



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

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

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXII - N° 938

Bogotá, D. C., miércoles, 20 de noviembre de 2013

EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
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 EN COMISIONES PRIMERAS CONJUNTAS AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 141 DE 2013 SENADO, 146 DE 2013 CÁMARA

*por la cual se deroga la Ley 1157 de 2007 "Por la cual se desarrolla el artículo 227 de la Constitución Política, con relación a la elección directa de Parlamentarios Andinos y se dictan otras disposiciones".*

Honorable Senador  
JUAN MANUEL GALÁN PACHÓN  
Presidente de la Comisión Primera  
Senado de la República  
Ciudad

Honorable Representante  
JORGE ENRIQUE ROZO RODRÍGUEZ  
Presidente de la Comisión Primera  
Cámara de Representantes  
Ciudad,

#### SÍNTESIS DEL PROYECTO

El proyecto tiene como objetivo derogar la Ley 1157 de 2007, por medio de la cual se estableció la elección directa y en forma de sufragio universal y secreto de cinco (5) representantes de Colombia ante el Parlamento Andino, en el marco de Sistema Andino de Integración. Lo anterior, debido a que por decisión del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (Camre) en Sesión Ampliada con los Representantes Titulares ante la Comisión, se adelanta actualmente un proceso de reorganización de este sistema de integración, mediante el cual se ha dado inicio al proceso de preparación de un Protocolo que facilitará la salida del Parlamento Andino del Sistema Andino de Integración.

De esta manera, se establece que la representación del país ante el Parlamento Andino, mientras se adelanta el proceso de reestructuración, sea a través

de cinco (5) miembros del Congreso de la República elegidos según el reglamento interno de esta corporación.

#### TRÁMITE DEL PROYECTO

**Origen:** Gubernamental y Congresional.

**Autores:** Ministro del Interior, *Aurelio Iragorri Valencia*; Ministra de Relaciones Exteriores, *María Ángela Holguín Cuéllar*; honorable Senador *Juan Fernando Cristo*, honorable Representante *Hernán Penagos Giraldo*.

Proyecto Publicado: *Gaceta del Congreso* número 890 de 2013 Cámara.

**Mensaje de urgencia:** Resolución número 2672 de 2013.

#### Trámite General

• Este proyecto de ley estatutaria fue radicado el día viernes 1° de noviembre del año 2013, en la Secretaría General de la Cámara de Representantes. El mensaje de urgencia por parte del Gobierno Nacional fue radicado ante el Congreso de la República el miércoles 6 de noviembre de 2013.

• El día viernes 15 de noviembre las 10:00 a. m. se realizó audiencia pública sobre el proyecto de ley estatutaria, para escuchar las opiniones de la ciudadanía sobre el mismo.

#### COMPETENCIA Y ASIGNACIÓN DE PONENCIA

Mediante comunicación del día 7 de noviembre, notificada el mismo día conforme a lo expresado en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, se designó como Ponente al Representante a la Cámara *Germán Varón Cotrino*.

Mediante comunicación del día 13 de noviembre de 2013, notificada el mismo día conforme a lo expresado en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, se designó como Ponente al Senador *Eduardo Enríquez Maya*.

Esta ponencia se rinde dentro de los términos legales, luego de la realización de la audiencia pública.

#### COMENTARIOS DE LOS PONENTES

##### **A. INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES**

El artículo 226 de la Constitución Política establece que el Estado promoverá la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional.

El artículo 227, por su parte, establece que el Estado promoverá la integración económica, social y política con las demás naciones y especialmente con los países de América Latina y del Caribe mediante la celebración de tratados que sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad creen organismos supranacionales, inclusive para conformar una comunidad latinoamericana de naciones. También establece que la ley podrá establecer elecciones directas para la constitución del Parlamento Andino y del Parlamento Latinoamericano.

Así, con el Acuerdo de Cartagena, suscrito el 26 de mayo de 1969, se creó la Comunidad Andina, como el marco de integración entre el Estado Plurinacional de Bolivia, la República de Colombia, la República del Ecuador, la República del Perú y la República Bolivariana de Venezuela (la cual se desvinculó de la Comunidad Andina en el año 2006), y con los objetivos de *“promover el desarrollo equilibrado y armónico de los países Miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social; acelerar su crecimiento y la generación de ocupación; facilitar su participación en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano”*, así como *“propender a disminuir la vulnerabilidad externa y mejorar la posición de los países Miembros en el contexto económico internacional; fortalecer la solidaridad subregional y reducir las diferencias de desarrollo existentes entre los países Miembros”*.

En el Acuerdo de Cartagena, se estableció que el Sistema Andino de Integración (SAI) estaría conformado por una serie de órganos e instituciones, creados con el fin de trabajar en coordinación y armonía para profundizar la integración subregional andina.

Dentro de los principales órganos del SAI, se encuentran el Consejo Presidencial Andino, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (Camre), la Comisión de la Comunidad Andina, la Secretaría General de la Comunidad Andina, el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina y el Parlamento Andino.

Este último se creó formalmente mediante el Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, suscrito el 25 de octubre de 1979 y ratificado por la República de Colombia mediante la Ley 47 de 1983, que entró en vigor el 8 de diciembre de 1984. En el artículo 2º del Tratado se estableció lo siguiente:

*“El Parlamento Andino estará constituido por Representantes de los pueblos de cada una de las Partes Contratantes elegidos por sufragio universal y directo, según procedimiento que los Estados Miembros adoptarán mediante Protocolo Adicional*

*que incluirá los adecuados criterios de representación nacional que acuerden las Partes”*.

El artículo 3º, por su parte, establece que

*“Hasta que el Protocolo Adicional a que se refiere el artículo anterior entre en vigencia, el Parlamento Andino estará constituido por cinco representantes elegidos por los respectivos órganos legislativos de las Partes Contratantes de entre sus integrantes, según procedimiento que cada uno de aquellos adopte para el efecto”*.

El 23 de abril de 1997 se suscribieron: el *“Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino”* y el *“Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino sobre Elecciones Directas y Universales de sus Representantes”*, que en su artículo 4º establece lo siguiente:

*“En tanto se establezca un Régimen Electoral Uniforme, el Sistema de Elección de los Representantes Titulares ante el Parlamento Andino, así como el de sus suplentes, se regirá de acuerdo a la Legislación Interna de cada país Miembro”*.

El Protocolo sobre Elecciones Directas, en su artículo 5º define que

*“En cada país Miembro se elegirán cinco (5) Representantes Titulares al Parlamento Andino. Cada Representante tendrá un primero y un segundo suplentes que lo sustituirán en su orden, en los casos de ausencia temporal o definitiva. Los suplentes serán elegidos en la misma fecha, forma y por períodos iguales al de los Representantes Titulares”*.

Así mismo, en su artículo 10 establece que

*“El presupuesto anual aprobado para el funcionamiento del Parlamento Andino será cubierto por los recursos aportados por cada país Miembro, de conformidad con las disposiciones reglamentarias que se dicten al respecto.”*

*El pago de remuneraciones y demás emolumentos que deban recibir los Parlamentarios Andinos de Elección Popular será sufragado por sus respectivos Congresos en iguales proporciones que la de los Legisladores de cada país, con cargo al Presupuesto General de sus Congresos”*.

La Ley 1157 del 20 de septiembre de 2007, por la cual se desarrolla el artículo 227 de la Constitución Política, con relación a la elección directa de parlamentarios andinos, en su artículo 1º determina que

*“...los ciudadanos elegirán en forma directa y mediante sufragio universal y secreto cinco (5) representantes de Colombia al Parlamento Andino”*.

El artículo 2º de la Ley 1157 de 2007 define lo siguiente:

*“...el sistema de elección de los Representantes ante el Parlamento Andino se regirá de acuerdo a la legislación electoral colombiana en el entendido de que el régimen electoral transitorio establecido en la presente ley dejará de ser aplicable cuando entren en vigencia los instrumentos que establezcan el régimen electoral uniforme, salvo en lo que difiera expresamente a la normatividad interna colombiana”*.

##### **B. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA**

###### **1. La iniciativa no contraviene protocolos ni compromisos internacionales**

El Gobierno de Colombia no ha ratificado los Protocolos Adicionales al Tratado Constitutivo del

Parlamento Andino, y los mismos no han entrado en vigor, razón por la cual la Ley 1157 se creó con el propósito de desarrollar el artículo 227 de la Constitución Política, y no para aplicar el Protocolo Adicional sobre Elecciones Directas, que además no es un instrumento vigente para el Estado colombiano.

Así las cosas, una eventual derogatoria de la Ley 1157 de 2007 no contraviene ninguna obligación internacional del país, por cuanto esta no está vinculada al instrumento internacional en referencia.

Con lo anterior, se entiende que la derogación de la Ley 1157 no constituye una contravención a algún compromiso internacional, y que la única obligación para Colombia es que los parlamentarios sean designados por los Congresos Nacionales entre sus miembros, de conformidad con lo estipulado en el Tratado Constitutivo, artículos 2º y 3º, que sí se encuentra vigente para Colombia.

## **2. Evitar duplicidad de funciones en la representación ante la comunidad internacional**

La salida del Parlamento Andino del Sistema Andino de Integración está orientada a la eventual convergencia en el espacio que ofrecerá la creación del Parlamento Suramericano en el marco de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), evitando así la duplicidad de esfuerzos y promoviendo la eficiencia en la destinación de los recursos destinados a los mecanismos de integración y concertación regional de los que Colombia es parte.

## **3. Reestructuración de la Comunidad Andina**

Es importante señalar que los Cancilleres y Ministros de Comercio Exterior han iniciado un proceso de reingeniería de la estructura institucional de la Comunidad Andina, con el propósito de adecuar este mecanismo de integración a los retos del actual contexto internacional, y fortalecer el proceso de integración mediante la revisión del marco institucional para mantener las instancias que contribuyen efectivamente a este propósito.

Con esto presente, el 30 de julio de 2011 Colombia asumió la Presidencia Pro Témpore de la Comunidad Andina para el período 2011-2012, durante el cual impulsó este proceso de reingeniería del Sistema Andino de Integración.

