



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

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

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXI - N° 803

Bogotá, D. C., martes, 13 de noviembre de 2012

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 32 DE 2012 SENADO, 232 DE 2012 CÁMARA

por medio de la cual se crea la estampilla Pro Desarrollo “Construyamos juntos un nuevo Útica” y se dictan otras disposiciones.

Honorable Senador

CAMILO SÁNCHEZ ORTEGA

Presidente

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Honorable Senado de la República

Despacho.

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 32 de 2012 Senado, 232 de 2012 Cámara, *por medio de la cual se crea la estampilla Pro Desarrollo “Construyamos juntos un nuevo Útica” y se dictan otras disposiciones.*

Apreciado Presidente:

En cumplimiento del honroso encargo que nos hiciera la Mesa Directiva, para rendir ponencia para primer debate al proyecto de la referencia, de conformidad con el artículo 151 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos someter a su consideración el presente informe en los siguientes términos:

1. Antecedentes del proyecto

La iniciativa fue presentada al Congreso de la República por el honorable Representante a la Cámara Orlando Clavijo Clavijo, habiendo hecho tránsito en la Cámara de Representantes. El proyecto fue aprobado en primer debate el día 5 de junio de 2012, por mayoría de los miembros de la Comisión Tercera de esta Corporación y, apro-

bado en la Sesión Plenaria del día 24 de julio de 2012 en segundo debate.

2. Objeto y contenido de la iniciativa legislativa

El proyecto de ley tiene como propósito el establecimiento de una estampilla Pro Desarrollo para el municipio de Útica, departamento de Cundinamarca, denominada “*Construyamos juntos un Nuevo Útica*”, autorizando a la Asamblea del departamento de Cundinamarca para que ordene su emisión y uso obligatorio en las actividades y operaciones que se deban realizar en el departamento, en sus municipios en las entidades descentralizadas y en las entidades del orden nacional que funcionen en el departamento, cuyo recaudo se destinará específicamente para la reubicación y reconstrucción del municipio de Útica, Cundinamarca, que tendrá un límite de doscientos mil millones de pesos (\$200.000.000.000), a precios constantes de 2012. Además, faculta a los Concejos Municipales del departamento, para que hagan obligatorio el uso de la referida estampilla.

3. Marco jurídico del proyecto

El Proyecto de ley número 32 de 2012 Senado, 232 de 2012 Cámara, *por medio de la cual se crea la estampilla Pro Desarrollo “Construyamos Juntos un Nuevo Útica y se dictan otras disposiciones*, a que se refiere esta ponencia, cumple con lo establecido en el artículo 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992, en los artículos 154, 157, 158 de la Constitución Política referentes a su origen, formalidades de publicidad y unidad de materia. Así mismo, con el artículo 150 de la Carta que manifiesta que dentro de las funciones del Congreso está la de hacer las leyes.

De acuerdo a lo previsto en el artículo 300 de la Constitución Política “corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas: ‘4. Decretar de conformidad con la ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales’”.

Sin embargo, es el artículo 338 de la Carta Magna la que señala: “En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales”. Por ello, lo que el proyecto busca es facultar a la Asamblea Departamental para crear una modalidad de tributo de carácter territorial con competencias exclusivamente para el departamento de Cundinamarca.

3.1 Pertinencia del proyecto de ley

El Congreso de la República puede legalmente autorizar a la Asamblea Departamental de Cundinamarca, la creación de la estampilla como también puede fijar su destinación como previamente lo ha dicho la Corte Constitucional en la Sentencia C-538 de 2002, M. P. doctor Jaime Araújo Rentería “El artículo 338 de la Constitución no concede a las respectivas asambleas o concejos, de manera exclusiva, la facultad de determinar la destinación del recaudo, pudiendo hacerlo el Congreso en la ley habilitante, sin que por ello se restrinja el alcance del principio de autonomía territorial plasmado en la Constitución, ya que existe una conjunción entre este último y los principios de unidad económica nacional y soberanía impositiva en cabeza del Congreso, que permite hallar razonable una interpretación en ese sentido, siempre y cuando se entienda que la intervención del legislador sobre los recursos propios o fuentes endógenas de financiación es justificada en cada caso”.

3.2 Otras disposiciones legales

La Corte Constitucional ha señalado que aunque las entidades territoriales tienen autonomía en materia tributaria, esta no es absoluta porque se debe respetar la ley de autorización que expida el Congreso de la República, en donde deben quedar definidos los elementos importantes de los tributos como es el hecho generador, Sentencia C-992 de 2004.

“El hecho gravable o hecho generador es uno de los elementos esenciales de todo impuesto y ha sido definido por la doctrina y por la jurisprudencia como aquella “situación de hecho, que es indicadora de una capacidad contributiva, y que la ley establece de manera abstracta como situación susceptible de generar la obligación tributaria, de suerte que si se realiza concretamente ese presupuesto fáctico, entonces nace al mundo jurídico la correspondiente obligación fiscal. Ahora bien, a fin de proteger la seguridad jurídica de los ciudadanos, el hecho gravable tiene que haber sido previamente determinado por la ley, la ordenan-

za o el acuerdo para que el impuesto pueda ser causado y cobrado. Pero además, en la medida en que el hecho gravable o hecho imponible “es el elemento que en general mejor define el perfil específico de un tributo, sin lugar a dudas es un elemento que tiene que estar precisado por la ley que autoriza la creación de un tributo territorial. En efecto, esta Corte ha señalado en numerosas ocasiones que las leyes que autorizan la creación de tributos por entidades territoriales pueden ser generales y no tienen que contener todos los elementos del tributo, no solo en virtud del principio de autonomía territorial sino, además, por cuanto el artículo 338 de la Carta, que ordena la predefinición del tributo, no señala que la fijación de sus elementos sólo puede ser efectuado por el Legislador, ya que habla específicamente de las ordenanzas y los acuerdos. Por consiguiente, en manera alguna vulnera la Constitución que las asambleas y los concejos fijen, dentro de los marcos establecidos por la ley, los elementos constitutivos del tributo. Sin embargo, como el impuesto territorial debe estar previamente autorizado por la ley, esta puede ser “general, siempre y cuando indique, de manera global, el marco dentro del cual las asambleas y los concejos deben proceder a especificar los elementos concretos de la contribución” (Sentencia C-084 de 1995). Y obviamente, debido a que la identidad del impuesto se encuentra íntimamente ligada al hecho gravable, es claro que la ley debe delimitar los hechos gravables que son susceptibles de ser generadores de impuestos territoriales”¹.

De igual forma, el Consejo de Estado, en Sentencia del 17 de julio de 2008², explicó que “en todo caso, le corresponde a la ley, dictada por el Congreso, la creación “ex novo” de los tributos, lo que implica que se fije únicamente por el legislador nacional aquel elemento esencial y diferenciador de la obligación tributaria: El hecho generador. Es decir, es el Congreso a través de la ley quien debe determinar el hecho generador del tributo y a partir de ella, podrán las asambleas o los concejos ejercer su poder de imposición desarrollando los demás elementos de la obligación, salvo que el legislador los haya fijado y siempre respetando los parámetros que establece”.

4. Justificación de la propuesta

Este proyecto establece un apropiado mecanismo de recaudo por parte de las autoridades competentes, con el noble propósito de atender el sentido clamor del pueblo uticense, que desde hace varias décadas ha tenido que soportar avalanchas del río Negro y la quebrada Negra por represamiento de los mismos, como la vivida el 18 de abril de 2012 en la que se averiaron 80 viviendas, se destruyeron 120 y más de 2.500 personas que-

¹ C- 992-2004, M. P. Humberto Sierra Porto.

² Consejo de Estado. S-16170 17-07-2008 M. P. Ligia López Díaz.

daron damnificadas; el 95% del municipio quedó inundado, según información reportada por la Federación Colombiana de Municipios.

Para significar lo sucedido en este municipio, el ponente en la Cámara de la Representantes, presentó un diagnóstico que se transcribe a continuación. Es importante mencionar a los honorables Senadores que el municipio de Útica tiene una extensión total: 92.33 km². Extensión rural: 90.29 km², área urbana: 2.04 km², y una población de 5.636 habitantes.

*“Desde hace más de 20 años entidades del Estado e independientes han sugerido su reubicación. No es la primera vez que Útica enfrenta una avalancha. Ya había soportado dos en 1988 y 1990. Desde finales del siglo XX, Ingeominas y el Instituto Agustín Codazzi sentenciaron el destino de Útica: **el pueblo debía ser reubicado.**”*

La población ha vivido en vilo por la influencia de la quebrada Negra y el río Negro (que parte en dos el casco urbano), cuyos caudales siempre han amenazado con desbordarse. En 1988 y en 1990 dos avalanchas similares a la de este martes (abril 19, 2011), habían sacudido al pueblo y dejaron tres muertos, 171 familias damnificadas, cerca de ochenta viviendas destruidas y cultivos arrasados.

Pero a pesar de las advertencias y del temor, nadie pensó en que una tragedia podría repetirse. Ambos caudales se salieron de sus cauces y anegaron el 90 por ciento del municipio. Una persona murió y otras dos mil quedaron damnificadas.

Este es un desastre que fue muchas veces anunciado. Desde la década de los 80 y 90, estudios técnicos contratados por la Alcaldía o la Gobernación siempre calificaron a este municipio panelero de Cundinamarca como una zona de amenaza por las condiciones topográficas, geológicas y de uso del suelo. Incluso, los más pesimistas siempre han dicho que allí puede ocurrir una tragedia similar a la de Armero, por ser un sector donde se dan flujos de lodo que pueden alcanzar los cuatro metros de espesor”.

Señala el ponente de la Cámara de Representantes que en el año 2005, el Departamento Nacional de Planeación incluyó a Útica dentro de la clasificación de zona de alto riesgo no mitigable, porque en cualquier momento podría ocurrir un siniestro. A comienzos del año 2011, hubo celebración en el municipio porque fue elegida por el Ingeominas como localidad piloto para el manejo de problemas geológicos.

Para describir lo que vivieron los habitantes de Útica, el Ponente de Cámara transcribe un artículo de prensa publicado en el periódico *El Turbón* que resume lo que sufrieron los habitantes de Útica ese día trágico.

