores básicos de situación de salud en Colombia año 2006, fijados por el Ministerio de la Protección Social, la cobertura de salud estaba en un 81% de la población total. De los cuales el 44.1% se registraba en el régimen subsidiado de salud, el 36.9% en régimen contributivo de salud, el 4.8% regímenes de excepción (fuerzas militares, magisterio, Ecopetrol, policía nacional), para el año 2009, el Porcentaje de población afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud –SGSSS– registró un 96% de la población total. De los cuales el 39% se registró en el régimen subsidiado de salud, el 52% en régimen contributivo de salud, y el 4.9% regímenes de excepción (fuerzas militares, magisterio, Ecopetrol, policía nacional), sobre una base de población proyectada año 2009 de 44.977.758 habitantes¹⁸.

**Población afiliada al Sistema de Seguridad Social en Salud SGSSS
-año 2009-**

Régimen	Personas afiliadas	% de población afiliada al SGSSS	% de población total
Contributivo de Salud	17.563.485	40.7%	39%
Subsidiado de Salud	23.373.913	54.2%	52%
Régimen Especial	222.126	5.1%	4.9%
Población cubierta	43.159.524		96%
Población no cubierta	1.818.234		4%

Fuente. Sector de la Protección Social, informe de Actividades 2009 – 2010 Cuatrienio 2006 – 2010, al Honorable Congreso de la República Bogotá, D.C. Julio de 2010.

Al año 2007, la afiliación por tipo de Régimen de salud para personas mayores de 60 años, era 1.903.115 régimen contributivo y 1.350.170 adultos mayores en régimen subsidiado de salud.

Revisados los indicadores básicos 2010 “Situación de la salud en Colombia las principales causas de mortalidad año 2009, en mayores de 65 para ambos sexos están: las enfermedades cardiovasculares, isquémicas del corazón, las crónicas de las vías respiratorias inferiores, las cerebro-vasculares, las hipertensivas y la Diabetes mellitus, la cual es mayor en la mujer. Y según los datos de la ENDS 2010, señalaron que en el grupo de adultos mayores las siguientes causas de las dificultades permanentes de los adultos mayores son:

Tipo de dificultad	Causa	Porcentaje
Moverse o caminar	Enfermedad	81.3
	Accidente	15.8
	Nacimiento	1.2
	Violencia	0.4
Oír, aún con aparatos especiales	Enfermedad	84.3
	Accidente	7.0
	Nacimiento	4.1
	Violencia	0.1

Tipo de dificultad	Causa	Porcentaje
Hablar o comunicarse	Enfermedad	73.4
	Accidente	8.0
	Nacimiento	17.2
	Violencia	1.5
Ver a pesar de usar lentes o gafas	Enfermedad	86.7
	Accidente	9.1
	Nacimiento	1.5
	Violencia	2.0
Relacionarse con los demás	Enfermedad	79.6
	Accidente	3.6
	Nacimiento	12
	Violencia	1.8

ENDS, 2010.

En relación a la situación nutricional de la población adulta. El 51.2% de la población Colombiana entre 18 y 64 años presentó algún grado de exceso de peso. El 34.6% presentó sobrepeso y el 16.5% obesidad. Hay una prevalencia mayor en las mujeres con respecto a los hombres. Igualmente se hayo que las personas que presentaban exceso de peso pertenecían al nivel 4 o más de Sisbén (53.5%). Sin embargo el fenómeno también se presenta en el nivel 1 con un 47.1%. Dicha prevalencia afecta más a las personas de la zona urbana que de la zona rural. Al menos 1 de cada 2 personas en 22 departamentos del país presentaron exceso de peso. El 49.3% de la población Antioqueña presentó exceso de peso, Antioquia sin Medellín presentó sobrepeso 31.8% y con Medellín del 33.9% y la obesidad 16.3% y 15.4% respectivamente.¹⁹ Es de anotar que en el país no hay referentes de tablas antropométricas que permitan de manera sistemática hacer seguimiento nutricional a los adultos mayores.

Las acciones requeridas para controlar la desnutrición, demandan una serie de estrategias que incluyen la movilización de las familias, el sector educativo y sectores sociales productivos, por el derecho a la alimentación y nutrición desde la primera infancia. La inversión en la población significará una mejora de la educación, de las condiciones sociales; agua limpia y saneamiento, servicios sanitarios y en caso necesario, apoyo directo a la alimentación y la nutrición.

Una de las principales enseñanzas que se desprenden de los intentos eficaces de acelerar los progresos hacia la superación del hambre, es la necesidad de tener en cuenta los aspectos humanos del problema, orientando a las personas a que se ayuden a sí mismas fomentando hábitos y estilos de vida saludable, a este fin deben dirigirse nuestros esfuerzos.

Otro aspecto a considerar, es el incremento progresivo de las enfermedades directamente relacionadas con hábitos alimentarios y estilos de vida inadecuados, propios de los tiempos actuales, es importante y necesario promover un mejoramiento y adecuación de los mismos para prevenir la aparición, cada vez en edades más tempranas, de enfermedades crónicas no trans-

¹⁸ Población DANE, CENSO 2005, publicada en la página www. DANE.gov.co

¹⁹ ENSIN 2010.

misibles que implican altos costos económicos y sociales para las personas y para el sistema de aseguramiento en salud.

Según el informe “Dieta, nutrición y prevención de enfermedades crónicas” elaborado por una consulta mixta de expertos de OMS/FAO en 2003, las enfermedades crónicas están en aumento en todo el mundo. Según el informe en el año 2001, las enfermedades crónicas causaron alrededor del 60% sobre el 56,5 millones de defunciones notificadas en el mundo y un 46% de la carga mundial de morbilidad. Además prevé que las enfermedades crónicas no transmisibles para el año 2020 aumenten a un 57%. Casi la mitad del total de muertes por enfermedades crónicas son atribuibles a las enfermedades cardiovasculares; la obesidad y la diabetes indican tendencias preocupantes, por que afectan a gran número de la población, surgiendo en etapas más tempranas de la vida²⁰.