Como resultado del mencionado proceso, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (Camre), en sesión ampliada con los Representantes Titulares ante la Comisión de la Comunidad Andina (conformado por los Ministros de Comercio o las máximas autoridades de Comercio de cada país Miembro), adoptó la Decisión 792 del 19 de septiembre de 2013 –sobre la implementación de la Reingeniería del Sistema Andino de Integración–.

La Decisión 792 establece, entre otros:

*“La creación de un Grupo de Alto Nivel para la revisión del marco institucional, el acervo jurídico comunitario y el sistema de solución de controversias de la Comunidad Andina, para presentar las reformas necesarias para la implementación de la nueva visión, lineamientos estratégicos y priorización de ámbitos de acción de la Comunidad Andina”.*

Al respecto, se encargó a este Grupo de Alto Nivel –conformado por los Viceministros de Relaciones Exteriores y los Viceministros de Comercio

de los países Miembros–, entre otras funciones, la siguiente:

*“Iniciar el proceso de preparación de un Protocolo que facilite la salida del Parlamento Andino del Sistema Andino de Integración, el mismo que una vez suscrito sería sometido a la aprobación de los Poderes Legislativos de los países Miembros”.*

## **4. Ausencia de capacidad decisoria**

Es también importante señalar que ni el Tratado Constitutivo del Parlamento Andino ni sus Protocolos Adicionales le otorgan a este organismo facultad decisoria alguna. En este sentido, el artículo 13 del referido Tratado establece que en ningún caso son vinculantes ni obligatorias. El Parlamento Andino, por lo tanto, no ejerce la función de desarrollo normativo en la Comunidad Andina, puesto que esta función se atribuye al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (Camre) y a la Comisión de la Comunidad Andina, que se pronuncian a través de Decisiones.

Por el contrario, las únicas atribuciones del Parlamento, de conformidad con lo estipulado en el artículo 13 del Tratado Constitutivo del Parlamento Andino (1979), son:

*a) Examinar la marcha del proceso de integración subregional a través de los informes anuales de los órganos de los Convenios y Acuerdos Andinos y de las informaciones que juzgue conveniente solicitarles;*

*b) Mantener relaciones de cooperación con los Parlamentos de las Partes Contratantes o de otros países con respecto a las materias previstas en este Tratado; y*

*c) Proponer medidas y sugerencias que coadyuven a la aproximación de las legislaciones de las Partes Contratantes.*

En consecuencia, el Parlamento Andino se pronuncia solo a través de recomendaciones, según lo establece el artículo 14 del Tratado en mención. Incluso, el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino (que, como se indicó anteriormente, no está vigente para el Estado colombiano), al buscar ampliar las atribuciones del Parlamento Andino, no contempla la adopción de medidas de carácter vinculante entre sus funciones.

## **5. Próximas elecciones parlamentarias**

En cuanto a la importancia de adelantar el trámite del presente proyecto de ley, es importante señalar que la Resolución número 1444 del 15 de febrero de 2013 de la Registraduría Nacional del Estado Civil, *“por la cual se establece el calendario Electoral para las elecciones de Congreso de la República y Parlamento Andino, que se realizarán el 9 de marzo de 2014”*, modificada por Resolución número 10367 del 10 de octubre del 2013, define que el período de inscripción de candidatos inicia el 9 de noviembre de 2013 y concluye el 9 de diciembre de 2013.

Así mismo, establece que el 16 de diciembre de 2013 vence el plazo para la modificación de renuncia y no aceptación, de conformidad con lo estipulado en la Ley 1475 de 2011. Como último plazo para la modificación de las inscripciones de candidatos a cargos de elección popular, esta última

ley determina en el artículo 31 que “cuando se trate de revocatoria de la inscripción por causas constitucionales o legales, inhabilidad sobreviniente o evidenciada con posterioridad a la inscripción, podrán modificarse las inscripciones hasta un (1) mes antes de la fecha de la correspondiente votación”.

En este orden de ideas, teniendo en consideración que mientras se continúa con el trámite legislativo en las respectivas cámaras del Congreso de la República, podría surtirse el término para inscribirse como candidatos a ser Representantes de Colombia ante el Parlamento Andino (del 9 de noviembre al 9 de diciembre de 2013), es posible que una vez sea sancionada la ley derogatoria se revoque la inscripción de los candidatos a Representante ante el Parlamento Andino, siempre y cuando la misma cobre vigencia un (1) mes antes de la fecha de la correspondiente votación, es decir, antes del 9 de febrero de 2014.

#### 6. Costos

Uno de los principales motivos del Gobierno Nacional en la aprobación del presente proyecto de ley estatutaria obedece a que los costos de asumir la representación de los Parlamentarios que fueron elegidos en las elecciones del 2010 han generado un importante impacto fiscal, que incluye los gastos relacionados con la organización de las elecciones por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil, y el pago de los salarios de los cinco representantes ante el Parlamento Andino.

En cuanto a los salarios y demás prestaciones sociales, es importante mencionar que estos son asumidos con cargo al Congreso de la República, que para el año 2013 ascienden a un valor aproximado a los \$305.400.000 anuales por cada uno de los cinco Parlamentarios elegidos, es decir, a \$1.527.000.000 en un año, o \$6.110.000.000 por cada período de cuatro años.

#### C. AUDIENCIA PÚBLICA

El 15 de noviembre de 2013 a las 10:00 a. m. en el recinto de la Comisión Primera del Senado, se llevó a cabo una audiencia pública sobre el proyecto de ley estatutaria número 141 de 2013 Senado, 146 de 2013 Cámara, a la cual asistieron el señor Ministro del Interior, el Vicecanciller y el Ponente, honorable Representante Germán Varón Cotrino. A continuación se hace un resumen de las observaciones presentadas por los distintos intervinientes:

##### **Pedro Miguel Montero**

Razones que motivaron el proyecto de ley:

##### • **Altos costos del mantenimiento del Parlamento Andino**

Es un argumento peligroso para la democracia. Pues de ser así, muchas instituciones democráticas deberían desaparecer, como es el caso del Congreso.

##### • **Carencia de atribuciones vinculantes**

Si bien al Parlamento Andino le falta una vinculatoriedad efectiva, la solución no es la eliminación del mismo, por el contrario, radica en su fortalecimiento.

Por último, con la eliminación del Parlamento Andino se desconocerían los pronunciamientos de la Corte Constitucional, que ha sostenido en repetidas ocasiones la imperiosa necesidad de que el Eje-

cutivo tenga la potestad de realizar controles políticos a nivel supranacional.

##### **Lourdes Castro García**

##### • **Consideraciones Políticas: ¿Cuál es la puesta del Gobierno en materia de integración?**

Se ha planteado una reingeniería que es necesaria para el Sistema Andino, debido a los nuevos desafíos de integración. Ahora, esta integración y reingeniería deben tener como base los parámetros de la democracia, equilibrio de poderes, participación ciudadana, etc.

Asimismo, debe haber una convergencia entre Mercosur y los demás sistemas de integración, sin que queden supeditados a las políticas del Gobierno de turno.

##### • **Consideraciones jurídicas**

La ley reglamentaria es una obligación internacional del Estado colombiano derivada del Protocolo de Trujillo, que a la vez funge en una obligación constitucional, de acuerdo con el artículo 227 C. P. Por lo tanto, la eliminación del Parlamento Andino ocasionaría un detrimento a la tradición constitucional y a los tratados internacionales.

##### **Mary Luz Herrán (Instituto de Estudios Democráticos)**

• Es delicado acabar con esta institución toda vez que hasta ahora está abriendo sus puertas para que la ciudadanía tenga acceso a los debates que este ejerce a nivel internacional. Debe fortalecerse, en vez de debilitarlo; la integración no debe ser solo comercial, sino también social. Se recalcó la ausencia del Gobierno colombiano en estos debates.

##### **Vicecanciller Carlos A. Morales**

• Colombia le apuesta a la integración internacional efectiva y a su fortalecimiento para obtener beneficios que impacten a los colombianos.

• Hubo una crisis institucional en la comunidad andina, siempre que la agenda temática era dispersa. En el 2011, cuando Colombia asume la Presidencia, propone llevar a cabo un proceso reingeniería con el apoyo de la Cepal y la Fundación Tulio Vargas.

• Las relaciones con las organizaciones de cooperación internacional se vieron menoscabadas, en razón a la dirección que desde el Parlamento Andino se les estaban dando a los recursos provenientes de dichas organizaciones.

• Se plantea la necesidad de nuevos mecanismos de integración como la Unasur, que cuenten con una agenda específica.

• Esta es una decisión consensuada con los cancilleres de Bolivia, Perú y Colombia, no obedece a una intención terca de la cancillería colombiana.

#### D. REFLEXIONES FINALES

##### **Inconstitucionalidad sobreviniente, argumentos que justifican la inaplicación de la Ley 1157 de 2007**

La excepción de inconstitucionalidad o el control de constitucionalidad por vía de excepción se fundamenta en el artículo 4° de la Constitución Política, según el cual la Constitución es norma de normas y en caso de incompatibilidad entre ella y la ley u otras normas jurídicas, deben aplicarse las disposiciones constitucionales. Pueden realizar este

control los jueces, las autoridades administrativas y aun los particulares, cuando tengan que aplicar una norma jurídica en un caso concreto. Los servidores públicos de oficio o a solicitud de parte.

La Ley Estatutaria 1157 de 2007 fue declarada provisionalmente exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-502 de 2007, teniendo en cuenta que se trataba del ejercicio de una facultad constitucional prevista en el artículo 227 superior, mientras se unificara en los países miembros del Sistema Andino de Integración el procedimiento de elección de los miembros del Parlamento Andino.

La inconstitucionalidad sobreviniente se presenta cuando las circunstancias de hecho o las normas constitucionales que sirvieron de parámetro para la declaración de constitucionalidad de una norma jurídica han cambiado por el transcurso del tiempo y en consecuencia se abre paso un nuevo examen de razonabilidad constitucional ante los nuevos motivos.

Hoy las condiciones han cambiado por estas razones:

1. Los protocolos Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino y Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino sobre elecciones directas y universales de sus representantes, suscritos en la ciudad de Sucre el 23 de abril de 1997, no han entrado en vigor, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 150 numeral 16 y 241 numeral 10 de la Constitución Política, y además porque para ello se requiere que la totalidad de países Miembros lo ratifiquen.