“Útica llevaba 15 años preparándose para que algo como lo de 1988 no lo volvieran suceder.

Sin embargo, el 18 de abril de 2011, la quebrada Negra se desbordó sobre Útica (Cundinamarca), produciendo un deslizamiento de tierra que afectó gravemente al municipio. El 25 de abril, una segunda gran avalancha arrasó el 90% del casco urbano, afectando gravemente a la Institución Educativa Manuel Murillo Toro, dejando un saldo de más de 100 viviendas destruidas, 120 seriamente dañadas y unos 2.000 damnificados, la mitad de la población evacuada.

La visita del Gobernador de Cundinamarca, Andrés González Díaz, y del Presidente, Juan Manuel Santos, permitió visibilizar a este municipio como uno de los más afectados por la ola invernal a nivel nacional, junto con Gramalote (Norte de Santander). Los mandatarios se comprometieron a entregar los recursos necesarios para la reconstrucción del pueblo y para adelantar las obras necesarias para evitar nuevas tragedias, algunas de las cuales ya llevan un avance significativo.

Una tragedia anunciada

En los años cincuenta, Útica aparecía en las guías turísticas como un punto obligado para los viajeros que llegaban a esta zona del centro de Colombia. Era un importante lugar de descanso, frecuentado desde entonces por extranjeros, expresidentes y la clase dirigente del país, que se transportaba en ferrocarril hasta allí, antes de la construcción de las carreteras modernas que los aludes de abril destruyeron por completo.

Sin embargo, la construcción de la Estación del Tren de Útica, una de las pocas de su tipo en la región para la época, fue sedimentando el lecho del río Negro. Además, tanto la construcción de esta infraestructura ferroviaria como la de los hoteles que se fueron formando a orillas del cruce de los dos cuerpos de agua, la quebrada Negra y el río Negro, resultaron en la deforestación de la segunda cuenca más grande de Cundinamarca, lo que fue dejando a la población de Útica desprotegida ante las crecientes producidas por sucesivos inviernos.

La reubicación de la población fue la solución planteada por los gobiernos locales y departamentales hace 23 años. En esa época costaba alrededor de 33.000 millones de pesos el traslado del municipio y 5.000 millones de pesos construir una infraestructura que previniera desastres futuros y evitara la reubicación. Hasta la tragedia de abril, no se había viabilizado ninguna de estas dos alternativas. Además, si ese papel se hubiera cumplido por parte de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y el Estado para recuperar la cuenca, no habría tragedias como la presentada en abril. Hubo una mala política de planeación y prevención de riesgo por parte del Estado y la tragedia fue anunciada durante más de 22 años.

Solo algunas iniciativas del gobierno municipal y sus habitantes permitieron enfrentar las repetitivas inundaciones durante los años noventa. Por aquella época, se pusieron en marcha mecanismos de alarma desde la iglesia del pueblo para anunciar sobre situaciones de riesgo y agilizar las evacuaciones, pues distintos estudios manifestaban la situación de riesgo permanente. 'Hay más de veinticinco estudios de instituciones estatales, fundaciones, universidades públicas y privadas, y organizaciones civiles que aseguran situaciones de riesgo y que proponen no solamente salidas desde el punto de vista de lo técnico sino de la experiencia propia de los habitantes, que han vivido durante cien años estas situaciones de riesgo', agregando que 'hace 22 años, una investigación determinó que la quebrada La Papaya tenía nueve millones de metros cúbicos de tierra desestabilizados, con posibilidad de deslizamientos'. Hoy por hoy, las administraciones locales no han hecho nada para reforestar alrededor de las quebradas.

A pesar de los anuncios y de las advertencias la historia se repitió. Los damnificados de la avalancha de hace veintidós años volvieron a correr con la misma suerte, debido a que construyeron en zonas de riesgo y no contaron con advertencias por parte de ninguna autoridad. El Estado no cumplió con una reubicación adecuada de esta población que vuelve a encontrarse con la tragedia y autoridades como la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), la Oficina de Planeación Municipal, el Comité Local para la Prevención y Atención de Emergencias y Desastres (Clopad-Útica), las Gobernación de Cundinamarca y la Oficina de Atención y Prevención de Desastres de Cundinamarca, en cabeza de Jaime Matiz desde hace quince años, tienen responsabilidades claras por la falta de planeación y seguimiento al desarrollo económico y ambiental de Útica.

Cuatro meses después de la tragedia, los habitantes de Útica siguen esperando soluciones de fondo y temen que la historia de su pueblo, iniciada en 1803, termine de la misma manera que la de Gramalote o, hace 25 años, Armero (Tolima)'''³.

4.1 Jurisprudencia relacionada con el contenido

La honorable Corte Constitucional se ha pronunciado sobre los procedimientos a seguir en los eventos de presentarse desastres naturales. En Sentencia de Tutela 743-06⁴, señaló que:

"... La Constitución Política establece los deberes sociales del Estado frente a las víctimas de desastres naturales y la solidaridad como una pauta de comportamiento, dentro de la cual deben obrar tanto el Estado como la sociedad.

El preámbulo y el artículo 95 de la Constitución Política establecen como uno de los parámetros fundamentales de nuestra sociedad la solidaridad, el cual se desenvuelve como pauta de protección de las personas que se encuentren en estado de debilidad.

En esta medida, en el caso de personas que se encuentran en situaciones de debilidad manifiesta, debido a su estado de vulnerabilidad a causa del acaecimiento de un desastre, el principio de solidaridad cobra una dimensión concreta que hace que el derecho a una vida digna se relacione directamente con la salud, con la seguridad alimentaria y con la protección mínima de seguridad ante los peligros de la intemperie entre otros aspectos. Por esta razón tanto el Estado, como la sociedad y la familia deben concurrir a la protección de este bien jurídico. (Sentencia T-1125 de 2003, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra, providencia donde se estudiaron y apoyaron las estrategias de protección a los damnificados de un incendio).

Colombia es un Estado Social de Derecho y como República se funda en la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad y en la prevalencia del interés general sobre el particular (artículo 1° de la Constitución). Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (artículo 2° inciso 2° de la Constitución). Dentro de los fines esenciales del Estado está garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución Política (artículo 2° inciso 1°). También reconoce y garantiza los derechos a la vida (artículo 11), y a la vivienda digna (artículo 51). Frente a personas que por su condición económica se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta tiene, además, el deber de protegerlas especialmente (artículo 13 inciso 3°)".

La misma sentencia señaló cuáles son las normas que declaran y regulan la existencia de una situación de desastre:

"... El artículo 18 del Decreto número 919 de 1989 define como desastre 'el daño grave o la alteración grave de las condiciones normales de vida en un área geográfica determinada, causada por fenómenos naturales y por efectos catastróficos de la acción del hombre en forma accidental, que requiere por ello de la especial atención de los organismos del Estado y de otras entidades de carácter humanitario o de servicio social'. Por lo cual consagra una serie de instrumentos legales, que permiten generar acciones coordinadas tendientes a conjurar la crisis y procurar la rehabilitación y recuperación de las zonas afectadas.

³ Periódico *El Turbón*. Artículo de Christian Peñuela. Abril de 2012.

⁴ T-743-06 M. P. Doctor Nilson Pinilla Pinilla.

El Decreto número 04 de 1993 y el párrafo del artículo 21 del Decreto número 975 de 2004, contemplan una política de vivienda de interés social para casos de desastre natural, que requiere de la declaratoria expresa de la situación de desastre para su aplicación.

La norma superior establece en su artículo 51 las políticas a seguir: El Estado debe fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho a la vivienda digna. Por lo tanto, si una zona es declarada de alto riesgo, se debe proceder a la evacuación de las personas con el fin de proteger su vida y será obligación del Estado encontrar un lugar donde puedan vivir en condiciones parecidas a las que antes disfrutaban.

La ley ordena a la administración pública, en casos de desastres naturales o presencia de alto riesgo de derrumbe o deslizamiento en una determinada zona, por un lado, desalojar a las personas afectadas y en riesgo 'lo que implica su alojamiento temporal en una vivienda digna' pero, por otro, tomar medidas oportunas para eliminar definitivamente el riesgo (artículo 56 de la Ley 9ª de 1989, modificado entre otras por la Ley 2ª de 1991). La administración pública no puede omitir la adopción de medidas inmediatas para evitar el riesgo sobre vidas humanas ni dejar indefinidos los derechos de las personas desalojadas, sin comprometer con ello su responsabilidad.

Así, en la Sentencia T-544 de 2009 se expresó que la administración viola el derecho a una vivienda digna, en conexidad con la vida y con el mínimo vital, cuando no adopta las medidas adecuadas y necesarias para culminar oportunamente un proceso de reubicación de familias que se encuentran viviendo en condiciones de precariedad tal que pueden perder sus viviendas, bien sea por causas físicas o jurídicas.

Es por ello que en el marco de la emergencia económica, social y ecológica declarada en todo el país mediante el Decreto número 4580 de 2010 a causa del denominado fenómeno de La Niña, se expidió el Decreto Legislativo número 4821 de 2010 con el objetivo de facilitar los proyectos de construcción de vivienda y la reubicación de asentamientos humanos afectados por esta ola invernal.

Así, en la parte considerativa del decreto mencionado se consignó lo siguiente:

Que según los reportes de la Dirección de Gestión de Riesgo del Ministerio de Interior y Justicia, por fenómenos de inundación y deslizamiento se han visto destruidas más de tres mil viviendas y averiadas más de trescientas mil. Como consecuencia de lo anterior, actualmente en Colombia existen alrededor de dos millones de personas afectadas en seiscientos ochenta y ocho municipios y en veintiocho departamentos.

Que teniendo en cuenta la recurrencia de eventos registrada para las zonas afectadas por la situación de desastre nacional, se hace inminente

la necesidad de crear mecanismos para la habilitación expedita y efectiva de suelo urbanizable para los proyectos de construcción de vivienda y reubicación de asentamientos humanos afectados, así como de aquellos que se encuentran ubicados en zonas de alto riesgo no mitigable (subrayado fuera del texto original).