Reconociendo la relación Salud estado Nutricional, subyace la responsabilidad de trabajar el autocuidado de la salud, derecho que conlleva estar sano y alcanzar el más alto nivel posible de salud, con los recursos que la sociedad disponga para el efecto. Por ello cada persona, y cada comunidad es responsable, en parte, de su estado de salud y del financiamiento de la misma, y el Estado entra en subsidiaridad. Por ello, el deber de autocuidado es señalado en la Constitución Política, en el último inciso del artículo 49 al precisar: “Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad” al respecto la Corte Constitucional expresó:

“La Carta no es neutra entonces frente a valores como la vida y la salud sino que es un ordenamiento que claramente favorece estos bienes. El Estado tiene entonces un interés autónomo en que estos valores se realicen en la vida social, por lo cual las autoridades no pueden ser indiferentes frente a una decisión en la cual una persona pone en riesgo su vida o su salud”²¹. Ver al respecto la Sentencia T-760 de 2008, como ejemplo que sirve para ilustrar el poderoso efecto del cuidado de la salud de las personas y sobre las finanzas del sistema y de los hogares, es preciso indicar que los malos hábitos tienen consecuencias sobre el estado de salud, estudio sobre Carga de Enfermedad en Colombia, ubicó dentro de las principales 20 causas de carga de enfermedad el consumo de alcohol y otras sustancias psicoactivas. En el rango de 15-29 años en hombres se hayo que los trastornos mentales y de comportamiento asociados al uso de alcohol y otras drogas, reducen la expectativa de vida en 8,628 años de vida saludable, y en la población entre los 30 a 44 años, la reducción es de 8,173

AVISAS²². Lo anterior indica la necesidad de adelantar acciones de Promoción y Prevención a la salud, Autocuidado para ejercer este deber, desde el inicio del ciclo vital.

Dar una respuesta integral al reto que presenta la protección actual a la población mayor, en situaciones marcadas por las transformaciones demográficas, menor crecimiento de población joven, mayor expectativa de vida y envejecimiento de la población, la expansión se prevé limitada, no obstante que la Constitución Política del 1991 reconoció como pilares de la Seguridad Social los criterios de universalidad, solidaridad y eficiencia, estos en el tema pensional aún no se logra garantizar su cumplimiento.

Aspecto laboral, jubilación y pensiones.

Según la Encuesta de demografía y salud 2010, el 14% de las personas mayores están pensionadas, las personas adultas mayores entre 60 y 79 años participan en el mercado laboral en cerca del 29.9%, según registra la dinámica del empleo, el desempleo y subempleo, y a partir de los 80 años, la participación en el mercado laboral se reduce a 5.8%.²³

Gran parte de la población mayor de 60 años es activa laboralmente, sin embargo solo una minoría obtiene remuneración económica. Su intervención laboral contribuye a mantener sus hogares de habitación y a disminuir la pobreza, al apoyar el cuidado de los nietos. La continuación en el mundo del trabajo por parte del adulto mayor se aumenta en zonas rurales, en razón a las bajas coberturas en seguridad social, sus ingresos monetarios disminuyen con la edad. Lo cual si se grafica da forma de campana (entre los 45 y los 50 años se obtienen los mayores ingresos y a los 80 bajan progresivamente hasta en un 40% en relación a los que están laborando entre 35 y 54 años de edad).

Frente al tema de las pensiones la información sobre el Financiamiento del Sistema de Protección Social, y de la Superintendencia Financiera de Colombia, al año 2006, los datos sobre pensiones indican que el total de personas pensionadas en Colombia ascendía a 1.133.427 y el número de afiliados al sistema general de pensiones era de 7.258.846 personas. Y para el año 2009, el total de pensionados era de 1.174.342, de los cuales 860.094 son por el ISS (73%) y por el FOPEP 229.444 (27%) y el total de afiliados al régimen de pensiones a 31 de diciembre de 2008 fue de 14.795.659 y a 31 de diciembre de 2009 la afiliación total fue de 15.170.121 personas con incremento en este periodo del 2.53%. Según información del Ministerio de la Protección Social presentada en el informe de gestión 2009-2010 a marzo 31 de 2010 están afiliados al sistema de pensiones 15.319.715, pero solamente cotizaban al sistema 5.785.587 personas, que corresponden al 27.2% de

²⁰ Informe “Dieta, nutrición y prevención de las enfermedades crónicas”- OMS/FAO en 2003.

²¹ En sentencia de la Corte Constitucional C-309 de 1997. Magistrado Ponente ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO.

²² Universidad Javeriana y Cendex (2008). *Carga de enfermedad en Colombia, 2005: Resultados Alcanzados*.

²³ Misión para el Diseño de una Estrategia de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad, MERPD. 2004-2015.

la población económicamente activa que para dicho trimestre registró un total 21.259.187 personas según el DANE.

En el régimen de ahorro individual cotizaban 4.008.769 afiliados y en el régimen de prima media con prestación definida 1.776.818.

El número de pensionados a 31 de marzo de 2010, fue de 1.459.768, de los cuales el 81.23% pertenecen al régimen de prima media y el 16.19% correspondían al régimen exceptuado y el 2.58% pertenecían al régimen de ahorro individual.

La siguiente tabla ilustra el número de pensionados de 2008, 2009 y primer trimestre del año 2010 por régimen.