2. No tiene Colombia la obligación internacional de elegir directamente a los Parlamentarios Andinos y, de contera, deben aplicarse las normas internacionales en vigor para los países Miembros de la CAN, las cuales permiten a los Congresistas del país participar directamente en el órgano deliberante de la integración andina, sin perder la representación ante ese órgano del Sistema Andino de Integración.

3. El Estado Colombiano tuvo que dedicar altas sumas de dinero para cubrir el costo de la organización de las elecciones por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil, las cuales habrían podido destinarse a otras actividades y servicios de interés general. Los salarios y prestaciones sociales de los miembros del Parlamento Andino para el año 2013 ascienden a un valor aproximado a los \$305.400.000 por cada uno de los cinco parlamentarios elegidos, es decir, a \$1.527.000.000 en un año, o \$6.110.000.000 por cada periodo de cuatro años.

4. En ese orden de ideas, resultaría contrario a la Constitución Política prolongar el sistema de elección directa de 5 miembros del Parlamento Andino, pues el preámbulo y los artículos 1º, 2º, 365 y 366 de la Constitución Política imponen al Estado obligaciones perentorias e inaplazables, tales como estas: establecer un orden político, económico y social justo; dar prevalencia al interés general; servir a la comunidad, promover la prosperidad general, garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; atender los servicios públicos que son inherentes a la finalidad social del Estado; propender al bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, como finalidades sociales del Estado;

solucionar las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable.

5. Más aún, los costos que el Estado debe hacer para elegir 5 miembros del Parlamento Andino, mantener el funcionamiento de esta corporación y pagar sus sueldos y prestaciones, al igual que sus equipos asesores, contradicen los principios del Estado social de derecho. En efecto, la Corte Constitucional en la sentencia C-258 de 2013 define el Estado social de derecho como forma de organización política que tiene como uno de sus objetivos “combatir las penurias económicas o sociales y las desventajas de diversos sectores, grupos o personas de la población, prestándoles asistencia y protección”.

El corolario que se impone de las anteriores razones no puede ser otro: frente a la Ley 1157 de 2007, declarada provisionalmente exequible por la Corte Constitucional, surgen causales que justifican sostener una inconstitucionalidad sobreviniente.

Si lo anterior es razonable, el señor Registrador Nacional del Estado Civil podría abstenerse de regular la inscripción de candidatos al Parlamento Andino para las elecciones de marzo de 2014, por consecuencia inaplicar la Ley 1157 de 2007 y modificar en este aspecto la Resolución número 1444 del 15 de febrero de 2013, “por la cual se establece el calendario electoral para las elecciones de Congreso de la República y Parlamento Andino”.

#### **E. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

En aras de la claridad en la norma y por concordancia normativa, a continuación nos permitimos presentar la siguiente modificación al proyecto de ley estatutaria:

Modificar el título de la iniciativa legislativa, el cual quedará así:

“Por la cual se deroga la Ley 1157 de 2007 con relación a la elección directa de Parlamentarios Andinos y se dictan otras disposiciones”.

#### **F. PROPOSICIÓN**

Por las anteriores consideraciones y con base en lo dispuesto por la Constitución Política y la Ley, proponemos a los Honorables Senadores y Representantes dar primer debate en comisiones primeras conjuntas al proyecto de ley estatutaria número 141 de 2013 Senado, 146 de 2013 Cámara, con el pliego de modificaciones adjunto.

De los honorables Congresistas,

*Eduardo Enríquez Maya,*

Senador de la República.

*Germán Varón Cotrino,*

Representante a la Cámara.

#### **PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 141 DE 2013 SENADO, 146 DE 2013 CÁMARA**

*por la cual se deroga la Ley 1157 de 2007 con relación a la elección directa de Parlamentarios Andinos y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1º. Deróguese la Ley Estatutaria 1157 de 2007, por la cual se desarrolla el artículo 227

de la Constitución Política de Colombia con relación a la elección directa de Parlamentarios Andinos.

Artículo 2°. Mientras se establece un régimen electoral uniforme en el marco de la Comunidad Andina, para el período que inicia el 20 de julio de 2014, los Representantes de la República de Colombia ante el Parlamento Andino serán designados por el Congreso de la República de entre sus Congresistas y conforme a las reglamentaciones internas que sobre el particular se establezcan, de tal manera que se garantice en todo momento la participación de la República de Colombia en ese órgano del Sistema Andino de Integración, en cumplimiento de los compromisos internacionales que vinculen al Estado conforme lo previsto en el Acuerdo de Cartagena y en el Tratado Constitutivo del Parlamento Andino.

Parágrafo transitorio. Los representantes de Colombia ante el Parlamento Andino que para el momento de la entrada en vigencia de la presente ley aún no hayan finalizado el período para el cual fueron elegidos seguirán ejerciendo su cargo hasta el 19 de julio de 2014.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación en el *Diario Oficial* y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

*Eduardo Enríquez Maya,*

Senador de la República.

*Germán Varón Cotrino,*

Representante a la Cámara.

\* \* \*

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 31 DE 2013 SENADO

*por medio del cual se establece el programa de bicicletas escolares y se dictan otras disposiciones.*

SNMAH-085-2013

Bogotá, D. C., 19 de noviembre de 2013

Honorable Senador

EFRAÍN TORRADO GARCÍA

Presidente

Comisión Sexta Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad,

**Referencia:** Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 31 de 2013 Senado.

Apreciado Presidente:

De conformidad a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión, me permito rendir **Ponencia para Primer Debate del Proyecto de ley número 31 de 2013 Senado, por medio del cual se establece el programa de bicicletas escolares y se dictan otras disposiciones**.

Cordialmente,

*Mauricio Aguilar Hurtado,*

Senador de la República.

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 31 DE 2013 SENADO

*por medio del cual se establece el programa de bicicletas escolares y se dictan otras disposiciones.*

##### 1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

La presente iniciativa legislativa, fue presentada por los honorables Senadores *Manuel Virguez, Carlos Alberto Baena, Guillermo García Realpe, Alexandra Moreno Piraquive* y honorable Representante *Gloria Stella Díaz* ante la Secretaría del Senado de la República, asignándosele el número 31 de 2013 Senado, publicado en la Gaceta del Congreso número 574/13, repartido para su trámite correspondiente a la Comisión Sexta y del cual fui designado como Ponente el 13 de agosto del año en curso.

##### 2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

La presente iniciativa, tiene como objeto establecer el programa de bicicletas escolares en el territorio nacional, mediante el cual se buscará facilitar el transporte de los estudiantes y maestros a las instalaciones educativas en las zonas apartadas, fomentando así el acceso al derecho fundamental a la educación y evitando la deserción escolar.

##### 3. CONTENIDO Y ALCANCE DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley bajo estudio, consta de catorce (14) proposiciones legislativas. Dentro de los aspectos más relevantes, cabe resaltar lo siguiente:

En su **artículo 1°**, enuncia el objeto de la iniciativa legislativa resaltando que la creación del programa de "*Bicicletas Escolares*" y su implementación en el territorio nacional, facilita el acceso al derecho fundamental a la educación y evita la deserción escolar.

Respecto del **artículo 3°**, define el programa en mención y prioriza la necesidad de implementarlo en zonas apartadas o de difícil acceso a los planteles educativos del país.

El **artículo 4°**, relaciona los criterios para seleccionar a los planteles educativos que se beneficiarán del programa, entre los que se destacan:

1. Planteles que tengan dentro de su población estudiantil, alumnos con dificultades de acceso.
2. Planteles en zonas de frontera.
3. Planteles en zonas con altos índices de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).
4. Planteles en zonas con alta deserción estudiantil, y
5. Planteles en zonas con bajo rendimiento académico o con altos grados de repetencia.

Por su parte, el **artículo 5°** enumera los requisitos que deben cumplir los estudiantes para acceder al programa de "*Bicicletas Escolares*" así:

1. Buen desempeño académico, para el caso de los estudiantes.
2. Distancia comprendida entre el lugar de vivienda y el plantel educativo y

3. Manifestación voluntaria del maestro o el alumno y del responsable del menor de acogerse al programa.

El **artículo 6°** atribuye al Ministerio de Educación Nacional la responsabilidad de adquisición del parque de bicicletas.

En el mismo sentido, **artículo 10** establece la responsabilidad de los planteles educativos en cuanto a la entrega de las bicicletas a los usuarios, poniendo de por medio la celebración de un acuerdo entre el plantel y el beneficiario del programa, en donde se comprometen al mantenimiento periódico del vehículo garantizando su uso seguro y al adecuado manejo de la bicicleta durante el periodo lectivo respectivamente entre otros.

En relación al **artículo 11**, se destaca la atribución para celebrar convenios con entidades públicas o privadas por partes de los planteles educativos beneficiarios del programa, y el aprovechamiento de nuevos talentos deportivos por parte de Coldeportes en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional y las respectivas Secretarías de las entidades territoriales.

El **artículo 12**, contempla la destinación de partidas presupuestales por parte del Ministerio de Educación Nacional para la financiación del programa.

Y finalmente, el **artículo 14** trata sobre las vicencias y derogatorias.

#### 4. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

##### 4.1 Consideraciones Generales.

La educación como derecho fundamental, motor del desarrollo humano y elemento esencial para eliminar barreras de pobreza, es factor determinante para que las sociedades alcancen altos niveles de crecimiento económico y competitividad. Es por ello, que en la agenda de todos los Gobernantes, la educación juega un papel protagónico como estrategia para lograr el desarrollo.

Desde el punto de vista normativo y jurisprudencial, Colombia conservando un espíritu proteccionista y garantista, ha desarrollado ampliamente el derecho fundamental a la educación, contemplado en su Carta Política de 1991 artículo 67, como **“un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura... (…”)**

**Corresponde al Estado regular y ejercer la supremacía inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo. La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley”** (Negrilla y subrayado fuera del texto).