En consecuencia, el Decreto número 4821 de 2010 crea y regula detalladamente los Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano (PIDU), los cuales permitirán llevar a cabo los proyectos de reubicación y reasentamiento garantizando (i) su localización en zonas seguras que no presenten riesgos para las personas, (ii) el cumplimiento de estándares de calidad ambiental y urbanística con las infraestructuras viales y de servicios públicos y (iii) la localización de equipamiento principalmente de educación y salud. Esto mediante un trabajo coordinado entre el Gobierno Nacional y los municipios y/o distritos.

Para ello, el Gobierno a) permitió la ampliación de los perímetros del suelo urbano y de expansión urbana sobre suelos que, según clasificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, pertenezcan a determinadas clases, con el fin de habilitar suelo urbanizable; b) procuró condiciones para adelantar actuaciones de urbanización en suelo urbano y de expansión urbana sin plan parcial; c) redujo los términos para el otorgamiento de licencias urbanísticas, y d) amplió el área de planificación de los macroproyectos de interés social nacional, para incorporar suelos o proyectos de vivienda para construcción o reubicación de asentamientos humanos.

5. Tragedias que ha soportado el municipio de Útica



El 13 de noviembre de 1988, Útica sufre los embates de la naturaleza, torrenciales aguaceros y el represamiento de la quebrada Negra provocaron el desbordamiento de la misma causando daños humanos y materiales. En el año 2010 se presenta una nueva avalancha. Y la tercera avalancha sucede el 19 de abril de 2011, provocada por los desbordamientos del río Negro y la quebrada Negra, la cual afectó el 95% del casco urbano de la población. Se reportaron dos víctimas mortales, y el número no fue mayor gracias a que sonaron las campanas de la iglesia se logró avisar a la población del inminente desalojo, lo cual evitó una tragedia de grandes dimensiones.



El Director de emergencia de Cundinamarca, Jaime Matiz, dijo a través de los medios de comunicación que el desbordamiento del río Negro y la quebrada Negra en la noche del lunes amenazaron con desaparecer la zona urbana de ese municipio. Igualmente, señaló que todas las entradas al municipio estaban obstruidas, por lo que no se podía entrar la maquinaria para comenzar a construir los muros de contención en los huecos por donde se está desbordando la quebrada Negra, ni tampoco podía llegar la ayuda humanitaria.

Los periódicos registraban la tragedia muchas veces anunciada:

Por Redacción *Vida de Hoy* - 19 de abril del 2011



Desde hace más de 20 años entidades del Estado e independientes han sugerido su reubicación.

Revista Semana - abril de 2011. Gobierno evalúa si reubicará a Útica



Foto: Gobernación de Cundinamarca. Las viviendas de Útica se afectaron por la avalancha de lodo y piedras.

Habitantes de Útica pasaron la noche en albergues. 20 de abril de 2011 • 08:04 • actualizado el 6 de junio de 2011 a las 13:15



PLIEGO DE MODIFICACIONES

Después de un análisis al proyecto de ley, los ponentes consideramos que era necesario revisar cada uno de los artículos y modificar su redacción con el fin de que se puedan cumplir con los cometidos de la iniciativa.

Artículo 3°. Para que quedara concordante con la iniciativa, se modificó el artículo al cual debía remitirse, como era el artículo 1° porque es este quien crea la estampilla propuesta.

El texto del artículo quedará así:

Artículo 3°. El valor correspondiente al recaudo por concepto de lo establecido en el **artículo (uno) 1°** de la presente ley, se destinará en su cien por ciento (100%), para la reubicación y/o reconstrucción del municipio de Útica, Cundinamarca, de acuerdo a los estudios y estimativos que sobre el tema realicen las entidades públicas.

Artículo 4°. Para una mayor claridad en el proyecto de ley se establece el hecho generador para que la asamblea del departamento de Cundinamarca, establezca a quiénes aplicar el impuesto a la estampilla. Con el fin de que el artículo tenga una mejor redacción se separa el inciso colocando como párrafo que la ordenanza que se expida sea remitida al Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda.

El texto del artículo quedará así:

Artículo 4°. Facúltase a la Asamblea Departamental de Cundinamarca para que determine los elementos del gravamen, de conformidad con el artículo 338 de la Constitución Nacional. Establece como hechos gravables o base imponible de la estampilla que por la presente ley se crea. La contratación que realicen las entidades públicas del orden departamental. Los recibos, constancias, autenticaciones, guías de transporte, permisos y certificaciones que emitan las entidades del nivel departamental y las demás actividades y operaciones que se realicen en el departamento y en sus municipios.

Parágrafo. La Ordenanza que expida la Asamblea del departamento de Cundinamarca, en desarrollo de lo dispuesto en la presente ley, serán remitidas al Gobierno Nacional, a través del Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 6°. Se adiciona en este artículo que las entidades del orden nacional que funcionen en el departamento de Cundinamarca, también contribuyan a esta noble causa con el municipio de Útica para recaudar los valores producidos por la estampilla.

El texto del artículo quedará así:

Artículo 6°. Autorizar al departamento de Cundinamarca para recaudar los valores producidos por el uso de la estampilla Pro Desarrollo ‘*Construyamos juntos un nuevo Útica*’, departamento de Cundinamarca en las actividades que se realizan en el Departamento, en sus Municipios, en las entidades descentralizadas de unos y otros y en las entidades del orden nacional que funcionen en el departamento de Cundinamarca.

Artículo 7°. Se hace una precisión en este artículo colocando el valor a recaudar en números.

El texto del artículo quedará así:

Artículo 7°. La emisión de la estampilla Pro Desarrollo ‘*Construyamos Juntos un Nuevo Útica*’, para la construcción del nuevo casco urbano del municipio de Útica, departamento de Cundinamarca, cuya creación se autoriza, será hasta por la suma de doscientos mil millones de pesos (\$200.000.000.000.00). El monto total recaudado se establece a precios constantes de 2012.

Artículo 8°. En concordancia con el artículo 6° de la presente iniciativa, se incluyen a las entidades del orden nacional para que intervengan en la consecución del recaudo de la estampilla. Igualmente, se adiciona un parágrafo para que se establezca como uso obligatorio el uso de la estampilla en los institutos descentralizados y en las entidades del orden nacional que funcionen en el departamento de Cundinamarca.

Artículo 8°. La obligación de adherir y anular la estampilla a que se refiere la presente ley, quedará a cargo de los servidores públicos del orden departamental, municipal y nacional con asiento en el Departamento de Cundinamarca, que intervengan en los hechos, actos administrativos u objetos del gravamen.

Parágrafo 1°. Establézcase como obligatorio el uso de la estampilla en los institutos descentralizados y entidades del orden nacional que funcionen en el departamento de Cundinamarca.

Artículo 9°. Se establece en este artículo un tope para que no se exceda el valor total del hecho o acto administrativo objeto del gravamen.

Artículo 9°. El recaudo total de la estampilla se destinará a lo establecido en el artículo 3°, de la presente ley. El recaudo y pago de la estampilla tendrá una contabilidad única especial y separada.

Parágrafo. La tarifa contemplada en esta ley no podrá exceder hasta el dos por ciento (2%) del valor total del hecho, acto administrativo u objeto del gravamen.

Artículo 10. Para que haya una mejor contabilidad se deja en cabeza de la Contraloría del departamento de Cundinamarca, la única que tenga el control del recaudo y la inversión de los fondos, para evitar que haya una dispersión en la misma.

Artículo 10. La vigencia y control del recaudo e inversión de los fondos provenientes del cumplimiento de la presente ley, estarán a cargo de la Contraloría del departamento de Cundinamarca.

Proposición

Con base en las anteriores consideraciones, presentamos ponencia favorable y, en consecuencia, solicitamos muy comedidamente a los honorables Senadores miembros de la Comisión Tercera Constitucional Permanente, dar primer debate al Proyecto de ley número 32 de 2012 Senado, 232 de 2012 Cámara, *por medio de la cual se crea la estampilla Pro Desarrollo “Construyamos juntos un nuevo Útica” y se dictan otras disposiciones*, con el pliego de modificaciones adjunto.

Cordialmente,

FERNANDO TAMAYO TAMAYO
Senador Ponente

GERMAN VILLEGAS VILLEGAS
Senador Ponente

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 32 DE 2012 SENADO, 232 DE 2012 CÁMARA

por medio de la cual se crea la estampilla Pro Desarrollo “Construyamos juntos un nuevo Útica” y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Créase la Estampilla Pro Desarrollo “*Construyamos juntos un nuevo Útica*”, departamento de Cundinamarca.

Artículo 2°. Autorícese a la Asamblea del departamento de Cundinamarca para que ordene la emisión de la Estampilla Pro Desarrollo *Construyamos juntos un nuevo Útica*, departamento de Cundinamarca.

Artículo 3°. El valor correspondiente al recaudo por concepto de lo establecido en artículo (uno) 1° de la presente ley, se destinará en su cien por ciento (100%), para la reubicación y/o reconstrucción del municipio de Útica, Cundinamarca, de acuerdo a los estudios y estimativos que sobre el tema realicen las entidades públicas.

Artículo 4°. Facúltese a la Asamblea Departamental de Cundinamarca para que determine, los elementos del gravamen, de conformidad con el artículo 338 de la Constitución Nacional. Establece como hechos gravables o base imponible de la estampilla que por la presente ley se crea. La con-

tratación que realicen las entidades públicas del orden departamental. Los recibos, constancias, autenticaciones, guías de transporte, permisos y certificaciones que emitan las entidades del nivel departamental y las demás actividades y operaciones que se realicen en el departamento y en sus municipios.

Parágrafo. La Ordenanza que expida la Asamblea del departamento de Cundinamarca, en desarrollo de lo dispuesto en la presente ley, serán remitidas al Gobierno Nacional, a través del Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 5°. Facúltase a los Concejos Municipales del departamento de Cundinamarca, para que previa autorización de la Asamblea Departamental hagan obligatorio el uso de la estampilla que autoriza la presente ley.

Artículo 6°. Autorizar al departamento de Cundinamarca para recaudar los valores producidos por el uso de la estampilla Pro Desarrollo “*Construyamos juntos un nuevo Útica*”, departamento de Cundinamarca en las actividades que se realizan en el departamento, en sus municipios, en las entidades descentralizadas de unos y otros y en las entidades del orden nacional que funcionen en el departamento de Cundinamarca.