RÉGIMEN	2008	2009	marzo de 2010
Prima Media	1.176.127	1.174.342	1.185.739
Ahorro Individual con Solidaridad	30.050	36.195	37.672
Exceptuado	193.994	232.236	236.357
TOTAL RÉGIMENES	1.400.621	1.442.773	1.459.768

Fuente: Superintendencia Financiera e Informes de las Entidades Adscritas y Vinculadas al Ministerio de la Protección Social.

Abordar la actividad laboral, jubilación y pensiones, conlleva a referir el desfavorable desempeño del mercado laboral y frágil articulación con los sistemas de protección social en el país, para iniciar tenemos que el financiamiento de las prestaciones para adultos mayores adquiere relevancia en una Colombia pobre, con alto nivel de trabajo informal el cual para el año 2001 era del 60.5% de los ocupados, y para el año 2005 era del 58.8% , mientras que para el mismo año (2005) el trabajo formal estaba en un 39.5%

Sólo el **25%** de los adultos mayores cuentan con una pensión, porcentaje que tiende a disminuir dadas las condiciones del mercado laboral, si bien en Colombia la política social contempla una asignación de pensión de vejez y prestaciones ligadas a esta como los seguros de salud o los programas de cuidado a los adultos mayores. Esta pensión de acuerdo a la fuente de financiación son vulnerables y no cubren la demanda de la población vulnerable adulta mayor que la requiere. Los tipos de pensión que se tienen de acuerdo a la fuente de financiación son: Pensión Asistencial, la Mínima, la Universal, financiada con contribuciones e impuestos. En la actualidad los sistemas de Protección Social afronta retos importantes con:

- Los cambios en la estructura poblacional.
- En la estructura de los hogares.
- Arreglos para la jubilación anticipada.
- Desempleo a largo plazo.

Sumado a lo anterior los sistemas de protección social se ven más apretados ante el fenómeno del envejecimiento y su efecto sobre los sistemas de pensiones. La reducción en el tamaño de los hogares trae un crecimiento de la demanda de servicios sociales, dado que se observa en la familia cada día menos autosuficiencia para abastecerse con los cuidados que necesitan, tan bien es necesario

plantear que las reformas al Sistema de Seguridad Social realizadas a partir de 1993 en Colombia y concretamente la Ley 100 de 1993, creo el programa para la población adulta en situación de indigencia, pero al año 2008, solo estaba cubierto un 25% de la población objetivo, porcentaje que no indica tendencia al aumento a pesar de los recientes ajustes con la cuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, introducción de herramientas de equidad orientadas a delimitar los requisitos de los beneficiarios de los subsidios a las contribuciones e incrementar los recursos para la atención directa.

El sistema pensional anterior a la Ley 100 de 1993, está y las posteriores reformas en la práctica han demostrado inviabilidad financiera, inequidad y para dar una respuesta integral al reto que presenta la protección actual a la población mayor, en situaciones marcadas por las transformaciones demográficas, menor crecimiento de población joven, mayor expectativa de vida y envejecimiento de la población.

Liliana María Rendón Roldán

Senadora de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 21 de agosto de 2012

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 93 de 2012 Senado, *por la cual se modifica la Ley 1251 del 27 de noviembre 2008, título II artículo 8° parágrafo 2° y se crean las Defensorías para la Protección Integral del Adulto Mayor*, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General por la honorable Senadora Liliana María Rendón Roldán, la materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE

SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 21 de agosto de 2012

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Roy Barrera Montealegre.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 96 DE 2012
SENADO**

por la cual se modifican las disposiciones relacionadas con el precio de la gasolina motor, el ACPM, el GLP y el turbo combustible de aviación JET A1 y se dictan otras disposiciones

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Objetivo

Artículo 1. *Objeto:* La presente ley tiene por objeto regular el precio de los combustibles terrestres y de aviación en el país, teniendo en cuenta los costos de producción nacional de la gasolina, el ACPM, el Gas GLP y el turbo combustible de aviación JET A1.

CAPÍTULO II

Definiciones

Artículo 2°. *Definiciones:* Para efectos de la presente ley se debe entender por:

Ingreso al productor de Gasolina Corriente Motor: Entiéndase como el Ingreso al Productor, el ingreso resultante de las ventas de Gasolina Corriente Motor sin incluir la mezcla con alcohol carburante, expresado en pesos por galón.

Ingreso al productor de ACPM: Entiéndase, como el Ingreso al Productor de Aceite Combustible para Motores ACPM, producto de las ventas de ACPM sin mezclar con biodiésel, expresado en pesos por galón.

Ingreso al productor de turbo combustible de aviación JET A1: Entiéndase como el Ingreso al Productor, el ingreso resultante de las ventas de turbo combustible JET A1, expresados en pesos por galón.

Costo de producción: Entiéndase como costos de producción los asociados a la exploración, hallazgo, desarrollo, producción, transporte, refinación, administración y comercialización en los que incurre el productor de combustibles derivados del petróleo.

Gas Licuado de Petróleo – GLP: Entiéndase como Gas Licuado del Petróleo (GLP) la mezcla de hidrocarburos extraídos del procesamiento del gas natural o del petróleo, gaseosos en condiciones atmosféricas, que se licuan fácilmente por enfriamiento o compresión, constituidos principalmente por propanos y butanos.

Artículo 3°. *Variables adicionales al ingreso al productor:* Se prohíbe la fijación de cualquier otro tipo de remuneración al productor de gasolina motor corriente, ACPM y turbocombustible JET A1 en la fijación de la estructura de precios de la gasolina motor o el ACPM y turbo combustible JET A1, diferente al ingreso al productor respectivo.