No obstante, este precepto constitucional tiene en sí mismo un contenido prestacional, reconocido por la doctrina nacional e internacional e involucrando cuatro dimensiones así: **“a) Disponibilidad del ser-**

**vicio, que consiste en la obligación del Estado de proporcionar el número de instituciones educativas suficientes para todos los que soliciten el servicio;**

**b) La accesibilidad, que consiste en la obligación que tiene que el Estado de garantizar que en condiciones de igualdad, todas las personas puedan acceder al sistema educativo, lo cual está correlacionado con la facilidad, desde el punto de vista económico y geográfico para acceder al servicio, y con la eliminación de toda discriminación al respecto;**

**c) Adaptabilidad, que consiste en el hecho de que la educación debe adecuarse a las necesidades de los demandantes del servicio, y, que se garantice la continuidad en su prestación, y, d) aceptabilidad, que hace referencia a la calidad de la educación que debe brindarse.”**<sup>1</sup> (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Así las cosas, y para efectos de la presente ponencia, se hace necesario resaltar la dimensión de **accesibilidad** de la educación en su contenido prestacional, haciendo referencia especial, a aquella obligación del Estado de implementar políticas públicas, programas, proyectos y en general todas aquellas estrategias encaminadas a la generación de infraestructura que permita el acceso, continuación y eficacia en la prestación de éste servicio, y que, el titular del derecho, podrá exigir al Estado o a los particulares, el despliegue de acciones para materializar y hacer uso efectivo de esta prerrogativa constitucional.

La **accesibilidad**, también nos pone de frente, la eliminación de toda barrera que obstaculice el acceso y permanencia al sistema educativo, implicando con ello la obligación de ofrecer servicio de transporte, especialmente para aquellos estudiantes que se someten a desplazamientos desproporcionados para llegar a sus respectivas escuelas, so pena de incurrir en un desconocimiento al derecho fundamental protegido.

A lo anterior, el alto Tribunal Constitucional manifiesta lo siguiente:

**“La Constitución reconoce y protege el derecho a la educación, y en particular el derecho de los niños a la educación, y cuando la Ley 115 de 1994, Ley General de Educación, establece en su artículo 4° que “corresponde al Estado, a la sociedad y a la familia velar por la calidad de la educación y promover el acceso al servicio público educativo, y es responsabilidad de la Nación y de las entidades territoriales, garantizar su cubrimiento”, directamente hacen alusión a que el Estado debe asegurar los medios necesarios para permitir el acceso de los menores a este servicio, ya que, precisamente el acceso es una condición indispensable para la efectividad del derecho. Pues nada se haría con reconocer a la educación como derecho fundamental sin que se creen las condiciones básicas que hagan posible el acceso al sistema educativo. Por eso, encuentra la Sala que cuando una institución educativa pública carece de transporte escolar, se encuentra desprovista de uno de los elementos esenciales para la prestación del servicio... (…”)**

<sup>1</sup> Sentencia T 779 de 2011, M.P Humberto Sierra Porto.

*No hay que olvidar que como lo señala el artículo 366 de la Constitución, la educación es objetivo fundamental del Estado, cuya finalidad social es el mejoramiento de la calidad de vida de la población y el bienestar general, para lo cual en los planes y presupuestos de la Nación y de las “entidades territoriales”, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación”<sup>2</sup>.*

Ahora bien, en aras de dar aplicabilidad al mandato constitucional y legal, y conscientes de las deficiencias en cuanto a accesibilidad de la educación en Colombia se refiere, disminuir la deserción escolar y eliminar las barreras al ejercicio de este derecho fundamental, la presente iniciativa se presenta como una medida que optimiza la cobertura en el servicio de transporte escolar e incentiva la asistencia de los alumnos, especialmente en las zonas rurales o apartadas del territorio nacional.

De igual forma, ésta propuesta legislativa va de la mano con lo expuesto en el actual Plan Nacional de Desarrollo “*Prosperidad para todos 2010-2014*”, en el que se prioriza el despliegue de acciones que garanticen el transporte escolar, la evaluación de programas de ayudas, que respondan a la prestación de este tipo de servicio en zonas rurales y aisladas, asegurando condiciones mínimas de cobertura y seguridad por parte del Ministerio de Educación Nacional en coordinación con el Ministerio de Transporte. Este tipo de programas deben asegurar la vinculación de vehículos accesibles para toda la población, incluida la población con movilidad reducida.

#### 4.2. Justificación.

Los grandes problemas que aquejan al sector rural colombiano, tienen que ver con la baja cobertura, calidad y pertinencia de la educación, pues no responde a las necesidades sociales, ni se ajusta a la demanda de la población. Persisten altas tasas de deserción y repitencia, así como un número amplio de menores que nunca han sido atendidos por el sistema educativo.

Según cifras del Ministerio de Educación Nacional, la tasa de cobertura en las áreas rurales es de 81.3% comparada con 94.8% de las urbanas, es decir con un 13% de diferencia; y la tasa de deserción se ubica en un 4.53%, es decir 360.780 menores que abandonaron el sistema educativo en 2011. Como consecuencia de estas debilidades, permanecen latentes los altos índices de trabajo infantil, que para 2012 alcanzó una cifra de 15.2%, los bajos niveles de escolaridad, desempleo creciente, pobreza y violencia en las zonas más vulnerables del país.

Sumado a lo anterior, la debilidad institucional del nivel local en el desarrollo y sostenibilidad de los programas sociales, demanda un importante fortalecimiento en la gestión de los recursos e implementación, de proyectos por parte de los entes territoriales.

No obstante, se han venido emprendiendo esfuerzos para mejorar los indicadores relacionados con el acceso a la educación y permanencia en los ciclos escolares. Parte de las acciones emprendidas por la autoridad nacional, han consistido además de la amplia-

ción de la cobertura en educación básica y media, la implementación de opciones educativas articuladas con el desarrollo productivo y social, y la conformación de alianzas estratégicas entre instituciones educativas con diferentes sectores y niveles, entre otras.

La presente propuesta, pretende brindar una herramienta de transporte (bicicleta) que facilite el acceso de los niños y jóvenes desde sus hogares a los establecimientos educativos cuando estos se encuentren en zonas alejadas o de difícil acceso.

#### 4.3. Ámbito Internacional.

Este tipo de programas han sido desarrollados e institucionalizados en diferentes países de Latinoamérica y el mundo, tales como España, México, Nicaragua, Brasil, Argentina y Perú.

En el caso particular de Perú, el Ministerio de Educación viene impulsando desde el 2012 la iniciativa “Rutas Solidarias”, a través de la Dirección de Promoción Escolar, Cultura y Deporte (Dipe cud), proyectando a 2016, 100 mil escolares beneficiados a nivel nacional, mejorando con la distribución de bicicletas el traslado a sus escuelas. Los resultados que se van mostrando hasta el momento han permitido no sólo reducir el tiempo de viaje, sino también que los escolares lleguen a estudiar más despejados, con ganas de aprender, menos cansados y por lo tanto con mejor rendimiento.

El Ministerio de Educación identifica las regiones beneficiadas según criterios como: que se encuentren en zonas con quintil de pobreza 1, 2 y 3; zonas rurales, zonas con dispersión, zonas con bajo rendimiento escolar zonas de frontera.

Durante el trabajo coordinado con la comunidad, el Ministerio de Educación les pide su compromiso para dar sostenibilidad a la iniciativa, asumiendo todas las medidas expresadas en las cartillas entregadas con el mantenimiento no solo de las bicicletas, sino también de las rutas por donde van a transitar los escolares y el trabajo solidario desplegado<sup>3</sup>.

#### 4.4. Ámbito Nacional.

En Colombia, el programa de bicicletas escolares fue implementado exitosamente por la Administración Municipal de Sahagún Córdoba, entregando 800 bicicletas en las zonas rurales en convenio con los directores de los planteles educativos, para evitar la deserción escolar y así priorizar estudiantes que por sus necesidades requieren esta ayuda para acceder a su derecho a la educación<sup>4</sup>.

Así mismo en el corregimiento el Patico dentro de la jurisdicción de Talaigua Nuevo, en el sur de Bolívar, donde la Alcaldía hizo entrega de 170 bicicletas a igual número de estudiantes, con el propósito de solucionar su problema de transporte para ir a clases<sup>5</sup>.

Mediante iniciativa privada también se han realizado esfuerzos para poner a rodar a los jóvenes realiza-

<sup>3</sup> Tomado de comunicado de prensa. Abril 22 de 2013. <http://deporteyarteparacreer.wordpress.com/tag/rutas-solidarias-bicicletas-rurales-para-llegar-a-la-escuela/>

<sup>4</sup> Tomado de Centro Virtual de Noticias de la Educación. Abril de 2013. <http://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/w3-article-320581.html>

<sup>5</sup> Tomado del Periódico el Universal. Abril de 2013. <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/bolivar/ninos-reciben-170-bicicletas-para-ir-al-colegio-entalaigua-114520>

<sup>2</sup> Sentencia T 779 de 2011, M.P Humberto Sierra Porto.

escuelas. En el municipio de El Retiro en Antioquia, ha sido la Fundación Correcaminos, en cabeza del ciclomontañista Iván Echeverri, la que ha entregado 1.700 ciclas a pequeños de las 12 veredas más vulnerables del municipio, gracias a aportes privados, con el mismo objetivo de atacar la deserción escolar y lograr impulsar tanto el deporte como la educación<sup>6</sup>.

#### 4.5. Conveniencia de la Iniciativa.

Además de lo expuesto en las consideraciones generales de la presente ponencia, la creación del programa de “*Bicicletas Escolares*”, ayudará a los estudiantes colombianos a mantenerse dentro del sistema educativo. La entrega de estos vehículos, se presenta como una alternativa de transporte para aquellos estudiantes e incluso maestros, que deben recorrer trayectos largos o de difícil acceso y que debido al nivel de ingreso de sus hogares no poseen los recursos necesarios para desplazarse por cualquier medio de transporte diferente a sus propios pies.

Por otro lado, incentivar el uso de medios de transporte amigables con el medio ambiente, generaría un impacto importante en la emisión de gases efecto invernadero, principal causa del calentamiento global. En este sentido, la política sobre cambio climático en Colombia, se ve armonizada con el objeto de esta ley, al implementar como instrumento de transporte escolar la bicicleta, la cual permite el traslado a lugares con distancias considerables sin emisión de gases efecto invernadero.