Artículo 7°. La emisión de la estampilla Pro Desarrollo “*Construyamos juntos un nuevo Útica*”, para la construcción del nuevo casco urbano del municipio de Útica, departamento de Cundinamarca, cuya creación se autoriza, será hasta por la suma de doscientos mil millones de pesos (\$200.000.000.000.00). El monto total recaudado se establece a precios constantes de 2012.

Artículo 8°. La obligación de adherir y anular la estampilla a que se refiere la presente ley, quedará a cargo de los servidores públicos del orden departamental, municipal y nacional con asiento en el departamento de Cundinamarca, que intervengan en los hechos, actos administrativos u objetos del gravamen.

Parágrafo 1°. El incumplimiento de esta obligación generará las responsabilidades disciplinarias, fiscales y penales correspondientes.

Parágrafo 2°. Establézcase como obligatorio el uso de la estampilla en los institutos descentralizados y entidades del orden nacional que funcionen en el departamento de Cundinamarca.

Artículo 9°. El recaudo total de la estampilla se destinará a lo establecido en el artículo 3°, de la presente ley. El recaudo y pago de la estampilla tendrá una contabilidad única especial y separada.

Parágrafo. La tarifa contemplada en esta ley no podrá exceder hasta el dos por ciento (2%) del valor total del hecho, acto administrativo u objeto del gravamen.

Artículo 10. La vigencia y control del recaudo e inversión de los fondos provenientes del cumplimiento de la presente ley, estarán a cargo de la Contraloría General del departamento de Cundinamarca.

Artículo 11. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Senadores,

FERNANDO TAMAYO TAMAYO
Senador Ponente


GERMAN VILLEGAS VILLEGAS
Senador Ponente

Bogotá, D. C., 13 de noviembre de 2012

En la fecha se recibió ponencia y texto propuesto para primer debate el Proyecto de ley número 32 de 2012 Senado, *por medio de la cual se crea la estampilla Pro Desarrollo Construyamos juntos un nuevo Útica y se dictan otras disposiciones*, por uno de los Senadores, doctor Germán Villegas Villegas a las 12:30 p. m.

El Secretario General,

Rafael Oyola Ordosgoitia.

Autorizo la publicación de la siguiente ponencia para primer debate, consta de quince (15) folios.

El Secretario General,

Rafael Oyola Ordosgoitia.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 93 DE 2012 SENADO

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

Bogotá, D. C., 6 de noviembre de 2012

Honorable Senador

JORGE BALLESTEROS BERNIER

Presidente Comisión Séptima Constitucional

Senado de la República

Ciudad

Asunto: Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 93 de 2012 Senado, *a través de la cual se modifica la Ley 1251 del 27 de noviembre de 2008, Título II, artículo 8°, parágrafo 2° y se crean las Defensorías para Protección Integral del Adulto Mayor.*

En cumplimiento de lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 y en desarrollo de la tarea que nos fue asignada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima del honorable Senado de la República, presentamos para consideración de los miembros de la citada Comisión el informe de Ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 93 de 2012 Senado**, *a través de la cual se modifica la Ley 1251 del*

27 de noviembre de 2008, Título II, artículo 8°, parágrafo 2° y se crean las Defensorías para Protección Integral del Adulto Mayor.

Senadores Ponentes,

Liliana M. Rendón Roldán, Gilma Jiménez Gómez, Antonio José Correa Jiménez.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 93 DE 2012 SENADO

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

Contenido del proyecto

El proyecto de ley en mención consta de 14 artículos con la vigencia. Tiene como finalidad modificar el Título II, el artículo 8° y el parágrafo 2° de la Ley 1251 de 2008.

Trámite de la iniciativa

La presente iniciativa es de autoría de la honorable Senadora Liliana María Rendón Roldán. El 21 de agosto de 2012, fue radicada en la Secretaría General del Senado de la República, con fecha de radicación del 27 de agosto de 2012 en la Comisión Séptima Senado y publicada en la *Gaceta del Congreso* número 543 de 2012. Fue enviada por su objeto a la Comisión Séptima la cual designó como ponentes para primer debate a las Senadoras Gilma Jiménez Gómez y Liliana María Rendón Roldán, y al Senador Antonio José Correa Jiménez.

La presente iniciativa cumple con los requisitos descritos en los artículos 154, 158 y 169 de la Constitución Política, que hacen referencia a la iniciativa legislativa, unidad de materia y título de la ley.

Objeto del proyecto

La iniciativa legislativa tiene como finalidad proteger los derechos integralmente del adulto mayor para lo cual se modifica 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.

Justificación del proyecto

La creación de las defensorías para el Adulto Mayor tiene su justificación en la protección integral que la Constitución Política de 1991 y la jurisprudencia que la Corte Constitucional ha desarrollado en materia de derechos fundamentales incluidos dentro de estos los Derechos Económicos, Sociales y Culturales para las personas de la tercera edad. Es así como a través de su desarrollo jurisprudencial los ha incluido dentro de la categoría de “sujetos de especial protección”, en la Sentencia T-463 de 2003 expresó “Entre los sujetos de especial tutela constitucional se encuen-

tran los adultos mayores, quienes al alcanzar cierta edad ven disminuida su capacidad física y con ello la posibilidad de ejercer en toda su dimensión alguno de sus derechos”. Lo que implica la ejecución y puesta en marcha de garantías y políticas públicas por parte de todos los órganos del Estado, con la finalidad de garantizar el desarrollo integral de este grupo de personas, que por el acaecimiento de la edad se encuentran en una situación de indefensión manifiesta, agravada por los severos quebrantos de salud que suelen acompañar el proceso natural de envejecimiento del ser humano.

No es ajeno a la realidad de nuestro país encontrar en condiciones de extrema desprotección al Adulto Mayor, lo que implica preguntarnos ¿dónde queda la consecución de los fines del Estado Social de Derecho?, ¿qué hacer para evitar que sigan siendo vulnerados los derechos de este grupo de personas? Todo ello porque dentro del Estado Social de Derecho como el adoptado por la Carta Política en su artículo 1°, existe un fin último y supranacional “la dignidad humana”.

Aunando a lo anterior, los factores de extrema pobreza, de desamparo por parte del grupo familiar, los quebrantos de salud, la indigencia, la atención precaria del Sistema de Seguridad Social, hacen necesario y de urgencia la creación de un Organismo del Estado que se encargue de velar y de atender los requerimientos y necesidades de esta población.

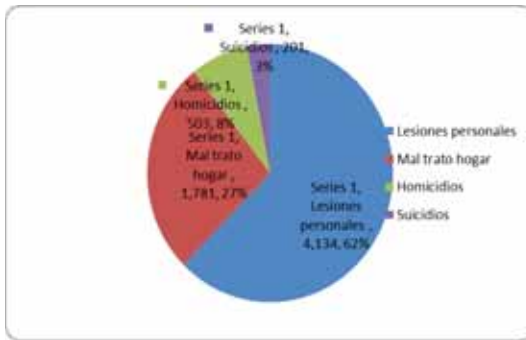
Con la creación de las Defensorías para el Adulto Mayor, se garantizaría el restablecimiento ejercicio pleno de los derechos de este tipo de población, quienes contarían con un organismo consultor y asesor para sus quejas y reclamaciones.

Estadísticas respecto de los adultos mayores

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)¹ el 27% (1.781 adultos mayores) se producen en el hogar, por parte de hijas, hijos, familiares, hermanos y cuñados. De los 1.748 casos el 42.2% (751) son adultos en edades 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 la 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 inoperante hay muchas leyes, normas y programas, pero no están ni coordinadas, ni articuladas para avanzar a la suprasectorialidad, como es el caso 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 pone 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 con-

¹ Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

tra 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 porqué 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 en 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 años².

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 desarrolla-

dos de 80 años, pero en ambos, viven más que los hombres. En los países desarrollados esa ventaja varía entre cinco y ocho años³ según la ONU.

Finalidad del proyecto

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 prioritario 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 2008⁴, y los Decretos números 4155 y 4156 de noviembre de 2011⁵ 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 Familiar⁶, 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 ga-

³ ONU.

⁴ "Por medio de la cual se dictan normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los adultos mayores".

⁵ Decreto número 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".

⁶ Decreto número 4156, por el cual se determina la adscripción del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

² DANE, Censos 1905 y proyecciones de población en Colombia. Censo 2005.

rantía 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 número 1137 y 1138 de junio de 1999⁷, 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 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 a la 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 que institución y/o sector será el encargado de articular el sistema en Departamentos, Distritos y Municipios, ni quien 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 representa-

⁷ Decreto número 1137, por el cual se organiza el Sistema Administrativo de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones.

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

ción 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 el 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.

Marco constitucional y legal

El desarrollo de la legislación e intervenciones en el 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 Intendenciales 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”. Como desarrollo de este artículo constitucional, se da la Resolución número 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, 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 Luis 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.

- CONPES105 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.

A nivel internacional uno de los principales Instrumentos 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.

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 mecanismo 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.

Impacto fiscal de la iniciativa.

Ley 819 de 2003

El proyecto de ley se ajusta a las facultades conferidas al Congreso de la República y al ejercicio de las funciones que le corresponden constitucionalmente, establecidas en los artículos 150 y 154 de la Constitución Política y concordantes, en consonancia los preceptos de la Ley 5ª de 1992, para la iniciativa legislativa, así como a la Doctrina Jurisprudencial de la Corte Constitucional.

En Sentencia C-502 de 2007, de 4 de julio de 2007, M. P. Doctor Manuel José Cepeda Espinosa, se dijo que el artículo 7º de la Ley 819 de 2003:

“Debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando

estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda”.

Así mismo, en reiteradas ocasiones, admite la probabilidad de las iniciativas del Congreso del gasto público por parte del Congreso, la Sentencia C-859-2001 de la Corte Constitucional, señala que:

“...La jurisprudencia admite la posibilidad que a través de iniciativas de gasto público el Congreso pueda disponer la participación de la Nación en el desarrollo de funciones que son de exclusiva competencia de los entes territoriales cuando se presenta el presupuesto de hecho regulado en el parágrafo del artículo 21 de la Ley 60 de 1993, en virtud del cual se pueden ordenar apropiaciones presupuestales para la ejecución de funciones a cargo de la Nación con participación de las entidades territoriales y partidas de cofinanciación para programas en desarrollo de funciones de competencia exclusiva de las entidades territoriales. En criterio de la Corte, estas hipótesis están en consonancia con los principios de concurrencia, coordinación y subsidiaridad a que se refiere el segundo inciso del artículo 288 de la Ley Fundamental”.