Artículo 4°. *Fijación del Ingreso al Productor:* El Ingreso al Productor de gasolina motor corriente, ACPM y turbo combustible JET A1, se fijará de acuerdo al promedio mensual del costo interno de producción del combustible más el promedio mensual del precio internacional del combustible

de referencia, dividido en dos, y a su vez dividido por el factor de conversión, según la siguiente fórmula:

IP: ingreso al productor

$$IP = [(A+PPE)/2]/(FC)$$

A: Costo de producción de un barril de gasolina, ACPM o turbocombustible JET A1 certificado en el mes anterior, multiplicado por el promedio de la tasa representativa del mercado certificada por el Banco de la República para el mes inmediatamente anterior, según la siguiente fórmula.

$$A = ((CBG) * (\sum TRM)).$$

CGB: Costo de producir un barril de gasolina en el mes inmediatamente anterior.

PPE: Precio del petróleo interno pagado a precio internacional y utilizado en las refineras, calculado con el promedio del precio del petróleo según el índice WTI del mes inmediatamente anterior, multiplicado por la tasa representativa del mercado, certificada por el Banco de la República para el mes inmediatamente anterior.

$$PPE = (\sum WTI_{gulf}) * (\sum TRM).$$

FC: Factor de conversión = (GP * α)

GP: Galones por barril = 42

α : Eficiencia de las refineras según estándar internacional (0,92)

Parágrafo 1°. El PPE aplicable en el caso del turbocombustible JET A1 será:

PPE: Precio del combustible turbocombustible JET A1 pagado a precio internacional y utilizado en las refineras, calculado según el promedio equivalente al índice Platt's US Gulf Coast Wb (Low) de las cotizaciones del índice JET 54 USGC del mes anterior, multiplicado por la tasa representativa del mercado, certificada por el Banco de la República del mes inmediatamente anterior.

$$PPE = (\sum I_{Platt's US Gulf Coast Wb (low)}) * (\sum TRM).$$

Parágrafo 2°. El Ingreso al Productor, así como todos los ítems que afectan el precio final al consumidor de gasolina motor, de ACPM y turbocombustible JET A1 será ajustado por el Ministerio de Minas y Energía o quien haga sus veces, auditado por la Contraloría General de la República, el último día de cada mes a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Parágrafo 3°. El costo de producción de un galón de gasolina motor corriente, de un galón de ACPM y de un galón de turbocombustible JET A1 será certificado cada mes por la ANH auditado por la Contraloría General de la República.

Artículo 5°. *Valor de referencia para la Sobre-tasa.* Será igual al ingreso al productor de Gasolina Motor Corriente y ACPM, respectivamente, certificado por el Ministerio de Minas y Energía al momento de la entrada en vigencia la presente ley.

Este valor de referencia solo sufrirá modificaciones en caso que el valor del ingreso al productor que se determine basado en la fórmula establecida

en el artículo 4 de la presente ley, sea superior al certificado por el Ministerio de Minas y Energía al que se refiere el inciso anterior.

Artículo 6°. *Tratamiento Social del GLP.* A partir de la entrada en vigencia de la presente ley ordénese al Ministerio de Minas y Energía para que en un plazo máximo de 6 meses, le ordene a la CREG para que diseñe e implante una metodología para fijar el precio de suministro del GLP basado en su poder calórico, tomando las mismas referencias que en el precio del gas natural y teniendo en cuenta los costos de inversión necesarios para que los usuarios puedan contar con dicho producto. En todo caso, la CREG deberá propender a la accesibilidad económica de este gas combustible domiciliario.

Artículo 7°. *Creación de un Subsidio Energético.* Inclúyase en las facturas de gas natural y energía eléctrica de los estratos 4, 5 y 6 un cobro equivalente al 4 x 1.000 del valor de la factura, destinado a crear un fondo que subsidie los consumos de GLP en los sectores rurales colombianos, estratos 1, 2 y 3. El Ministerio de Minas y Energía en cabeza de la CREG diseñará con máximo de 6 meses de posterioridad a la presente ley, el mecanismo para la aplicación de estos recursos.

Artículo 8°. *Garantía de suministro de GLP:* Ecopetrol, dentro de su plan de garantía de suministro de GLP, deberá implementar las herramientas necesarias para la explotación del GLP de Cupiagua y demás yacimientos que puedan encontrarse o que en este momento no se han puesto en operación.

Artículo 9°. Deróguese el artículo 6° de la Ley 681 de 2001 y los artículos 58 y 59 de la Ley 223 de 1995 y cualquier disposición relacionada con el impuesto global a la gasolina y el ACPM.

Artículo 10. *Vigencia y derogatorias:* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial el artículo 116 de la Ley 1450 de 2011.

ALEXANDRA MORENO PIRAQUIVE
Movimiento Político MIRA

GUILLERMO GARCÍA REALPE
Partido Liberal Colombiano

HAIDEZA MAERÍN
Senadora

LILIANA RENDÓN
Senadora

LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES
Partido Liberal Colombiano

JUAN CARLOS CÁRDENAS VALERO
SECRETARIO GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Antecedentes.

El proyecto de ley, que hoy radicamos ante el honorable Senado de la República, es presentado por los Senadores *Alexandra Moreno Piraquive, Luis Fernando Velasco y Guillermo García Realpe.*

El proceso de liberación del mercado de combustibles en Colombia inició en diciembre de 1998

mediante las Resoluciones 82438 y 82439 del Ministerio de Minas y Energía las cuales establecieron¹:

a) La liberación del margen de distribución minorista en las principales capitales de departamento del país denominadas como Zonas de Régimen de Libertad Vigilada.

b) El reconocimiento del ingreso al refinador/importador como el de paridad de importación de los combustibles.

En septiembre de 2000 el Ministerio de Minas decidió fijar el precio de los combustibles según su criterio, dejando de trasladar al mercado interno las fluctuaciones de precios del mercado internacional.