También, la iniciativa trae consigo un componente de salud para los estudiantes usuarios de la bicicleta, ya que pueden obtener beneficios para el estado físico y mental de las personas, así como lo indica el informe “Salud y Bicicleta” publicado por el Centro de Salud de la Universidad Alemana del Deporte (DSHS) de la ciudad de Colonia, que se ocupa detalladamente de los efectos positivos de ir en bicicleta sobre las articulaciones, la espalda, así como sobre el sistema circulatorio e inmunológico.

*“Quien monta en bicicleta regularmente, se ahorra visitas al médico, medicamentos e incluso tratamientos muy costosos. Aunque no se empiece a hacer ejercicio regularmente hasta una edad avanzada, los resultados son palpables. Las personas que sufren las típicas molestias de dolor de espalda, sobrepeso y otras enfermedades cardiovasculares, podrían gozar de muchos años de buena salud, si se decidieran a usar más la bicicleta, comenta el doctor Froböse, presidente del Centro de salud de DSHS y coordinador principal de este nuevo estudio”<sup>7</sup>.*

Finalmente, se ha encontrado una relación positiva entre la práctica de la actividad física y el rendimiento académico en varios estudios realizados por el departamento de educación del estado de California en los EE.UU. (Dwyer et al, 2001; Dwyer et al, 1983; Linder, 1999; Linder, 2002; Shephard, 1997 y Tremblay et. al, 2000) que apoyan la idea de que el dedicar un tiempo sustancial a actividades físicas en las escuelas, puede traer beneficios en el rendimien-

to académico de los niños, e incluso sugieren que existen beneficios, de otro tipo, comparados con los niños que no practican deporte<sup>8</sup>.

## 5. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

### Constitución Política de Colombia.

**Artículo 2°.** *Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*

*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, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.*

**Artículo 67.** *“La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.*

*La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.*

*El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.*

*La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.*

*Corresponde al Estado regular y ejercer la supremacía inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.*

*La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.*

### Ley 115 de 1994 “por la cual se expide la Ley General de Educación.

**Artículo 4°.** *“Calidad y cubrimiento del servicio. Corresponde al Estado, a la sociedad y a la familia velar por la calidad de la educación y promover el acceso al servicio público educativo, y es responsa-*

<sup>6</sup> Tomado de el Periódico El Tiempo. <http://m.eltiempo.com/politica/ciclas-les-cambian-la-vida-a-1700-escolares/12245812>

<sup>7</sup> Tomado de <http://www.sevilla.org/sevillaenbici/contenidos/2-hazlobien/ventajas/UnaMedicinaSobreRuedas.html>

<sup>8</sup> El impacto de la actividad física y el deporte sobre la salud, la cognición, la socialización y el rendimiento académico: una revisión teórica Autores: William Ramírez, Stefano Vinaccia y Gustavo Ramón. Revista de estudios sociales de la Universidad de los Andes. <http://res.uniandes.edu.co/view.php/370/view.php>

bilidad de la Nación y de las entidades territoriales, garantizar su cubrimiento.

*El Estado deberá atender en forma permanente los factores que favorecen la calidad y el mejoramiento de la educación; especialmente velará por la cualificación y formación de los educadores, la promoción docente, los recursos y métodos educativos, la innovación e investigación educativa, la orientación educativa y profesional, la inspección y evaluación del proceso educativo.*

**Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Ley 74 de 1968), el Protocolo adicional de San Salvador (Convención Americana de Derechos Humanos), la Convención sobre los derechos de los niños y niñas suscrita por Colombia en Nueva York el 20 de noviembre de 1989.**

*En referencia al derecho a la educación de los menores, establece que: “esta es obligatoria, gratuita y compatible con la dignidad humana, haciendo indispensable la garantía de su acceso como componente esencial de este derecho (Subrayado fuera del texto), y, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que en su artículo 26 manifiesta que: “Toda persona tiene derecho a la educación. Esta debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz”.*

## 6. IMPACTO FISCAL

La presente iniciativa legislativa, genera impacto fiscal. No obstante, de ser aprobada, los gastos que se generen se entenderán incluidos en los recursos de la participación para educación, del Sistema General de Participaciones que le son asignados a las entidades territoriales, conforme a lo dispuesto por el artículo 356 de la Constitución Política y artículo 15 de la Ley 715 de 2001.

Para el caso en concreto, se aduce como sustento el pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la Sentencia C-911 de 2007, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas, no puede convertirse en óbice, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa, es preciso aclarar que la iniciativa contempla que la aplicación de ésta sea progresiva y conforme a la disponibilidad presupuestal.

De otro lado se resalta que de conformidad a lo dispuesto por el artículo 366 de la Constitución Nacional, la educación es objetivo fundamental del Estado, cuya finalidad social es el mejoramiento de la calidad de vida de la población y el bienestar general, para lo cual en los planes y presupuestos de la Nación y de las “entidades territoriales”, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación”. (Negrilla y subrayado fuera de texto).

La aprobación del presente proyecto de ley, generaría beneficios importantes para la población estudiantil, sobre todo dentro de las zonas rurales y/o de difícil acceso a los planteles educativos del país.

## 7. PLIEGO DE MODIFICACIONES AL ARTICULADO

Conforme a lo anteriormente expuesto y en atención al concepto número 2013EE78221 O 1 de fecha 8 de noviembre de 2013, radicado por el Ministerio de Educación Nacional, se proponen las siguientes modificaciones al articulado.

**Título del proyecto:** Se sugiere el cambio de la palabra “establece” por “crea”.

**Artículo 1º.** Se mejora la redacción del objeto.

**Artículo 2º.** Se propone el cambio de la expresión “delimitación” por “ámbito de aplicación” y se modifica ligeramente su redacción.

**Artículo 3º.** Se sugiere nueva redacción, incluyendo que las bicicletas escolares, también podrán ser entregadas para su uso al personal administrativo y de docentes del plantel educativo.

De igual forma, se adiciona un párrafo en el que se impone a las entidades territoriales, la segregación de un carril exclusivo de bicicletas dentro de la infraestructura vial, previo estudio de viabilidad técnica, jurídica y económica que garantice la movilidad en forma segura de los usuarios del programa.

**Artículo 4º.** Se incluye a las Secretarías de Movilidad Departamentales y Municipales y se adiciona un párrafo en el que se establece la obligación de mantenimiento y conservación de las bicicletas por parte de los establecimientos educativos.

**Artículo 5º.** Se excluye del articulado por inconstitucional, ya que el condicionamiento para el acceso al programa, vulneraría derechos fundamentales consagrados en la Carta Superior.

**Artículo 6º.** Se propone que la responsabilidad de adquisición, distribución del parque de bicicletas e implementación del programa, esté a cargo de las Secretarías de Educación departamentales y municipales conforme a la disponibilidad presupuestal y se excluye la dotación de un kit de seguridad vial por parte del Ministerio de Educación Nacional.

**Artículo 7º.** Se propone nueva redacción.

**Artículo 8º.** Se modifica redacción.

**Artículo 9º.** Se elimina la frase “Acciones previas a la entrega” y se sugiere nueva redacción.

**Artículo 10.** Se propone que las bicicletas escolares, serán entregadas bajo el contrato de comodato y se aclara los compromisos que cada una de las partes adquiere. Se elimina el párrafo primero.

**Artículo 11.** Se elimina el párrafo, pues el programa debe estar orientado única y exclusivamente a garantizar el acceso a la educación en zonas rurales o apartadas del país y no a la consecución de nuevos talentos deportivos.

**Artículo 12.** Se redacta nuevo articulado, conforme a las observaciones realizadas por el Ministerio de Educación Nacional, mediante concepto número 2013EE78221 O 1 de fecha 8 de noviembre de 2013.

**Artículo 13.** Se modifica ligeramente su redacción.

**Artículo 14.** Se mejora redacción.

Las modificaciones al articulado sugeridas en la presente ponencia, se resumen en el siguiente cuadro:

Texto original Proyecto de ley número 31 de 2013 Senado	<u>Pliego de Modificaciones propuesto para Primer Debate al Proyecto de ley número 31 de 2013 Senado.</u>
“Por medio de la cual se establece el programa de <i>Bicicletas Escolares</i> y se dictan otras disposiciones”.	“Por medio de la cual se crea el programa de <i>Bicicletas Escolares</i> y se dictan otras disposiciones”.
<b>Artículo 1°.</b> <i>Objeto.</i> La presente ley tiene como objeto establecer el programa de bicicletas escolares en el territorio nacional, mediante el cual se buscará facilitar el transporte de los estudiantes y maestros a las instalaciones educativas en las zonas apartadas, fomentando así el acceso al derecho fundamental a la educación y evitando la deserción escolar.	<b>Artículo 1°.</b> <i>Objeto.</i> La presente Ley tiene como objeto crear el programa de <i>Bicicletas Escolares</i> , para garantizar el acceso a la educación en zonas rurales del país, fomentando el uso seguro de la bicicleta como medio de transporte escolar y evitar la deserción escolar.
<b>Artículo 2°.</b> <i>Delimitación.</i> La presente ley regirá en todo el territorio nacional y será aplicable a los escolares desde el quinto hasta el grado once y maestros de las instituciones educativas de zonas apartadas o de difícil acceso.	<b>Artículo 2°.</b> <i>Ámbito de aplicación.</i> La presente ley regirá en todo el territorio nacional y será aplicable a los escolares desde del grado quinto hasta el grado once, de las instituciones educativas en zonas rurales o de difícil acceso.
<b>Artículo 3°.</b> <i>Programa Bicicletas Escolares.</i> Establézcase el programa “ <i>Bicicletas Escolares</i> ” en cabeza del Ministerio de Educación Nacional, el cual consistirá en la entrega a las Secretarías de educación de los entes territoriales, según el caso, la dotación de un banco de bicicletas, necesarios para asegurar el transporte de escolares y maestros en zonas apartadas o de difícil acceso a los planteles educativos.	<b>Artículo 3°.</b> <i>Programa Bicicletas Escolares.</i> El programa de “ <i>Bicicletas Escolares</i> ”, consiste en la entrega de bicicletas para uso exclusivo de estudiantes, personal administrativo y de docentes, como servicio de transporte escolar, a las instituciones educativas previo cumplimiento de los requisitos establecidos por el ente territorial.  La entidad territorial, previo estudio de viabilidad técnico, jurídica y económica, deberá segregar un carril para la circulación exclusiva de bicicletas dentro de la infraestructura vial, teniendo en cuenta parámetros de tráfico vehicular, equipamientos urbanos, demanda de usuarios, seguridad ciudadana y vial, entre otros aspectos.
<b>Artículo 4°.</b> <i>Criterios para la escogencia de los planteles beneficiarios.</i> Las Secretarías de educación de los entes territoriales, según el caso, determinarán los planteles beneficiarios de este programa y deberán tener como criterios mínimos de escogencia los siguientes: 1. Planteles que tengan dentro de su población estudiantil, alumnos con dificultades de acceso. 2. Planteles en zonas de frontera. 3. Planteles en zonas con altos índices de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). 4. Planteles en zonas con alta deserción estudiantil. 5. Planteles en zonas con bajo rendimiento académico o con altos grados de repitencia.	<b>Artículo 4°.</b> <i>Criterios para la escogencia de los planteles educativos beneficiarios del programa.</i> Las Secretarías de Educación y de Movilidad Departamentales y Municipales, de los entes territoriales, establecerán los requisitos para asignación de bicicletas escolares a las instituciones educativas y evaluará los mismos. Para ello deberá tener en cuenta los siguientes criterios: 1. Planteles que tengan dentro de su población estudiantil, alumnos con dificultades de acceso y que sus lugares de residencia estén ubicados en una distancia no mayor a dos (2) kilómetros. 2. Planteles en zonas de frontera. 3. Planteles en zonas con altos índices de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). 4. Planteles en zonas con alta deserción estudiantil. <b>Parágrafo.</b> Los planteles educativo beneficiarios del programa, deberán garantizar el mantenimiento y perfecto estado de la bicicletas escolares.
<b>Artículo 5°.</b> <i>Criterios para la escogencia de beneficiarios.</i> Las instituciones de educación básica primaria, secundaria y media vocacional deberán tener como criterios mínimos de escogencia de los beneficiarios de este programa los siguientes: 1. Buen desempeño académico, para el caso de los estudiantes. 2. Distancia comprendida entre el lugar de vivienda y el plantel educativo. 3. Manifestación voluntaria del maestro o el alumno y del responsable del menor de acogerse al programa.	<b>SE EXCLUYE</b>
<b>Artículo 6°.</b> Será responsabilidad del Ministerio de Educación Nacional la adquisición del parque de bicicletas para la implementación de este programa, la cual se realizará de manera periódica y progresiva conforme a la creación de los bancos de bicicletas en las diferentes instituciones educativas que lo requieran. Así mismo, el Ministerio de Educación Nacional deberá adquirir y entregar un kit de seguridad que incluirá, herramientas para bicicletas, casco y observando lo dispuesto en el artículo 95 del Código Nacional de Tránsito.	<b>Artículo 6°.</b> Las Secretarías de Educación Departamental y Municipal, tendrá a su cargo la adquisición y distribución de las bicicletas, así como la implementación de este programa, en forma periódica y progresiva conforme a la disponibilidad presupuestal.
<b>Artículo 7°.</b> Será responsabilidad de las Secretarías de Educación de los entes territoriales, según el caso, establecer los planteles priorizados que serán beneficiarios del programa “ <i>Bicicletas Escolares</i> ” y entregar a dichos planteles el parque de bicicletas.	<b>Artículo 7°.</b> Las Secretarías de Movilidad Departamentales y Municipales con la coadyuvancia con la Policía Nacional, pondrán en marcha planes de acción para garantizar la seguridad vial de estudiantes, personal administrativo y docentes que hagan uso del programa de Bicicletas Escolares, generando un entorno seguro en la rutas determinadas.

Texto original Proyecto de ley número 31 de 2013 Senado	<u>Pliego de Modificaciones propuesto para Primer Debate al Proyecto de ley número 31 de 2013 Senado.</u>
<p><b>Artículo 8°.</b> El Ministerio de Educación Nacional, las Secretarías de Educación de los entes territoriales, según el caso, y las instituciones educativas beneficiarias de este programa, deberán socializar la implementación del mismo con la comunidad educativa, donde contemplen su funcionamiento, así como las acciones de seguimiento y control.</p>	<p><b>Artículo 8°.</b> Las Secretarías de Educación y Movilidad de los entes territoriales, así como las instituciones educativas beneficiarias de este programa, deberán socializar la implementación del mismo con la comunidad educativa, enseñando su correcto funcionamiento y promoviendo el cumplimiento de la normas generales para bicicletas, triciclos, motociclos y mototriciclos, contenidas en la Ley 769 de 2002 “Código Nacional de Tránsito Terrestre”</p>
<p><b>Artículo 9°.</b> <i>Acciones previas a la entrega.</i> Las Secretarías de Educación de los entes territoriales, según el caso, con acompañamiento del Ministerio de Educación Nacional, deberán coordinar la definición de las rutas con la participación de la Comunidad Educativa y de la Policía Nacional, teniendo como criterio básico la seguridad del tránsito por la misma; la señalización de las rutas concertadas; el registro de usuarios y el desarrollo de fichas de control de uso y seguimiento de las bicicletas.</p> <p>Los escolares previo el recibo de la bicicleta, serán beneficiarios de charlas sobre primeros auxilios, adiestramiento en el uso y manejo de las bicicletas, así como su mantenimiento básico, seguridad vial y derechos ciudadanos.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Las instituciones educativas y las autoridades locales deberán suscribir los compromisos y acuerdos necesarios para el óptimo funcionamiento del programa.</p>	<p><b>Artículo 9°.</b> <i>Los estudiantes, previo recibo de la bicicleta,</i> deberán recibir charlas sobre primeros auxilios, adiestramiento en el uso y manejo de las bicicletas, así como su mantenimiento básico, seguridad vial y derechos ciudadanos, por parte de los planteles educativos.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Las instituciones educativas y las autoridades locales deberán suscribir los compromisos y acuerdos necesarios para el óptimo funcionamiento del programa.</p>
<p><b>Artículo 10.</b> <i>Será responsabilidad</i> de los planteles educativos seleccionados por el programa, definir los estudiantes y/o maestros que serán beneficiarios del mismo, de acuerdo a los criterios mínimos establecidos en el artículo 5° de la presente ley.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Para la designación de la bicicleta, se celebrará un acuerdo entre el plantel y el beneficiario o el responsable del menor, donde este último se compromete al adecuado uso y manejo de la bicicleta durante el período lectivo, y a su vez el plantel asume el mantenimiento periódico de la bicicleta que garantice un uso seguro de la misma.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> Los establecimientos educativos deberán implementar los ciclo-parqueaderos donde los beneficiarios del programa podrán dejar de manera segura sus bicicletas.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> Los establecimientos educativos beneficiados recibirán además del parque de bicicletas, los recursos necesarios para el mantenimiento y reparación del mismo.</p>	<p><b>Artículo 10.</b> <i>Las bicicletas escolares, son propiedad del Establecimiento Educativo</i> y serán entregadas al estudiante, personal administrativo y de docentes para su uso bajo comodato, previo acuerdo suscrito entre las partes.</p> <p>El usuario del vehículo, deberá comprometerse al adecuado uso y manejo de la bicicleta durante el período lectivo, será responsable en caso de pérdida o robo, así como el plantel asume el mantenimiento periódico de la bicicleta que garantice un uso seguro de la misma.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Los establecimientos educativos deberán contar en sus instalaciones, con cicloparqueaderos de fácil acceso para los usuarios del programa.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> Los establecimientos educativos beneficiados recibirán además del parque de bicicletas, los recursos necesarios para el mantenimiento y reparación del mismo.</p>
<p><b>Artículo 11.</b> Las instituciones educativas y las autoridades locales podrán suscribir convenios con instituciones públicas y/o privadas para el desarrollo de la presente ley. Tales convenios buscarán garantizar la protección del derecho fundamental a la educación, la sostenibilidad económica del programa, fortalecimiento a la educación y seguridad vial entre los actores de la vía, mantenimiento y reparación de las bicicletas, capacitación a los usuarios sobre los cuidados de la bicicleta y mecánica básica, fomento de la actividad física y responsabilidad ambiental, entre otras.</p> <p>Parágrafo. El Departamento Administrativo del Deporte la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre Coldeportes, colaborará armónicamente con el Ministerio de Educación Nacional y las Secretarías de Educación de los entes territoriales, según el caso, en el desarrollo de la presente ley, con el objeto de aprovechar los talentos deportivos de los alumnos para incorporarlos a todos los procesos que este Departamento Administrativo desarrolla.</p>	<p><b>Artículo 11.</b> <i>Las instituciones educativas</i> y las autoridades locales podrán suscribir convenios con instituciones públicas y/o privadas para el desarrollo de la presente ley. Tales convenios buscarán garantizar la protección del derecho fundamental a la educación, la sostenibilidad económica del programa, fortalecimiento a la educación y seguridad vial entre los actores de la vía, mantenimiento y reparación de las bicicletas, capacitación a los usuarios sobre los cuidados de la bicicleta y mecánica básica, fomento de la actividad física y responsabilidad ambiental, entre otras.</p>
<p><b>Artículo 12.</b> <i>Financiación.</i> El Gobierno Nacional destinará las partidas presupuestales necesarias para que el Ministerio de Educación Nacional pueda llevar a cabo el programa “Bicicletas Escolares”. De igual forma, se celebrarán los convenios interadministrativos con las entidades territoriales para poner en marcha el mencionado programa.</p>	<p><b>Artículo 12.</b> <i>Financiación.</i> La Entidades Territoriales, destinarán las partidas necesarias conforme a los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones que le sean asignados respectivamente.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Las entidades territoriales a través de la Secretarías de Educación Departamentales y Municipales podrán celebrar convenios interadministrativos para poner en marcha el mencionado programa.</p>

Texto original Proyecto de ley número 31 de 2013 Senado	<u>Pliego de Modificaciones propuesto para Primer Debate al Proyecto de ley número 31 de 2013 Senado.</u>
<b>Artículo 13. Reglamentación.</b> El Gobierno Nacional en un plazo no mayor a tres (3) meses reglamentará la materia.	<b>Artículo 13. Reglamentación.</b> El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Educación Nacional, deberá reglamentar la presente ley, dentro de los tres (3) meses siguientes, contados a partir de la entrada en vigencia de la misma.
<b>Artículo 14. Vigencia.</b> La presente ley comenzará a regir a partir de su promulgación y deroga todas las que le sean contrarias.	<b>Artículo 14. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

## 8. PROPOSICIÓN

Por las razones expuestas, y al tenor de las normas Constitucionales contenidas en el Capítulo 3 del Título VI de la Constitución Política de Colombia, y en concordancia con las normas sobre la función legislativa de los congresistas previstas en la Ley 5ª de 1992, me permito solicitar a los Honorables miembros de la Comisión Sexta del Senado, dar **Primer Debate**, al **Proyecto de ley número 31 de 2013 Senado**, por medio del cual se establece el programa de bicicletas escolares y se dictan otras disposiciones, con las modificaciones propuestas.