De esta manera, el proyecto de ley busca la garantía y el desarrollo de los derechos constitucionales de los adultos mayores, quienes son sujetos de especial protección y requieren de toda la atención de los organismos del Estado para sobrellevar la vejez, razón suficiente y válida para que se destinen las partidas presupuestales pertinentes para llevar a cabo el funcionamiento de las Defensorías del Adulto Mayor.

Proposición

De acuerdo a las consideraciones expuestas, solicito a los integrantes de la honorable Comisión Séptima del Senado de la República, aprobar en primer debate el Proyecto de ley número 93 de 2012 Senado, a través de la cual se modifica la Ley 1251 del 27 de noviembre de 2008, Título II artículo 8º parágrafo 2º y se crean las Defensorías para Protección Integral del Adulto Mayor.

Senadores Ponentes,

Liliana M. Rendón Roldán, Gilma Jiménez
Gómez, Antonio José Correa Jiménez.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los ocho (8) días del mes de noviembre año dos mil doce (2012).

En la presente fecha se autoriza la **publicación en la Gaceta del Congreso**, el informe de ponencia para primer debate y texto propuesto para primer debate, en veintitrés (23) folios al Proyecto de ley número 93 de 2012 Senado, *a través de la cual se modifica la Ley 1251 del 27 de noviembre de 2008, Título II artículo 8° parágrafo 2° y se crean las Defensorías para Protección Integral del Adulto Mayor*:

Autoría del proyecto de ley de la honorable Senadora *Liliana María Rendón Roldán*.

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE ANTE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 93 DE 2012 SENADO

a través de la cual se modifica la Ley 1251 del 27 de noviembre de 2008, Título II artículo 8° parágrafo 2° y se crean las Defensorías para 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. Se define como el reconocimiento de derechos a este grupo poblacional, con el fin de asegurar el cumplimiento y disfrute de los mismos, promoviendo y previniendo su amenaza o vulneración, y garantizando la restitución de los mismos.

Para garantizar el disfrute de la protección integral, se debe articular y coordinar el Sistema Público de Bienestar Familiar, asignando los

recursos técnicos, administrativos, financieros y humanos que le permitan cumplir con la ley. El ICBF definirá 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.

Ponentes Senadores,

Liliana M. Rendón Roldán, Gilma Jiménez Gómez, Antonio José Correa Jiménez.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los ocho (8) días del mes de noviembre año dos mil doce (2012).

En la presente fecha se autoriza la **publicación en la Gaceta del Congreso**, el informe de ponencia para primer debate y texto propuesto para primer debate, en veintitrés (23) folios al Proyecto de ley número 93 de 2012 Senado, *a través de la cual se modifica la Ley 1251 del 27 de noviembre de 2008, Título II artículo 8° parágrafo 2° y se crean las Defensorías para Protección Integral del Adulto Mayor.*

Autoría del proyecto de ley de la honorable Senadora *Liliana María Rendón Roldán.*

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 103 DE 2012 SENADO

por la cual se incentiva la generación de empleo, modificando el artículo 11 de la Ley 1429 de 2010.

Bogotá, D. C., noviembre 7 de 2012.

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

Secretario Comisión Séptima

Senado de la República

Asunto: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 103 de 2012 Senado, *por la cual se incentiva la generación de empleo, modificando el artículo 11 de la Ley 1429 de 2010.*

Apreciado doctor:

En cumplimiento de la designación que me fue encomendada, presento el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 103 de 2012 Senado, *por la cual se incentiva la generación de empleo, modificando el artículo 11 de la Ley 1429 de 2010*, en los siguientes términos:

I. Antecedentes.

II. Consideraciones fácticas.

III. Motivos y Justificación

IV. Conclusiones.

V. Proposición.

Cordialmente,

Gloria Inés Ramírez Ríos,

Senadora de la República
en representación del PDA.

I. Antecedentes

El Congreso de la República expidió la Ley 1429 de 2010, con el objetivo de estimular la ocupación de los jóvenes y formalizar el empleo en Colombia. Para estos efectos, la ley abordó seis grandes áreas de interés en materia laboral:

1. Programas de desarrollo empresarial (artículo 3°).

2. Reducción temporal en los costos de algunos requisitos legales que deben cumplir las pequeñas empresas durante sus primeros años de operación (artículos 4°, 5°, 6° y 7°).

3. Incentivos para la generación de empleo de colectivos desfavorecidos laboralmente. (artículos 9°, 10, 11 y 13).

4. Disposiciones acerca de las cooperativas de trabajo asociado (artículo 63).

5. Simplificación de trámites (artículos 17 a 23).

6. Creación del Sistema Nacional de Información sobre Demanda de Empleo (artículos 51 a 59).

Es de nuestro interés concentrarnos en los incentivos para la generación de empleo, entre los que se cuenta la posibilidad de descontar del impuesto de renta los pagos realizados por aportes parafiscales y contribuciones al Fosyga y al Fondo de Garantía de Pensión Mínima para las empresas que vinculen a jóvenes menores de 28 años, personas en situación de desplazamiento, en condición de discapacidad, mujeres mayores de 40 años que no hayan tenido un contrato de trabajo en los 12 meses anteriores a su vinculación, y/o personas cabeza de familia que estén en los niveles 1 y 2 del Sisbén. En el siguiente cuadro pueden observarse los beneficios establecidos para las empresas¹.

Cuadro 2.2
Beneficios de la Ley 1429 para empresas que aumentan su nómina

Población beneficiaria y duración beneficio (1)	Empresas beneficiarias
Menores de 28 años	No superior a 2 años por empleado Todas las empresas que aumenten su nómina respecto al mes de diciembre del año anterior. Se excluyen los nuevos empleos por fusión de empresas y los correspondientes a trabajadores asociados de cooperativas (*). Beneficio de duración indefinida.
Desplazados, reintegrados y discapacitados	No superior a 2 años por empleado Beneficio: valor de los aportes a SENA, ICBF, Cajas de Compensación, a subsidio de solidaridad de salud y al fondo de garantía de pensión mínima como descuento tributario al momento de pagar el impuesto de renta.
Trabajadores cabeza de familia, Sisbén 1 y 2	No superior a 2 años por empleado Beneficio: valor de los aportes a SENA, ICBF, Cajas de Compensación, a subsidio de solidaridad de salud y al fondo de garantía de pensión mínima como descuento tributario al momento de pagar el impuesto de renta.
Mujeres mayores de 40 años sin contrato laboral durante los últimos 12 meses	No superior a 2 años por empleado Montos solicitados como descuentos tributarios no pueden ser también deducidos como costos en la determinación del impuesto de renta.
Trabajadores asalariados por primera vez inscritos en la PILA, con sueldo inferior a 1.5 SM	No superior a 2 años por empleado Los aportes al SENA, ICBF y Cajas de Compensación deben ser efectivos y oportunamente pagados para poder ser reclamados como descuento tributario.

(1) Al momento del inicio del nuevo contrato de trabajo.

(*) La empresa beneficiaria debe aumentar el número de trabajadores por los cuales cotizaba en diciembre del año anterior y al mismo tiempo incrementar la suma de los ingresos base de cotización de todos sus empleados.

Fuente: elaboraciones del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en Ley 1429 de 2010

Para ser beneficiarias del descuento, las empresas deben incrementar su nómina con relación a la vigente en diciembre del año anterior, con

trabajadores de las características anteriormente mencionadas. Debido a esto, podrán tomar el valor pagado de los aportes parafiscales correspondientes como descuento tributario para efectos de la determinación del impuesto de renta. El artículo 11 de la mencionada ley se refiere especialmente a los descuentos tributarios derivados de la vinculación de mujeres mayores de 40 años que cumplan con las siguientes condiciones:

1. Que se trate de nuevos empleos y que no sean producto de la fusión de empresas.

2. Que los valores solicitados como descuento tributario no hayan sido incluidos como deducción del impuesto de renta.

3. Que los aportes al Sena, el ICBF y las Cajas de Compensación Familiar hayan sido efectiva y oportunamente pagados.

4. Los descuentos tributarios no aplican para las Cooperativas de Trabajo Asociado en relación con sus asociadas.

5. Aplica únicamente para mujeres mayores de 40 años y en ningún caso podrá exceder de 2 años por empleada.

6. En ningún caso el descuento podrá hacerse sobre los aportes por empleadas contratadas que reemplacen personal contratado con anterioridad.

La modificación que introduce el Proyecto de ley número 103 de 2012 Senado al artículo 11 de la Ley 1429, pretende incluir a los hombres mayores de 45 años, por considerarlos una población a la cual también debe ir dirigido el beneficio. En conjunto, la supuesta preocupación tanto de la ley como del proyecto es responder a los altos y persistentes niveles de informalidad y desocupación que azotan al país.

Sin embargo, cabe aclarar que el proyecto de ley no ataca la raíz del problema del desempleo y la informalidad, que son el resultado de la implementación de más de veinte años de reformas neoliberales y de desregulación del mercado de trabajo para reducir al máximo los costos laborales. Este proceso, que se inició con la Ley 50 de 1990 y que continuó con la Ley 789 de 2002 y otras normas, requiere de cambios a fondo y no de medidas cosméticas como las que contempla el proyecto de ley.

El sofisma de que la generación de empleo es una consecuencia directa de la reducción de los costos a los empresarios, en este caso, de los impuestos, ha sido desmentido por la realidad. Por eso, como congresistas de la oposición, siempre nos hemos opuesto a medidas como las que contempla el proyecto de ley, porque, en vez de generar empleo, han demostrado tener consecuencias nefastas sobre la economía y las finanzas del Estado, ya que, por una parte, están en contravía de una política tributaria justa, y por la otra, atentan contra los derechos y conquistas de los trabajadores.