En el 2002, nuevamente el Ministerio de Minas y Energía abandonó los precios spot como precios de referencia internacional y tomó precios fijos de mediano plazo como referencia para alcanzar el precio paridad de importación. Fijando como meta alcanzar inicialmente los US\$20 por barril, precio utilizado por el Consejo Superior de Política Fiscal y Económica Confis para fijar el presupuesto de ingresos y gastos de Ecopetrol².

Posteriormente, el precio de referencia se fijó con base en el promedio de proyecciones de precios del petróleo realizadas por expertos internacionales para los próximos 5 años, a las cuales se sumaba un margen de refinación de US\$2,5 dólares por barril y se encontraba un precio paridad de importación³.

Dicha política de precios basada en el precio del petróleo más un margen de refinación fijo, y teniendo en cuenta el valor diferencial de precios creado entre gasolina y diésel trajo como consecuencia que los precios internos se apartaron aún más de su costo de oportunidad en el mercado internacional y que, los consumidores sustituyeron el consumo de gasolina por diésel dejando al país como un importador neto de este combustible.

Ante dicha realidad el Gobierno Nacional incluyó dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 la creación del Fondo de Estabilización de los Precios de los Combustibles en Colombia como un mecanismo que suavizara las fluctuaciones del precio.

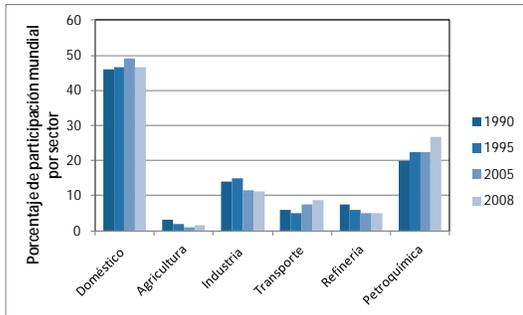
En el tema del Gas GLP, que es un hidrocarburo que gracias a su composición tiene las siguientes características, tiene diversos usos pero el más representativo en el caso colombiano es el de ser empleado como combustibles para la cocción de alimentos, calentamiento de agua, refrigeración

¹ Juan Carlos Cárdenas Valero. Tesis para optar el Título de Magíster en Economía "Evaluación Económica del Fondo de Estabilización de Precios de los combustibles en Colombia". Universidad Nacional de Colombia. 2010.

² Juan Carlos Cárdenas Valero. Tesis para optar el Título de Magíster en Economía "Evaluación Económica del Fondo de Estabilización de Precios de los combustibles en Colombia". Universidad Nacional de Colombia. 2010.

³ Ídem.

y calefacción en el sector residencial y comercial principalmente, así como lo muestra la siguiente figura, las aplicaciones más comunes a nivel mundial son como combustible doméstico (en el sector residencial y comercial), para petroquímica y como combustible industrial.



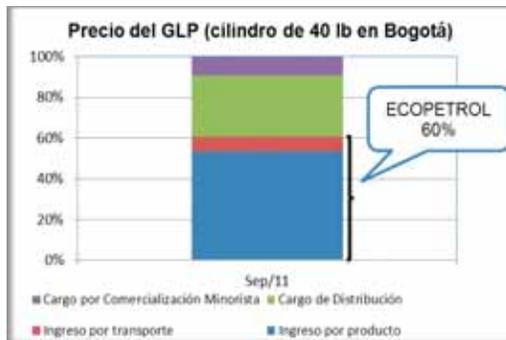
A nivel mundial el GLP se obtiene de las refinerías como subproducto del procesamiento del crudo y/o del gas natural. En Colombia, aproximadamente el 80% del GLP que se comercializa se obtiene en refinería, mientras que el 20% restante se obtiene del procesamiento del gas natural.

La reglamentación de los precios de este combustible está determinada en la Ley 142 de 1994 donde se definió las competencias para establecer el régimen tarifario facultando a la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) para que esta fijara los precios del Gas- GLP.

Igualmente, dentro de la misma ley se estableció en su artículo 87 que la definición de dicho régimen tarifario deberá orientarse por los criterios de eficiencia, economía, neutralidad, solidaridad y redistribución.

Según un estimado más bien conservador, actualmente el total nacional de familias consumidoras de gas GLP de uso doméstico, es de 2.788.100, de las cuales el 87% pertenece a los estratos 1 y 2⁴; dicha población obtiene ingresos que van desde menos de un smlv hasta un máximo de dos smlv y deben destinar entre el 8 y el 10% de sus ingresos a la compra de los cilindros de gas, para realizar las actividades diarias del hogar.

Tristemente, entre enero de 2009 y septiembre de 2011, el precio del galón de GLP (del producto como tal) tuvo un incremento aproximadamente del 195% pasando de \$962/galón a \$2.840/galón.



Del total del precio del GLP que paga el usuario, más de la mitad corresponde a los ingresos que recauda Ecopetrol por concepto de producto y de transporte, cuando el gas se entrega por poliductos, como se presenta en la figura.

Lo anterior en razón de una formulación tarifaria con base en precios internacionales del propano puro y del butano puro (que no es lo que se vende aquí en Colombia, pues Ecopetrol suministra una mezcla variable y de inferior calidad a dichos materiales), la cual se ha visto afectada por el alza internacional de los hidrocarburos. La fórmula tarifaria para el cálculo del precio del suministro del GLP comprende:

$$\text{Precio de suministro del GLP-G} = \% \text{ Costo del propano} + \% \text{ Costo del butano} - \text{Costo transporte a puerto}$$

Los componentes del costo del propano y del butano son tomados del promedio del último mes de los precios internacionales de estos componentes puros y puestos en el Golfo de México, Estados Unidos, definiendo para el valor total un producto compuesto por un porcentaje de propano y otro de butano.

Estructura actual de Precios de la Gasolina en Colombia

La estructura actual de precios de los combustibles en Colombia se basa en lo establecido por las Resoluciones 82438 y 82439 de 1998 del Ministerio de Minas y Energía, sin embargo hoy el costo de oportunidad del combustible se mide teniendo en cuenta si es exportado o importado.