Cordialmente,

Mauricio Aguilar Hurtado,  
Senador de la República.

### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 31 DE 2013 SENADO

por medio de la cual se crea el programa de Bicicletas Escolares y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene como objeto crear el programa de *Bicicletas Escolares*, para garantizar el acceso a la educación en zonas rurales del país, fomentando el uso seguro de la bicicleta como medio de transporte escolar y evitar la deserción escolar.

**Artículo 2º. Ámbito de aplicación.** La presente ley regirá en todo el territorio nacional y será aplicable a los escolares desde del grado quinto hasta el grado once, de las instituciones educativas en zonas rurales o de difícil acceso.

**Artículo 3º. Programa Bicicletas Escolares.** El programa de **“Bicicletas Escolares”**, consiste en la entrega de bicicletas para uso exclusivo de estudiantes, personal administrativo y de docentes, como servicio de transporte escolar, a las instituciones educativas previo cumplimiento de los requisitos establecidos por el ente territorial.

La entidad territorial, previo estudio de viabilidad técnica, jurídica y económica, deberá segregar un carril para la circulación exclusiva de bicicletas dentro de la infraestructura vial, teniendo en cuenta parámetros de tráfico vehicular, equipamientos urbanos, demanda de usuarios, seguridad ciudadana y vial, entre otros aspectos.

**Artículo 4º. Criterios para la escogencia de los planteles educativos beneficiarios del programa.** Las Secretarías de Educación y de Movilidad Departamentales y Municipales, de los entes territoriales, establecerán los requisitos para asignación de bicicletas escolares a las instituciones educativas y evaluará los mismos.

Para ello deberá tener en cuenta los siguientes criterios:

1. Planteles que tengan dentro de su población estudiantil, alumnos con dificultades de acceso y que sus lugares de residencia estén ubicados en una distancia no mayor a dos (2) kilómetros.

2. Planteles en zonas de frontera.

3. Planteles en zonas con altos índices de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

4. Planteles en zonas con alta deserción estudiantil.

Parágrafo. Los planteles educativo beneficiarios del programa, deberán garantizar el mantenimiento y perfecto estado de la bicicletas escolares.

**Artículo 5º.** Las Secretarías de Educación Departamental y Municipal, tendrá a su cargo la adquisición y distribución de las bicicletas, así como la implementación de este programa, en forma periódica y progresiva conforme a la disponibilidad presupuestal.

**Artículo 6º.** Las Secretarías de Movilidad Departamentales y Municipales con la coadyuvancia con la Policía Nacional, pondrán en marcha planes de acción para garantizar la seguridad vial de estudiantes, personal administrativo y docentes que hagan uso del programa de Bicicletas Escolares, generando un entorno seguro en la rutas determinadas.

**Artículo 7º.** Las Secretarías de Educación y Movilidad de los entes territoriales, así como las instituciones educativas beneficiarias de este programa, deberán socializar la implementación del mismo con la comunidad educativa, enseñando su correcto funcionamiento y promoviendo el cumplimiento de las normas generales para bicicletas, triciclos, motociclos y mototriciclos, contenidas en la Ley 769 de 2002 “Código Nacional de Tránsito Terrestre”.

**Artículo 8º.** Los estudiantes, previo recibo de la bicicleta, deberán recibir charlas sobre primeros auxilios, adiestramiento en el uso y manejo de las bicicletas, así como su mantenimiento básico, seguridad vial y derechos ciudadanos, por parte de los planteles educativos.

Parágrafo. Las instituciones educativas y las autoridades locales deberán suscribir los compromisos y acuerdos necesarios para el óptimo funcionamiento del programa.

**Artículo 9º.** Las bicicletas escolares, son propiedad del Establecimiento Educativo y serán entregadas al estudiante, personal administrativo y de docentes para su uso bajo comodato, previo acuerdo suscrito entre las partes.

El usuario del vehículo, deberá comprometerse al adecuado uso y manejo de la bicicleta durante el

período lectivo, será responsable en caso de pérdida o robo, así como el plantel asume el mantenimiento periódico de la bicicleta que garantice un uso seguro de la misma.

Parágrafo 1°. Los establecimientos educativos deberán contar en sus instalaciones, con cicloparqueaderos de fácil acceso para los usuarios del programa.

Parágrafo 2°. Los establecimientos educativos beneficiados recibirán además del parque de bicicletas, los recursos necesarios para el mantenimiento y reparación del mismo.

Artículo 10. Las instituciones educativas y las autoridades locales podrán suscribir convenios con instituciones públicas y/o privadas para el desarrollo de la presente ley. Tales convenios buscarán garantizar la protección del derecho fundamental a la educación, la sostenibilidad económica del programa, fortalecimiento a la educación y seguridad vial entre los actores de la vía, mantenimiento y reparación de las bicicletas, capacitación a los usuarios sobre los cuidados de la bicicleta y mecánica básica, fomento de la actividad física y responsabilidad ambiental, entre otras.

Artículo 11. *Financiación.* La Entidades Territoriales, destinarán las partidas necesarias conforme a los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones que le sean asignados respectivamente.

Parágrafo. Las entidades territoriales a través de la Secretarías de Educación Departamentales y Municipales podrán celebrar convenios interadministrativos para poner en marcha el mencionado programa.

Artículo 12. *Reglamentación.* El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Educación Nacional, deberá reglamentar la presente ley, dentro de los tres (3) meses siguientes, contados a partir de la entrada en vigencia de la misma.

Artículo 13. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

\* \* \*

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 262 DE 2013 SENADO, 099 DE 2012 CÁMARA**

*por medio de la cual se establece la obligación de brindar información transparente a los consumidores de los servicios financieros y se dictan otras disposiciones.*

Doctor  
ANTONIO GUERRA DE LA ESPRIELLA  
Presidente  
Comisión Tercera  
Honorable Senado de la República  
Ciudad

**Referencia: Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número 262 de 2013 Senado, 099 de 2012 Cámara, por medio de la cual se establece la obligación de brindar información transparente a los consumidores de los servicios financieros y se dictan otras disposiciones.**

Honorables Senadores:

En cumplimiento del encargo que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Tercera del Senado de la República, para rendir ponencia para primer debate al proyecto de la referencia, de conformidad con el artículo 151 de la Ley 5ª de 1992, me permito someter a su consideración el presente informe.

**1. Antecedentes del proyecto.**

El proyecto de ley que nos ocupa corresponde a una iniciativa presentada por el Representante David Barguil Assis y cumplió con su trámite reglamentario en la Cámara de Representantes, *Gacetas de Congreso* números 540 de 2012, 665 de 2012, 135 de 2013, y 312 de 2013. Cuyo objetivo es que las entidades que prestan servicios financieros tengan la obligación de brindar información transparente a sus clientes. Teniendo en cuenta que la complejidad de los costos asociados a los productos, no permite que los usuarios tengan claridad para tomar las decisiones que más les convengan al momento de adquirir un servicio financiero.

**2. Contenido del proyecto.**

En Colombia los costos de los sistemas financieros son demasiado elevados, en una comparación mundial Colombia ocupa el puesto número 87 entre 144 naciones<sup>1</sup>, pues tener una cuenta corriente o una cuenta de ahorros, una tarjeta débito o una tarjeta de crédito genera elevados precios para el consumidor financiero que casi siempre no tiene la oportunidad de comparar, por cuanto la información que se le suministra por parte de las entidades financieras es deficitaria y en algunas oportunidades confusa. Además se presentan restricciones para aquellas personas se quieran trasladarse de banco, cuando ven que otras entidades financieras les ofrecen mejores servicios.

Como ya se dijo la información que presta el servicio financiero, no es clara para los más de 18 millones de usuarios que tienen que realizar alguna operación bancaria, o con alguna entidad financiera vigilada por la Superintendencia Financiera, y los beneficios que se les ofrece son deficitarios sobre todo cuando los saldos promedios de sus cuentas de ahorros son bajos, ya que en muchas oportunidades no reciben intereses por el dinero depositado en la cuenta.

Un ejemplo claro de información confusa y parcial es cuando el usuario se dirige a un banco a solicitar un crédito. Las entidades financieras dan información de la tasa de interés en diferentes periodicidades que hace que el usuario no tenga claridad sobre el valor a pagar, pues se les da un precio y el real resulta ser otro porque los seguros y garantías que acompañan los créditos no suelen ser incluidos en la tasa. Para simplificar lo dicho traeremos un ejemplo que utilizo el Ponente en la Cámara de Representantes donde se ve de forma explícita lo que hemos venido señalando. “¿Un campesino que solicita un crédito agropecuario puede saber cuál entidad le resulta más económica? La entidad A le dice que le presta al 1.8% E.M. (Efectivo Men-

<sup>1</sup> Word Economic Fuorum 2013.

sual) y la B al 1.5% E.M. Pero La B le cobra estudio de crédito, consulta en centrales de riesgo y Fondo Nacional de Garantías, mientras que la A solo cobra un seguro adicional. ¿Cuál es más económica para el campesino?