¹ Farné, Stefano. ¿La Ley 1429 de 2010 ha formalizado el empleo en Colombia? Boletín del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social. Bogotá, D. C. Diciembre de 2011.

II. Consideraciones generales

Debido a los antecedentes explicados, el Senado de la República debe archivar el Proyecto de ley número 103 de 2012 Senado, por las siguientes razones:

1. El impacto real de la Ley 1429 de 2010 en la generación de empleo y la formalización laboral es altamente discutible, por lo que expedir una nueva ley en el mismo sentido carece de fundamentos serios.

2. La medida, aún en el caso de que funcione efectivamente, es precaria para responder a la complejidad de las desigualdades de género existentes en el mercado laboral colombiano.

3. La Ley 1429 ha tenido un impacto nulo en la reducción del desempleo y la informalidad de mujeres mayores de 40 años y no hay ningún argumento para afirmar que sus resultados serían positivos en el caso de los hombres.

4. La medida de exonerar, así sea temporalmente, a los empresarios de los aportes que deben hacerle al Sena, al ICBF, a las cajas de compensación familiar, a la subcuenta de solidaridad del Fosyga y al Fondo de Garantía de Pensión Mínima por la contratación de mujeres mayores de 40 años y hombres de más de 45, es una verdadera exageración si se compara con los improbables beneficios que podría producir y, en cambio, contribuye a desfinanciar estas entidades.

III. Motivos y justificación: Archivo del proyecto

1. Impacto incierto de la Ley 1429 de 2010

De acuerdo con un estudio realizado por el Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social de la Universidad Externado de Colombia sobre el impacto de la Ley 1429 de 2010 en el mercado laboral², se identificaron las siguientes debilidades de la medida sobre generación de empleo:

- La Ley 1429 carece de la necesaria integridad y resulta insuficiente para enfrentar con eficacia la compleja problemática de la informalidad del país. Se limita a un conjunto de medidas que, por un lado, intentan aumentar los beneficios de la formalidad –los programas de desarrollo empresarial– y, por el otro, se dirigen a reducir los costos de la formalización reduciendo progresivamente el pago de algunos impuestos y obligaciones legales, lo cual genera un efecto contradictorio con la ley.

- No se conocen encuestas especiales para poder conocer el número real de empresas que se han formalizado como consecuencia exclusiva de la Ley 1429 y evaluar su verdadero impacto ocupacional. “(...) No existe una línea de base

ni la ley ha previsto un sistema de seguimiento y monitoreo de los resultados por conseguir. Es más, en las anteriores secciones se ha resaltado cómo hasta ahora no existe ninguna obligación de registro por parte de los beneficiarios de los incentivos a la generación de empleo, ya sean empresas o poblaciones vulnerables. Por su lado, la escasa información que se encuentra disponible sobre empresas formalizadas es absolutamente insuficiente para poder medir el alcance de las medidas previstas en la Ley 1429”³.

- Hasta ahora, los artículos que disponen incentivos para la generación de empleo de colectivos desfavorecidos laboralmente, no han sido reglamentados, por lo cual los beneficios son inciertos. Además, hay que tener en cuenta que ya existían programas de formalización laboral adelantados por la Cámara de Comercio, así como otros beneficios tributarios establecidos en el Decreto número 525 de 2009, de manera que las empresas pueden escoger a qué legislación se acogen para obtenerlos y, de acuerdo con el estudio, la mayoría prefiere reajustar sus contribuciones parafiscales según el Decreto número 525. (Ver Cuadro).

Cuadro 2.4
Empresas y trabajadores beneficiarios del Decreto 525 y de la Ley 1429

Fin de:	Beneficiarios del Decreto 525 de 2009 (1)		Beneficiarios de la Ley 1429 de 2010 (2)		Potenciales beneficiarios
	Empresas aportantes	Trabajadores cotizantes	Empresas aportantes	Trabajadores cotizantes	
2011	Enero	7.962	96.291	-	-
	Febrero	8.435	105.948	-	-
	Marzo	9.474	121.844	-	-
	Abril	9.534	121.746	434	3.354
	Mayo	9.966	126.416	829	6.106
	Junio	9.553	124.626	1.084	7.682
	Julio	8.181	104.925	1.176	8.029
	Agosto	8.413	115.712	1.584	11.509

(1) Son beneficiarios las empresas micro, pequeñas y medianas (hasta 200 trabajadores o activos totales entre 5.001 y 30.000 salarios mínimos. Reglamenta el artículo 43 de la Ley 590 de 2000).

(2) Son beneficiarios las empresas micro y pequeñas (hasta 50 trabajadores o activos totales hasta 5.000 salarios mínimos).

Fuente: Ministerio de la Protección Social y Contecamaras. Corte a octubre de 2011.

- Dice el Informe que las empresas beneficiarias han sido pocas: “... de las 231.566 empresas que inicialmente se reportaron como beneficiarias de la Ley 1429 (para la reducción de la tarifa de su matrícula mercantil) quedaron solamente 184.674 potenciales beneficiarias para las deducciones previstas en el pago de los aportes parafiscales. De estas 184.674 apenas 1.584 habían efectivamente pagado a través de la PILA unas contribuciones parafiscales descontadas; es decir, habían generado puestos de trabajo atribuibles, aunque no de forma exclusiva, a los incentivos de la ley”⁴.

- El Gobierno había estimado la formalización de 350.000 empleos en cuatro años como consecuencia exclusiva de la aplicación de la ley, lo que implicaría la formalización de 87.500 empleos cada año, cifra que según el estudio del Externado “resulta prácticamente imposible de alcanzar en el próximo mes de diciembre”⁵.

² Farné, Stefano. ¿La ley 1429 de 2010 ha formalizado el empleo en Colombia? Boletín del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social. Bogotá, D.C. Diciembre de 2011.

³ Op. Cit, página 27.

⁴ Op. Cit, página 9.

⁵ Op. Cit, página 30.

• De hecho, el Director del Observatorio, Stefano Farné, afirma que “(*...a diciembre de 2011 se habían postulado 290.703 empresas para los beneficios concedidos por la ley, las cuales sólo afiliaron a 35.952 nuevos trabajadores, menos de la mitad de los empleos que debían generarse durante el primer año. Es más, es apenas obvio que muchos de estos trabajadores no le deben su empleo a la ley de formalización, sino al crecimiento de la economía*)”⁶.

• Además, es importante anotar que hay una utilización fraudulenta de los beneficios tributarios de la ley por parte de algunas empresas. En efecto, hay casos de empresas que aprovecharon la amnistía con el propósito de pagar renovaciones atrasadas de matrícula mercantil para poder liquidarse, pero que su impacto en la generación de empleo formal fue nulo. “*En Bogotá, el 37% de las empresas amnistiadas está en proceso de liquidación, por lo tanto no tiene nómina que pagar*”⁷. Sumando a esto, vale la pena decir que la mayoría de nuevas empresas beneficiarias, aproximadamente un 50% no emplean personal asalariado directo y, “*de pronto, más que de “verdaderas” empresas (en sentido común) se trata de pequeñas actividades profesionales*”⁸.

2. Medidas insuficientes desigualdades de género existentes en el mercado laboral colombiano

Ahora bien, al analizar el Proyecto de ley número 103 de 2012 Senado, se encuentra que esta medida sólo es un “pañito de agua tibia” de cara a la problemática del mercado laboral que enfrentan las mujeres de todas las edades. Se abordan a continuación los principales aspectos:

– Calidad del empleo:

• La mencionada ley no ha sido la solución ni tampoco ha implicado mejoramiento en la calidad del empleo para las mujeres, quienes según el último Informe de Trabajo Decente⁹ siguen padeciendo las peores formas de discriminación en el mercado laboral, algunas de ellas son las siguientes:

• Aunque el porcentaje de mujeres en edad de trabajar (79.5%) es mayor que el de hombres (78%); las mujeres tienen menor tasa de participación: 52.8% frente a 75.1% de los hombres en el mercado laboral.

• Respecto a la tasa de ocupación, la de los hombres es del 68.9%, mientras que la de la muje-

res es apenas del 45.2%. Esta situación se traduce en una mayor tasa de desempleo para las mujeres, que aunque bajó 1.2% respecto a 2010, todavía se mantiene muy alta: 14.4% para el año 2011, o sea 6.1% por encima de la de los hombres. Esta cifra es importante, dado que Colombia se ubica como el segundo país con mayor desempleo femenino después de Jamaica, en América Latina¹⁰.

• Otro punto que merece la pena resaltar, es que para el año 2011 hay 631.000 mujeres en condición de trabajadoras familiares sin ninguna remuneración, cifra que es 37% superior a la de los hombres. Esto indica que las mujeres siguen empleándose en trabajos de mala calidad y precariamente remunerados.

• En cuanto a ingresos, las mujeres tenían un ingreso laboral inferior en un 19.03% al de los hombres.

– Informalidad Laboral:

• De acuerdo con el DANE¹¹, existen 2.407 millones de trabajadoras en el sector informal en las trece áreas metropolitanas del país. Así mismo había 634.000 millones de mujeres sin remuneración en todo el país. (Ver Cuadro).

Total de mujeres (en miles) con empleo informal y porcentaje de las mismas con respecto al total de la población económicamente activa (hombres y mujeres), para el total de las trece áreas metropolitanas¹, serie anual 2007-2011. Por representatividad de la muestra, no se puede desagregar por rama de actividad y ciudad.

Concepto	2007	2008	2009	2010	2011
PEA total	9405	9694	10190	10557	10902
Mujeres informales	1978	2058	2197	2320	2407
Proporción	21,0	21,2	21,6	22,0	22,1

Fuente: DANE, GEIH

Nota: Datos expandidos con proyecciones de población, elaboradas con base en los resultados del censo 2005.
Nota: Resultados en miles. Por efecto del redondeo en miles, los totales pueden diferir ligeramente

Total de trabajadores sin remuneración (en miles) según sexo para el total nacional, serie anual 2007-2011.