Estructura actual de Precios del Gas GLP en Colombia

Para fijar los precios del gas GLP el gobierno se basa en la Ley 142 de 1994 donde faculta a la CREG para que sea esta la que establezca el régimen tarifario, basado en una formulación tarifaria con base en precios internacionales del propano puro y del butano puro (que no es lo que se vende aquí en Colombia, pues Ecopetrol suministra una mezcla variable y de inferior calidad a dichos materiales), la cual se ha visto afectada por el alza internacional de los hidrocarburos. La fórmula tarifaria para el cálculo del precio del suministro del GLP comprende:

$$\text{Precio de suministro del GLP-G} = \% \text{ Costo del propano} + \% \text{ Costo del butano} - \text{Costo transporte a puerto}$$

Los componentes del costo del propano y del butano son tomados del promedio del último mes de los precios internacionales de estos componentes puros y puestos en el Golfo de México, Estados Unidos, definiendo para el valor total un producto compuesto por un porcentaje de propano y otro de butano.

Explicación de la Propuesta

El presente proyecto está encaminado entonces a buscar que el consumidor final de combustibles fósiles vea reconocido en el precio que paga a diario la condición de productor y aun de exportador que hoy en día tiene Colombia.

⁴ Estudios propios de la Comisión de Regulación de Energía y Gas.

El proyecto parte entonces de preguntarse qué incide para que en Colombia se paguen combustibles más costosos de los que paga un ciudadano de los Estados Unidos, cuando es claro que los Estados Unidos no es productor de hidrocarburos y que más aun el ingreso per cápita de un norteamericano es cuatro veces superior al de un colombiano promedio.



Encontramos entonces que hay dos grandes componentes que afectan el precio final que paga el consumidor y que en últimas termina inflándolo artificialmente, estos son los impuestos y el ingreso al productor de gasolina motor corriente.

En cuanto a los impuestos entonces el proyecto busca esencialmente introducir dos disposiciones que clarifiquen y actualicen las cargas fiscales que los consumidores asumen al consumir gasolina y ACPM.

En cuanto a la primera encontramos que la sobretasa en Colombia se paga a partir de un valor de referencia que es fijado por el Ministerio de Minas y Energía⁵; si bien es cierto la Ley 788 de 2002 establece claramente los porcentajes que son autorizados por el legislador para el pago de la sobretasa, es importante resaltar que la base sobre la cuales se liquidan esos porcentajes son de libre determinación del Ministerio de Minas y Energía.

Si revisamos la situación actual encontramos que, por ejemplo, para el mes de agosto del presente año el valor de la base para liquidar la so-

bretasa corresponde a \$5078.77⁶. A este valor no se le encuentra alguna explicación de tipo técnica y corresponde más a una fijación arbitraria del Ministerio, algunas posibles explicaciones de este valor se exponen a continuación:

1. Se está grabando el ingreso al productor de gasolina motor corriente más el ingreso al productor de alcohol carburante, lo cual nos da un valor de \$5091.87. De ser así, esto constituye una ilegalidad, puesto que la Ley 788 de 2002 en su artículo 88 es clara al determinar que el alcohol carburante está exento de la sobretasa⁷.

2. Se está grabando el ingreso al productor de gasolina motor corriente, el margen de distribuidor al mayorista y el margen del distribuidor al minorista, que suma \$5079.24, lo cual no está autorizado en ninguna ley, por lo que es completamente ilegal.

3. Se está sumando el ingreso al productor de gasolina motor corriente, el IVA, la tarifa de marcación, el margen plan de continuidad, la pérdida por evaporación y el transporte de la planta de abastecimiento mayorista a la estación, lo cual suma \$5062.04. Señor Ministro, si se está gravando el IVA se está incurriendo en un 'anatocismo tributario', además de ello se estarían gravando actividades que no están autorizadas en ninguna norma para que sean sujeto de gravámenes de la sobretasa.

Es importante resaltar que el único valor autorizado por la ley para ser gravado con una sobretasa es el ingreso al productor de gasolina motor, por lo que este proyecto entonces pretende es que se establezca claramente que el valor de referencia de liquidación de la sobretasa a la Gasolina y al ACPM corresponderá al ingreso al productor de gasolina motor corriente, ya que, con la redacción actual el Ministerio de Minas y Energía tiene la facultad de establecer el precio base de liquidación de la sobretasa de manera libre y sin fundamento técnico, lo que termina generando que se grave el etanol o los impuestos, lo cual es abiertamente ilegal.

En segundo término, refiriéndonos a los impuestos, encontramos el Impuesto Global que nace con la Ley 223 de 1995⁸, que fue modificada

⁶ Véase: Resolución número 18 1415 de agosto 30 de 2011.

⁷ Ley 788 de 2002: Artículo 88. *Exención de impuestos para el alcohol carburante.* El alcohol carburante, que se destine a la mezcla con gasolina para los vehículos automotores, está exento del impuesto global a la gasolina y de la sobretasa de que trata esta ley.

⁸ Ley 223 de 1995: Artículo 58. *Impuesto global a la Gasolina y al ACPM.* A partir del 1º de marzo de 1996, sustitúyese el impuesto a la gasolina y al ACPM y la contribución para la descentralización consagrados en los artículos 45 y 46 de la Ley 6ª de 1992, el impuesto al consumo de la gasolina motor y el subsidio a la gasolina motor, establecidos en los artículos 84 y 86 de la Ley 14 de 1983, por un impuesto global a la gasolina y al ACPM que se liquidará por parte del productor o importador. Para tal efecto el Ministerio de Minas y Energía fijará por resolución la nueva estructura de precios. Este impuesto se cobrará en las ventas, en la fecha de emisión de la factura, en los retiros para consumo propio, en la fecha del retiro, en las importaciones, en la fecha de nacionalización del producto.