	BANCO A	BANCO B
Monto	\$5.000.000	\$5.000.000
Plazo	2 años	2 años
Interés Inicial	1.8 %EM	1.5%EM
Costos Asociados	Estudios de crédito: \$0 Consulta de Centrales de Riesgo: \$0 Seguro: 0,003% EA	Estudio de Crédito \$58.000 Consulta de Centrales de Riesgo: \$17.600 Seguro: 1,234% EA FNG: 2,10% EA anticipado
Interés Final	1,8 %EM	2,14%EM

Después de algunos cálculos, que sin importar su ocupación, ningún usuario debe estar en la obligación de conocer y menos de ejecutar, resulta que el banco más económico es el Banco A, precisamente el que al principio por *¿propaganda?* parecía el más costoso. A este análisis, debemos adicionar que si bien no en todas las entidades, sí en la gran mayoría, es requisito tener una cuenta de ahorros activa para acceder a un crédito. Luego, quién puede comparar el precio de dos servicios, en principio idénticos.

En cuanto a las pensiones como parte del sistema financiero se hace necesario igualmente que su información sea accesible a quienes deben hacer uso del mismo. Por eso es pertinente que se les informe a los ciudadanos cuantas semanas ha cotizado y cuantas le faltan por cotizar para acceder al derecho de su pensión, y cuanto tiempo debe hacer aportes para reunir ese capital.

### 5. Pliego de Modificaciones.

En mi calidad de Ponente me permito proponer las siguientes modificaciones en el texto del artículo primero del proyecto de ley en estudio.

En el inciso primero, se cambia la palabra “consumidor financiero” por cliente para hacer una precisión, teniendo en cuenta que el artículo 2° de la Ley 1328 de 2009, define que el consumidor financiero es todo cliente, usuario o cliente potencial de las entidades vigiladas. Entonces el párrafo haría referencia, además de los clientes, (persona natural o jurídica con quien las entidades vigiladas establecen relaciones de origen legal o contractual, para el suministro de productos o servicios, en desarrollo de su objeto social), incluiría también a los usuarios quienes no tienen una relación contractual con la entidad (persona que paga los servicios públicos por medio del banco o el que cobra un cheque) y a quienes no habría lugar a suministrarle dicha información.

Se incluye un segundo inciso para aclarar que en razón a que muchos de los costos dependerán del comportamiento que haya en el mes, pues es imposible informar el valor total unificado de manera anticipada, por lo tanto, se hace necesario que se contemple la necesidad de que haya una “proyección” del Valor Total Unificado que pagaría o recibiría el cliente potencial de manera anticipada a la celebración del contrato.

En el inciso tercero con el fin de dar mayor claridad a los clientes se hace necesario que además de

la información que se entregue en forma porcentual efectivo anual y nominal periódico, se le informe al cliente el valor monetizado según cuantía por operación.

Para una mayor ilustración presentamos un cuadro comparativo entre el texto del artículo primero aprobado en la Cámara de Representantes y lo propuesto en primer debate Senado

Texto aprobado en la Cámara de Representantes	Modificación propuesta para primer debate Senado
<p><b>Artículo 1°. Adiciónese un párrafo al artículo 9° de la Ley 1328 de 2009.</b></p> <p><b>Parágrafo.</b> En función de lo contemplado en este artículo las entidades vigiladas estarán en la obligación de informar al Consumidor Financiero, además de la tasa de interés efectivamente pagada o recibida por este, el Valor Total Unificado para todos los conceptos efectivamente pagados por el cliente, independientemente de si se trata de operaciones activas o pasivas.</p> <p>Siempre que la naturaleza del producto o servicio lo permita esta información deberá suministrarse de manera anticipada a la celebración del contrato.</p> <p>El Valor Total Unificado de que trata el presente párrafo, estará expresado en términos porcentuales efectivos anuales e incluirá todos los conceptos efectivamente pagados o recibidos por el consumidor financiero, independientemente de si se trata de operaciones activas o pasivas, siempre que la naturaleza del producto o servicio lo permita, incluyendo intereses, seguros, gastos, contribuciones, erogaciones, comisiones e impuestos entre otros.</p> <p>En un plazo no mayor a tres (3) meses el Gobierno Nacional reglamentará la forma y periodicidad en la que las entidades vigiladas deben brindar la información de trata este párrafo.</p>	<p><b>Artículo 1°. Adiciónese un párrafo al artículo 9° de la Ley 1328 de 2009</b></p> <p><b>Parágrafo.</b> En función de lo contemplado en este artículo las entidades vigiladas estarán en la obligación de informar a sus clientes, además de la tasa de interés efectivamente pagada o recibida por este, el Valor Total Unificado para todos los conceptos efectivamente pagados por el cliente, independientemente de si se trata de operaciones activas o pasivas.</p> <p>Al cliente potencial se le deberá suministrar, siempre que la naturaleza del producto o servicio lo permita, una proyección del Valor Total Unificado que efectivamente pagaría o recibiría, de manera anticipada a la celebración del contrato.</p> <p>El Valor Total Unificado de que trata el presente párrafo, estará expresado en términos porcentuales efectivos anuales y su resultante en pesos monetizado por periodo según cuantía de cada operación e incluirá todos los conceptos efectivamente pagados o recibidos por el consumidor financiero, independientemente de si se trata de operaciones activas o pasivas, siempre que la naturaleza del producto o servicio lo permita, incluyendo intereses, seguros, gastos, contribuciones, erogaciones, comisiones e impuestos entre otros.</p> <p>En un plazo no mayor a tres (3) meses el Gobierno Nacional reglamentará la forma y periodicidad en la que las entidades vigiladas deben brindar la información de trata este párrafo.</p>

### 5. Proposición Final

Con fundamento en las consideraciones expuestas, de manera respetuosa me permito solicitar a los honorables Senadores miembros de la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República dar primer debate al **Proyecto de ley número 262 de 2013 Senado, 099 de 2012 Cámara, por medio de la cual se establece la obligación de brindar información transparente a los consumidores de los servicios financieros y se dictan otras disposiciones, con las modificaciones propuestas.**

De los honorables Senadores,

*Germán Villegas Villegas,*  
Senador Ponente.

**TEXTO PROPUESTO PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 262 DE 2013 SENADO, 099 DE 2012  
CÁMARA**

*por medio de la cual se establece la obligación de brindar información transparente a los consumidores de los servicios financieros y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Adiciónese un párrafo al artículo 9° de la Ley 1328 de 2009.*

Parágrafo. En función de lo contemplado en este artículo las entidades vigiladas estarán en la obligación de informar a sus clientes, además de la tasa de interés efectivamente pagada o recibida por este, el Valor Total Unificado para todos los conceptos efectivamente pagados por el cliente, independientemente de si se trata de operaciones activas o pasivas.

Al cliente potencial se le deberá suministrar, siempre que la naturaleza del producto o servicio lo permita, una proyección del Valor Total Unificado que efectivamente pagaría o recibiría, de manera anticipada a la celebración del contrato.

El Valor Total Unificado de que trata el presente párrafo, estará expresado en términos porcentuales efectivos anuales y su resultante en pesos monetizado por periodo según cuantía de cada operación e incluirá todos los conceptos efectivamente pagados o recibidos por el consumidor financiero, independientemente de si se trata de operaciones activas o pasivas, siempre que la naturaleza del producto o servicio lo permita, incluyendo intereses, seguros, gastos, contribuciones, erogaciones, comisiones e impuestos entre otros.

En un plazo no mayor a tres (3) meses el Gobierno Nacional reglamentará la forma y periodicidad en la que las entidades vigiladas deben brindar la información de trata este párrafo.

Artículo 2°. Los fondos de pensiones, del régimen de ahorro individual tendrán la obligación de suministrar a través de los extractos mensuales:

- a) Capital neto ahorrado.
- b) Monto de los intereses devengados por ese capital durante el tiempo que se informa.
- c) El monto deducido por el valor de todas y cada una de las comisiones que cobra la sociedad administradora, indicando el valor de cada comisión y porcentaje respectivo.
- d) Saldo final neto después de efectuar las deducciones.
- e) Cálculo de su posible pensión según sea la rentabilidad obtenida en el respectivo fondo.
- f) Cálculo del capital necesario faltante para alcanzar su pensión, según rentabilidad obtenida y proyectada.

En el caso del Régimen de Prima Media se debe informar, el número de semanas cotizadas, el número de semanas que faltan por cotizar para acceder al derecho de pensión, y las deducciones efectuadas.

Parágrafo. En un plazo no mayor a 60 días el Gobierno Nacional, reglamentará la forma en que se deberán efectuar los cálculos de que trata este artículo. De los respectivos proyectos de decreto se informará a las Comisiones Económicas Terceras del Congreso.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

*Germán Villegas Villegas.*

Senador Ponente.

Bogotá D. C., 19 de noviembre de 2013

En la fecha se recibió Ponencia y texto propuesto para primer Debate del **Proyecto de ley número 262 de 2013 Senado, 099 de 2012 Cámara**, por medio de la cual se establece la obligación de brindar información transparente a los consumidores de los servicios financieros y se dictan otras disposiciones: Suscrita por el honorable Senador *Germán Villegas Villegas*.

El Secretario General,

*Rafael Oyola Ordosgoitia.*

Autorizo la publicación de la siguiente Ponencia para primer Debate, consta de siete (7) folios.

El Secretario General,

*Rafael Oyola Ordosgoitia.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 938 - Miércoles, 20 de noviembre de 2013	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
PONENCIAS	
	Págs.
Informe de ponencia para primer debate en comisiones primeras conjuntas y pliego de modificaciones al Proyecto de ley estatutaria número 141 de 2013 Senado, 146 de 2013 Cámara, por la cual se deroga la Ley 1157 de 2007 "Por la cual se desarrolla el artículo 227 de la Constitución Política, con relación a la elección directa de Parlamentarios Andinos y se dictan otras disposiciones".....	1
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 31 de 2013 Senado, por medio del cual se establece el programa de bicicletas escolares y se dictan otras disposiciones.....	6
Ponencia para primer debate, texto propuesto al Proyecto de ley número 262 de 2013 Senado, 099 de 2012 Cámara, por medio de la cual se establece la obligación de brindar información transparente a los consumidores de los servicios financieros y se dictan otras disposiciones.....	14