Concepto	2007	2008	2009	2010	2011
Total	742	726	933	1014	1091
Hombres	329	306	399	426	457
Mujeres	413	420	534	588	634

Fuente: DANE, GEIH

Nota: Datos expandidos con proyecciones de población, elaboradas con base en los resultados del censo 2005.
Nota: Resultados en miles. Por efecto del redondeo en miles, los totales pueden diferir ligeramente

• Estos datos indican que en los últimos años ha existido un aumento en el conjunto del trabajo informal femenino porque mientras en el 2007, en las 13 áreas metropolitanas, la informalidad entre las mujeres era del 21%; en el 2011 fue del 22.1%. Adicionalmente, en el 2007, las mujeres trabajadoras sin remuneración representaban el 56% del total de trabajadores del país, mientras que en el año 2011, estas mujeres aumentaron al 60%. Esto evidencia a todas luces que la situación ha empeorado.

• Según la Escuela Nacional Sindical, en el último año se ha evidenciado un crecimiento de 0.83 puntos porcentuales más de informalidad femenina que masculina, una tendencia que se mantiene

⁶ *El Tiempo* (octubre 12 de 2012.) Farné, Stefano. “Cuentas alegres y poco equitativas”.

⁷ Farné, Stefano. ¿La Ley 1429 de 2010 ha formalizado el empleo en Colombia? Boletín del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social. Bogotá, D. C. Diciembre de 2011. Página 28.

⁸ Op. Cit. Página 32.

⁹ Escuela Nacional Sindical. Informe sobre el estado del Trabajo Decente en Colombia 2012.

¹⁰ OIT. Panorama Laboral de América Latina 2011. Página 33.

¹¹ Respuesta Derecho de Petición Departamento Nacional de Estadística. Número Radicado 20122120031691. Abril 13 de 2012.

a lo largo de los años. Por posición ocupacional, el 43% de ellas son trabajadoras por cuenta propia y el 33% son obreras o empleadas particulares¹².

3. Impacto de la Ley 1429 empleo mujeres mayores de 40 años:

- Como afirma el estudio de la Universidad Externado, es imposible evaluar los verdaderos impactos de la Ley 1429 en su artículo 11 con respecto a la contratación de mujeres mayores de 40 años. No obstante, si se miran las cifras en el curso de los últimos años puede constatar que el porcentaje de mujeres en esa edad en situación de desempleo se ha mantenido inalterado.

- De acuerdo con las cifras del Ministerio de Trabajo, en 2010 las mujeres entre 45 a 49 años representaban el 3,7% del total de desocupadas a nivel nacional, estas cifras se mantuvieron inalteradas en el año 2011 donde el porcentaje de desempleo para las mujeres en este rango de edad se mantuvo igual¹³. Aunque la Ley 1429 en su artículo 11 se dirige a beneficiar la contratación de mujeres mayores de 40 años, las cifras constatan que no ha existido un impacto en la desocupación que se pretendía combatir para esta población.

- Por otra parte, el propósito del presente proyecto de ley pretende extender los beneficios tributarios a las empresas que contraten hombres mayores de 45 años. Esto le quita peso a la medida de discriminación positiva para las mujeres basada en el hecho de que ellas tienen en la realidad mayores barreras para acceder al mercado laboral.

- Según cifras del Ministerio del Trabajo, en el 2011 había 148.643 mujeres desocupadas entre los 45 y los 54 años que representaban el 54.43% del total de desocupados, mientras que los hombres desocupados fueron 124.444, representando el 45.57% del total de desocupados en esos rangos de edad a nivel nacional¹⁴. Como se puede observar, siguen siendo las mujeres aquellas mayormente afectadas por la desocupación, por lo que deben ser favorecedoras de las políticas estructurales que garanticen el derecho al trabajo.

4. Impactos negativos por las exenciones de parafiscales, aportes a salud y pensión mínima

En la actualidad, los patronos tienen por estos conceptos las siguientes obligaciones, liquidadas con base en la nómina de trabajadores:

Aportes parafiscales:		Cotizaciones a Seguridad Social:	
Cajas de Compensación Familiar	4%	Pensiones	12%
ICBF	3%	Salud	8.5%
SENA	2%	ARP	0.32%
Total	9%	Total	20.82%

¹² Escuela Nacional Sindical. Informe sobre el estado del Trabajo Decente en Colombia 2012.

¹³ Respuestas Ministerio del Trabajo al Derecho de Petición número 2110000 radicado el 5 de octubre de 2012.

¹⁴ Cálculos con base en Respuestas Ministerio del Trabajo al Derecho de Petición número 2110000 radicado el 5 de octubre de 2012.

- Las exenciones que se propusieron en el artículo 11 de la Ley 1429 de 2010 para los empresarios que contrataran mujeres mayores a 40 años y la modificación que se propone en el presente Proyecto de ley número 103 de 2012 para extender estos beneficios tributarios a quienes contraten hombres mayores de 45 años tienen implicaciones directas en la desfinanciación de instituciones como las Cajas de Compensación Familiar, ICBF y Sena.

- No resulta claro en las dos iniciativas legislativas cómo se recuperarán los recursos que dejan de recibir estas instituciones por parte de los aportes parafiscales de los que se exime a estas empresas, tampoco cómo se recuperaran los rubros orientados al Fosyga y al Fondo de Garantía de Pensión Mínima. Es pertinente aclarar que dichas instituciones son una parte fundamental de la seguridad social de los trabajadores y al recortar sus recursos se atenta directamente en contra el cumplimiento de sus derechos laborales.

- Por lo tanto, es incongruente apoyar estas medidas de exenciones tributarias so pretexto de contratar personal en cuanto “el mal resulta peor que el remedio”, pues como se ha mostrado, no es cierto que al reducir los beneficios tributarios haya mayor contratación; y de otra parte, las exenciones contribuyen a la reducción de los recursos parafiscales, lo que implica la desfinanciación de instituciones y rubros vitales para el aseguramiento social de los trabajadores favoreciendo aún más la acumulación de los capitalistas.

- La pretensión de suprimir los recursos parafiscales está también incluida en la Reforma Tributaria que está actualmente en trámite en el Congreso, si no nos oponemos a esta propuesta, estaremos en el comienzo del fin del SENA y el sistema de Bienestar Familiar.

- Los hechos demuestran que la verdadera causa del desempleo y la informalidad laboral no es ni la legislación ni las cargas parafiscales, sino el neoliberalismo, un modelo económico y social concebido por el gran capital internacional para maximizar las ganancias a costa de la sobreexplotación de los trabajadores y los pueblos.

IV. Conclusiones

A modo de conclusión, puede inferirse que el impacto la Ley 1429 de 2010 en la formalización del empleo ha sido nulo. Particularmente en el caso del artículo 11 que contempla descuentos tributarios para las empresas que contraten mujeres mayores de 40 años. En realidad, los descuentos tributarios no han tenido el impacto esperado ni en la reducción de la informalidad en general ni en la generación de empleo para esta población específica, más bien se han constituido en una vía de evasión de impuestos por parte de las empresas que cuentan con varios beneficios tributarios superpuestos.

Al respecto, cabe citar el Informe de la Universidad Externado que manifiesta, para el caso de la verificación de la contratación de mujeres en estas edades: “(...) existe una sombra de incertidumbre sobre los requisitos y el procedimiento para su reconocimiento, no obstante, más allá de su aplicación vale decir que por su mismo diseño su contribución al empleo nacional no podrá ser de mayor tamaño (...)”¹⁵. Sin embargo, el problema de fondo se encuentra en el diseño de la ley que concibe la generación de empleo como una consecuencia directa de los descuentos tributarios, lo cual es a todas luces una falacia neoliberal, demostrada por la misma dinámica del mercado laboral que cuenta con sólo el 32% de trabajadores con empleo decente¹⁶ y hoy tiene a más del 87.7% de los trabajadores por fuera de la seguridad social¹⁷.

Mientras no se cambie el rumbo de las políticas laborales, se continuará atentando contra el derecho fundamental al trabajo consagrado en el artículo 25 de la Constitución Política Nacional, puesto que el trabajo bajo esta doctrina economicista se ha convertido no en un derecho sino en un privilegio. En consecuencia, las medidas especiales para generar empleo sólo para un sector de la población son insuficientes de cara la problemática general de la precarización del empleo en Colombia.

Por lo tanto, es necesario incorporar medidas estructurales para favorecer la generación de empleo decente, revertir las políticas que generan y reproducen la informalidad con el fin de garantizar realmente la realización del derecho fundamental al trabajo y en particular, se solucione de fondo el problema del desempleo y la informalidad de las mujeres.

Por todas estas razones, nos oponemos al actual proyecto de ley que responde al empeño de profundizar en un modelo fracasado, disminuyendo los impuestos a las empresas, manteniendo los privilegios de los más ricos y castigando fuertemente a los asalariados. Sin lugar a dudas, esta política articulada con la reforma tributaria tendrá un efecto contrario a la formalización y la igualdad tal y como lo evidencian años de experiencias similares fallidas.

Debido a lo anterior, presento la siguiente,

V. Proposición

En coherencia con lo expuesto, presento a los honorables miembros de la Comisión Séptima de

Senado ponencia negativa, y solicito archivar el Proyecto de ley número 103 de 2012 Senado, *por la cual se incentiva la generación de empleo modificando el artículo 11 de la Ley 1429 de 2010*.

De la honorable Congressista,

Gloria Inés Ramírez Ríos,

Senadora de la República por el PDA.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los siete (7) días del mes de noviembre año dos mil doce (2012).

En la presente fecha se autoriza la **publicación en la Gaceta del Congreso**, el informe de ponencia para primer debate, en catorce (14) folios, al Proyecto de ley número 103 de 2012 Senado, *por la cual se incentiva la generación de empleo, modificando el artículo 11 de la Ley 1429 de 2010*. Autoría del proyecto de ley de la honorable Senadora *Claudia Jeanneth Wilches Sarmiento*.

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

NOTA SECRETARIAL

El presente informe de ponencia para primer debate y se ordena publicar, con proposición de archivo, solamente está refrendada por la honorable Senadora *Gloria Inés Ramírez Ríos*, en su calidad de ponente. Los honorables Senadores *Claudia Jeanneth Wilches Sarmiento*, *Edinson Delgado Ruiz* y *Germán Bernardo Carlosama López*, no refrendaron el presente informe de ponencia.