⁵ **Decreto 1870 de 2008, Artículo 1º.** Valores de Referencia para la liquidación de la sobretasa a la Gasolina y al ACPM: Los valores de referencia de venta al público de la gasolina motor extra o corriente y ACPM, tanto a nivel nacional, como para las zonas de Frontera abastecidas con producto importado, serán los certificados mensualmente por el Ministerio de Minas y Energía.

como resultado de una deliberación en donde se decidió que este sustituiría la contribución para la descentralización consagrada en los artículos 46 de la Ley 6ª de 1992, el impuesto al consumo de la gasolina motor y el subsidio a la gasolina motor, que fueron establecidos en los artículos 84 y 86 de la Ley 14 de 1983.

Es importante resaltar que estas tres contribuciones fueron remplazadas por un solo impuesto, el impuesto global, que tenía como fin el destinar un volumen de recursos importantes para los departamentos y el Distrito Capital.

Es evidente entonces que la sobretasa ya cumple dicha función tributaria y que además, la nación también ya tiene gravado este insumo mediante el IVA por lo que es ilógico que exista además del impuesto de destinación a los entes territoriales y del impuesto de destinación nacional, un impuesto que además de no responder a dichas lógicas se ve revaluado por las circunstancias tributarias actuales.

En consecuencia, el proyecto contiene disposiciones que buscan derogar este gravamen en tanto para la gasolina como para el ACPM.

En cuanto al ingreso al productor como componente que afecta el precio final del consumidor es necesario explicar que en nuestro país el referente para determinar el ingreso al productor es el precio internacional, es decir que se asume una ficción económica en la cual a los colombianos se les cobra el costo de oportunidad que pierde el productor de gasolina motor corriente al no vender su producto en el extranjero, en últimas eso explica por qué en Colombia se pagan los combustibles como si se compraran en el golfo de México, a lo cual se le suman los costos de fletes y transportes necesarios para que se realice esa transacción.

El presente proyecto entonces lo que pretende esencialmente es que mediante una nueva fórmula que determine el ingreso al productor de gasolina motor corriente, y que los colombianos se beneficien de las condiciones naturales que el país ofrece, es decir que la fórmula reconozca que en Colombia los combustibles fósiles que consumen los colombianos se derivan de petróleo netamente nacional.

En Colombia, a partir de un estudio desarrollado por la firma Ziff Energy Group en el año 2007, que fue actualizado a 2009 por el Ministerio de Minas y Energía denominado “*Estimación, análisis y comparación de los Costos de Exploración y Producción de Hidrocarburos en las cuencas colombianas y el diseño de una metodología para la actualización periódica de los mismos*”, se pudo establecer cuánto vale producir un galón de combustible en Colombia, a continuación exponemos las principales apreciaciones al respecto:

Los principales ítems que componen el costo de producción de un barril de petróleo en Colombia son:

Respuestas del Ministerio de Minas 2009 (a precios constantes del 2009 basados en el estudio de la Ziff Energy Group (2007))	
Ítem	Valor en U\$ por barril
Costo de hallazgo (Finding Cost)	Este costo está constituido por: Exploración de superficie, perforación exploratoria, pozos estratigráficos, reperfectorias o “reentries”, costos previos de evaluación, pruebas extensas de pozos para definir el potencial.
Costo de desarrollarlo (Development Cost)	Este costo incluye: Perforación de desarrollo, facilidades de producción, facilidades de inyección-compresión, líneas de flujo, líneas de producción, vías de acceso a los pozos, facilidades industriales.
Costo de producción (Lifting Cost)	Estas actividades comprenden la extracción, recolección, tratamiento, almacenamiento, fiscalización y entrega del producto al sistema de transporte. Entre estas se encuentra el mantenimiento de equipos de subsuelo y superficie, materiales y suministros que se consumen en las operaciones, consumo de energía, mano de obra, servicios de soporte, contribuciones y demás gastos necesarios para mantener la producción del campo en los mayores niveles posibles.
Costo de Transporte	Costo de transporte por oleoductos en el país hasta la refinería, calculados a partir de las tarifas definidas por el Ministerio de Minas y Energía.
Costos de Refinarlo	Costo de procesos de transformación del petróleo en productos derivados.

En últimas, encontramos que, si a los colombianos se les cobrara los costos de producción del petróleo, más una utilidad para el productor, los precios finales se ajustarían considerablemente.

Teniendo en cuenta que además de ello, en Colombia parte del petróleo con el que se cargan las refinerías es pagado a precio internacional, la fórmula que presentamos a consideración del honorable Congreso de la República busca primero, que el ajuste que se realice a los precios se haga de manera semestral, lo cual le brinda mayor estabilidad jurídica y económica a la economía nacional; segundo, que el precio se determine promediando el costo de producción de un barril de petróleo certificado por la agencia nacional de hidrocarburos y auditado por la Contraloría General de la República y el costo promedio de un barril de petróleo según el índice WTI en los seis meses anteriores; que el factor de conversión; que en últimas, el índice de eficiencia de las refinerías en el país, sea ajustado de manera óptima, para que el consumidor final no asuma los costos de las ineficiencias de los procesos de refinación que los productores de petróleo presentan.

Por otro lado, en cuanto a la incidencia que tienen para el consumidor final los costos del combustible de aviación JET A-1, el Ministerio de Transporte ha señalado: “El combustible de aviación, en general, representa el mayor peso dentro

de la estructura de los costos de operación. El costo del combustible llegó a representar en promedio alrededor del 33% de los costos de operación de las aerolíneas colombianas en el año 2008. Su precio presenta variaciones importantes que guardan relación estrecha con los movimientos del precio internacional del petróleo, lo cual es razonable, pero también con el valor que se añade por concepto de impuestos, y del transporte interno.

La provisión de este insumo básico, en el caso colombiano, presenta un doble monopolio, tanto en la producción, por una empresa estatal, como en la distribución, por uno o máximo dos distribuidores autorizados en los aeropuertos, estructura que plantea un reto para la competitividad del transporte aéreo colombiano, pues facilita, la fijación de precios mayores en Colombia que en otros aeropuertos comparables en la región latinoamericana⁹.

Finalmente, es importante resaltar que en la actualidad, de manera inexplicable, el productor de gasolina motor corriente y de ACPM recibe además de sus ingresos, remuneración para incentivar sus actividades, lo cual evidentemente debería hacer parte de su estructura de costos como lo es en cualquier actividad de la economía; en ese orden de ideas, el proyecto pretende blindar el costo final que paga el consumidor, buscando que solo el ingreso al productor sea el único ítem que pretende generar cualquier tipo de remuneración al productor de gasolina motor corriente y ACPM.

Frente a la problemática de los precios del Gas GLP, encontramos que existe un tratamiento desigual si se compara con los demás hidrocarburos de explotación y consumo en el territorio nacional; pues simultáneamente, el gas natural, que presta el mismo servicio que el GLP (pues lo que busca el consumidor al adquirir estos energéticos es un poder calórico limpio y eficiente), comparado con este último¹⁰, le vale al consumidor en el estrato 1, solo una quinta parte de lo que cuesta el GLP. Incluso, en el estrato 6 un consumidor de Gas Natural paga un poco menos de la mitad de lo que paga un usuario de GLP del estrato 1.

	ESTRATO	Precio (\$/MBTU)
Gas Natural	6	27.730
GLP	1	53.855

Cálculos Agremgas. Valores vigentes para agosto de 2011.

Comparativo de precios (\$/MBTU) en Bogotá para el gas que consumen los usuarios de estrato 1.

	GLP ¹¹	GN Estrato 1
mar-08	37,000	10,580
mar-09	34,400	12,260
mar-10	48,400	9,015
mar-11	53,800	11,190

Fuente: Cálculos Agremgas.

⁹ Revisión y análisis de la estructura de costos de transporte aéreo, Oficina de Regulación Económica, Ministerio de Transporte, Bogotá D. C., diciembre de 2009.

¹⁰ La comparación se realiza en BTU (British Thermal Unities) que es la unidad de medida común.

¹¹ Calculado con base en el costo de un cilindro de 40 libras.

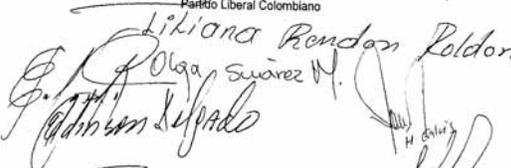
Mientras que el GLP no cuenta con ningún tipo de subsidio o contribución, el gas natural se ve beneficiado por el Fondo Especial Cuota de Fomento y tiene el esquema de subsidios cruzados, ambos en pro de los usuarios de bajos estratos y el precio del producto se fija con base en un energético de bajo costo subsidios, precio con base en poder calórico.

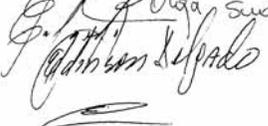
Ante estas realidades, este proyecto propone diseñar una serie de medidas, que permitan que el valor del consumo familiar mensual típico de GLP, no exceda el 5% de un smlmv y que, desde otro punto de vista, su costo se equipare con su producto sustituto, el Gas Natural, manteniendo una razonabilidad en los precios por unidad calórica.

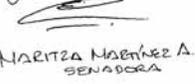

ALEXANDRA MORENO PIRAQUIVE
Movimiento Político MIRA


GUILLERMO GARCÍA REALPE
Partido Liberal Colombiano


LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES
Partido Liberal Colombiano


Liliana Rendón Roldón


Edinson Delgado


MARITZA MARTÍNEZ A.
SENADORA


Fuad Char

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General

(Arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 22 del mes de agosto del año 2012 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 96, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por los honorables Senadores *Alexandra Moreno, Luis Fernando Velasco* y otros.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 22 de agosto de 2012

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 96 de 2012 Senado, *por la cual se modifican las disposiciones relacionadas con el precio de la gasolina motor, el ACPM, el GLP y el turbocombustible de aviación JET A1 y se dictan otras disposiciones*, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General por los honorables Senadores *Alexandra Moreno P., Luis Fernando Velasco, Maritza Martínez, Liliana Rendón, Edinson Delgado, Honorio Galvis, Fuad Char, Guillermo García Realpe*. La

materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Quinta Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 22 de agosto de 2012

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Roy Barreras Montealegre.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

CONTENIDO

Gaceta número 543 - Jueves, 23 de agosto de 2012
SENADO DE LA REPÚBLICA

Págs.

PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 88 de 2012 Senado, por medio de la cual la Nación cede a los departamentos los recursos por concepto de contribución en contratos de obra pública y de concesión y se dictan otras disposiciones.....	1
Proyecto ley número 90 de 2012 Senado, por la cual se modifica el régimen de pensión de vejez por alto riesgo para los controladores de tránsito aéreo de la Aeronáutica Civil	4
Proyecto de ley número 93 de 2012 Senado, por la cual se modifica la Ley 1251 del 27 de noviembre 2008, título II artículo 8º parágrafo 2º y se crean las Defensorías para la Protección Integral del Adulto Mayor	14
Proyecto de ley número 96 de 2012 Senado, por la cual se modifican las disposiciones relacionadas con el precio de la gasolina motor, el ACPM, el GLP y el turbo combustible de aviación JET A1 y se dictan otras disposiciones.....	26