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 126 DE 2012 SENADO

por medio de la cual se declara Patrimonio Nacional Inmaterial la Semana Santa en el municipio de Sabanalarga, en el departamento del Atlántico.

Bogotá, D. C., 1° de noviembre de 2012

Doctor

ALFREDO ROCHA ROJAS

Secretario General

Comisión Cuarta del Senado de la República
Ciudad

Referencia: Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 126 de 2012 Senado, *por medio de la cual se declara Patrimonio Nacional Inmaterial la Semana Santa en el municipio de Sabanalarga, en el departamento del Atlántico.*

¹⁵ Farné, Stefano. ¿La Ley 1429 de 2010 ha formalizado el empleo en Colombia? Boletín del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social. Bogotá, D. C. Diciembre de 2011. Página 31.

¹⁶ Escuela Nacional Sindical. Informe sobre el estado del Trabajo Decente en Colombia 2012.

¹⁷ Vásquez Fernández, Héctor. Balance de los indicadores de empleo en los dos años del Gobierno Santos. Héctor. Edición N° 00315 – Semana del 10 al 16 de agosto de 2012.

Atendiendo la designación como ponentes del Proyecto de ley de número 126 de 2012 Senado, con base en lo establecido en los artículos 144, 150 y 156 de la Ley 5ª de 1992 nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate ante los honorables miembros de la Comisión Cuarta del Senado de la República, en los siguientes términos.

Antecedentes y trámite legislativo del proyecto

Este proyecto deviene de iniciativa parlamentaria a instancia del honorable Senador Efraín Cepeda Sarabia. El mencionado proyecto de ley fue radicado el día 27 de septiembre, siendo designados como ponentes los suscritos por parte de la Mesa Directiva de la Comisión Cuarta.

Contenido del proyecto

Este proyecto de ley tiene por objeto declarar Patrimonio Nacional Inmaterial la Semana Santa en el municipio de Sabanalarga, en el departamento del Atlántico, teniendo en cuenta la tradición histórica que enmarca este acontecimiento en este municipio y en especial las siguientes consideraciones:

La celebración de Semana Santa en Sabanalarga es una tradición histórica que cuenta con más de 200 años de antigüedad. Fue declarada Patrimonio Religioso Cultural por la Asamblea del Atlántico el 11 de diciembre del 2007. Es considerada por muchos como la Semana Santa más bella del Caribe, debido a un sinnúmero de manifestaciones de fervor que enmarcan la identidad de una celebración única del mundo.

Sabanalarga a través del tiempo ha sido el epicentro religioso del departamento del Atlántico. Los habitantes de Sabanalarga se preparan para estas celebraciones con mucha anticipación para mostrar una tradición viva de fe, tradición cultural y devoción. El solo llegar y pisar la plaza principal de la ciudad, contagia y envuelve al turista en la fragancia del incienso que se quema por todas las esquinas de la población y, que junto a un sol que pareciera brillar más que en todos los días del año, le indican que ha llegado a una de las celebraciones de Semana Santa más famosas y reconocidas de Colombia.

La organización de la Semana Santa ha estado a cargo de distinguidas personas de la ciudad, que durante todo un año preparan las solemnidades. Cada detalle de cada procesión es celosamente cuidado por cada una de las personas que, de generación en generación y por herencia de sus padres, se convierten por esos días en “cargadores”, “centuriones”, “apóstoles”, “nazarenos”, “samaritanas”, “vírgenes dolorosas”, “trompetero”, “campanero”, entre otros.

La Semana Santa en Sabanalarga empieza el viernes antes al Domingo de Ramos, con la Solemne Procesión de Nuestra Señora de los Dolo-

res, una imagen que es toda una joya para los sabanalargueros, traída desde España, hace más de un siglo, y junto al Santo Sepulcro, constituyen el legado querido de todos.

El Domingo de Ramos se realiza la Procesión de Jesús del Triunfo, al igual que en Jerusalén, se escenifica, donde la imagen de Jesús sobre un borrico, es aclamada hasta llegar a la Plaza de San Antonio, donde en un multitudinario acto se celebra la Santa Misa y luego por la noche orquestas y bandas sinfónicas se unen en una canto por la Paz.

El Lunes Santo, además de todas las muestras de piedad como la Santa Misa, confesiones y charlas, por la noche todos se congregan en el Huerto de los Olivos, un lugar apartado, en las afueras de la ciudad donde se dispone, para proceder a la entrega y tradición de judas, para caminar de ahí en adelante con dos pasos que lo muestran, acompañados de la guardia romana, y los mechones o candelas, que custodian el paso del Señor.

Hablar del Martes Santo es sumarse al talento, en este día en una escenografía montada por 100 actores, se representa la flagelación del Señor, arte, luces, banda sonora y vestuarios lujosos le dan certeza y realidad al momento, a partir de ahí sigue la procesión del Flagelado, con los judíos que le azotaron y más de 200 centuriones.

El Miércoles Santo, muchos escritores han coincidido que el Atlántico tiene dos grandes conmemoraciones, una el Carnaval de Barranquilla y la Semana Santa de Sabanalarga, en este día se inician grandes peregrinaciones a la ciudad, en su afán de venerar la imagen de Jesús Nazareno, que por la noche y en compañía de las Instituciones Educativas del municipio, marchan en compañía de 11 pasos. En este día es hermoso ver las mandas de los Nazarenos y cargadores.

Desde este día el silencio y el recogimiento se siente aún más en Sabanalarga desde las 6 a. m. solo se escucha la música sagrada, que desde los campanarios del majestuoso Templo de San Antonio, invitan a la oración, al ayuno y la penitencia, para luego por la tarde celebrar la Santa Misa del Lavatorio de los Pies y toda la noche y en los distintos templos de la ciudad, la adoración constante al Santísimo Sacramento.

Ya el Viernes Santo muy de madrugada a las 5 a. m., Sabanalarga se viste de blanco para caminar con el Señor a lo largo de las 14 Estaciones del Santo Vía Crucis, en un recorrido de 3 kilómetros, para llegar al templo donde se dispone el Calvario, donde está crucificado el Señor y se cierra el velo del templo. Por la tarde se realiza la adoración de la Santa Cruz, donde se recoge la ofrenda para los Santos Lugares de Jerusalén.

Por la noche 20.000 personas colman en la plaza para escuchar el Sermón de las 7 palabras, cada año pronunciado por un orador de la escritura de la Sagrada distinto (Sacerdote) quien al pronunciar la última palabra, permite que se vea

la más viva muestra del fervor de Sabanalarga, al oscurecerse todo y presenciar la última palabra, permite que se vea la más viva muestra del fervor de Sabanalarga, al oscurecerse todo y presenciar un eclipse y la rasgadura del templo, que da lugar al descendimiento de la Cruz del cuerpo del Señor, para luego ser colocado en el Santo Sepulcro, donde inicia una Solemne Procesión de 4 horas, en ella se ven nazarenos, los floreros, las samaritanas, centuriones, cargadores, gateadores, presidida por las autoridades del departamento, del municipio y distintas organizaciones cívicas.

Después de este día, el sábado es un día de gran silencio, hasta por la tarde cuando sale la hermosa procesión de la Soledad de María en busca de su hijo, para dar paso a la Vigilia de Pascua, y cantar el ¡Aleluya!! Por la mañana a las 5 se realiza el encuentro y procesión del resucitado.

Por todas las consideraciones mencionadas a lo largo de este informe de ponencia, consideramos de real y gran importancia para nuestro país, preservar y promover este tipo de manifestaciones culturales, las cuales enriquecen nuestro folclor.

En ese sentido, presentamos el texto presentado por el autor de la iniciativa legislativa, el cual es el siguiente:

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 126 DE 2012 SENADO

por medio de la cual se declara Patrimonio Nacional Inmaterial la Semana Santa en el municipio de Sabanalarga, en el departamento del Atlántico.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Declárese Patrimonio Nacional Inmaterial la Semana Santa en el municipio de Sabanalarga, en el departamento del Atlántico.

Artículo 2°. Autorizar al Gobierno Nacional para efectuar las asignaciones presupuestales en la cuantía necesaria, para que sean incorporadas en las leyes de presupuesto de las próximas vigencias, de conformidad con lo establecido en los artículos 288, 334, 341 y 345 de la Constitución Política.

Artículo 3°. El Gobierno Nacional impulsará y apoyará ante los fondos de cofinanciación y otras entidades públicas o privadas, nacionales e internacionales, la obtención de recursos nacionales adicionales o complementarios a las apropiaciones para tal fin.

Artículo 4°. Autorícese al Gobierno Nacional para efectuar los créditos y contra créditos a que haya lugar, así como los traslados presupuestales que garanticen el cumplimiento de la presente ley.

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

Proposición

Con base en las anteriores consideraciones solicitamos a la Comisión Cuarta del Senado de la República, aprobar en primer debate el Proyecto de ley número 126 de 2012 Senado, *por medio de la cual se declara Patrimonio Nacional Inmaterial la Semana Santa en el municipio de Sabanalarga, en el departamento del Atlántico.*

Cordialmente,

Efraín Cepeda Sarabia, José Francisco Herrera, honorables Senadores de la República.

CONTENIDO

Gaceta número 803 - Martes, 13 de noviembre de 2012

SENADO DE LA REPÚBLICA

Págs.

PONENCIAS

Informe de ponencia para primer debate y Pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 32 de 2012 Senado, 232 de 2012 Cámara, por medio de la cual se crea la estampilla Pro Desarrollo "Construyamos juntos un nuevo Útica" y se dictan otras disposiciones.	1
Ponencia para primer debate y Texto propuesto al Proyecto de ley número 93 de 2012 Senado, a través de la cual se modifica la Ley 1251 del 27 de noviembre de 2008, Título II, artículo 8°, parágrafo 2° y se crean las Defensorías para Protección Integral del Adulto Mayor.	8
Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 103 de 2012 Senado, por la cual se incentiva la generación de empleo, modificando el artículo 11 de la Ley 1429 de 2010.	17
Ponencia para primer debate y Texto propuesto al Proyecto de ley número 126 de 2012 Senado, por medio de la cual se declara Patrimonio Nacional Inmaterial la Semana Santa en el municipio de Sabanalarga, en el departamento del Atlántico.	22