

ISSN 0123 - 9066

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

SENADO DE LA REPÚBLICA

Artículo 2ºA. Los colombianos que ejerzan el derecho al sufragio en el exterior tendrán los siguientes incentivos especiales:

1. Descuento del diez por ciento (10%) en el valor de cualquier servicio consular, incluida la expedición del pasaporte.

2. Descuento del treinta por ciento (30%) en el impuesto de salida del país cuando el ciudadano lo visite por un término máximo de cuarenta y cinco (45) días.

Artículo 5°. La Ley 403 de 1997, tendrá un nuevo artículo 3°A, que diga:

Artículo 3°A. Siendo el voto un deber ciudadano se establece que todo nacional colombiano mayor de dieciocho (18) años que aspire a ser beneficiario de los siguientes servicios, otorgados por el Estado a través de sus instituciones gubernamentales, debe demostrar, antes a la solicitud o aprobación, mediante constancia expedida por la Registraduría Nacional del Estado Civil, haber ejercido el derecho al voto en elecciones inmediatamente anteriores, para Corporaciones públicas de elección popular y Alcaldes, Gobernadores o Presidente de la República:

1. Adjudicación de becas educativas.
2. Acceso a cualquier empleo remunerativo del Estado.
3. Adjudicación de predios rurales o urbanos.
4. Adjudicación de subsidio de cualquier naturaleza.
5. Acceso a toda clase de contrato con el Estado.
6. Ser proveedor de producto alguno con instituciones oficiales.
7. Ser beneficiario de amnistías, exenciones o rebajas en cualquier impuesto del orden nacional, departamental, municipal o distrital.
8. Aplicar a crédito educativo otorgado por algún organismo gubernamental del orden nacional, departamental, municipal o distrital.
9. Gestionar y recibir cualquier clase de crédito pecuniario adjudicado por instituciones del Estado.

Parágrafo 1°. Se exceptúan de lo establecido en el presente artículo, los beneficiarios del régimen subsidiado de salud, las personas contempladas en las Leyes 1669 de 2013 y 1448 de 2011, especialmente en sus Capítulos IV y V, y las víctimas de desastres naturales o atentados terroristas, debidamente demostrados.

Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional establecerá los mecanismos de aplicación para determinar los poseedores de inmuebles que son usuarios subsidiados en los servicios públicos domiciliarios, y del subsidio a los precios de los combustibles.

Parágrafo 3°. Para las personas jurídicas que aspiren a contratar y contraten con el Estado, deben demostrar la participación de todos sus miembros en el evento electoral establecido en este artículo.

Artículo 6°. La Ley 403 de 1997, tendrá un nuevo artículo tercero B, que diga:

Artículo 3B. Toda Organización no Gubernamental (ONG) que relacione en su objeto social

control o participación electoral o político, al tramitar su personería jurídica, debe acreditar como requisito adicional a los ya establecidos legalmente, certificación de la Registraduría Nacional del Estado Civil del sufragio ejercido por sus afiliados y directivos, en los eventos electorales determinados en la presente norma legal.

Artículo 7°. El artículo 6° de la Ley 403 de 1997, se adiciona, quedando así:

Artículo 6°. Durante los noventa (90) días anteriores a la fecha de cada elección, la presente ley será divulgada a través de los medios de comunicación del Estado, tanto por el Gobierno Nacional como por las administraciones seccionales o locales respectivas. Así mismo, el Ministerio de Educación Nacional a través de las áreas de Ciencias Sociales, Historia, Constitución Política y Democracia, exigirá incluir prioritariamente el valor del voto como elemento básico en el soporte de la Democracia, el deber ciudadano de participar con el sufragio establecido en nuestras normas legales y constitucionales.

Artículo 8°. Será causal de mala conducta, la autoridad que no cumpla con lo establecido en la presente ley.

Parágrafo transitorio. El contenido de la presente norma tendrá aplicación a partir del primero (1°) de enero del año 2016.

Artículo 9°. Deróguese integralmente en todas sus partes la Ley 815 de 2003.

Artículo 10. Deróguense los numerales tres (3) y cuatro (4) del artículo 2° de la Ley 403 de 1997.

Artículo 11. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las que le sean contrarias.

Cordialmente,



FERNANDO TAMAYO TAMAYO
Senador de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El fenómeno de la abstención electoral en nuestro país ha sufrido un comportamiento preocupante para el soporte democrático, que amerita buscar mecanismos de corrección por medio de normas que aproximen al elector a la urna, motivando su interés, por medio de estímulos otorgados en gestiones de orden institucional o aspiraciones laborales, beneficios traducidos en subsidios, créditos de cualquier índole y ejercicios de orden contractual, que para la presente propuesta habilita a los congresistas la implementación de proyectos de ley con contenidos ajustados a la realidad nacional, según lo dispuesto por nuestra Constitución Política vigente, en especial sus artículos 114 y 150-1.

Es cierto que un proyecto como este no es la solución definitiva al problema abstencionista en

nuestro país, pero sí sirve como instrumento para al menos lograr que una franja significativa de ciudadanos haga uso del derecho al voto, así sea con expectativas de recibir algún beneficio del Estado, accediendo a las bondades que el ejecutivo otorga a los distintos sectores sociales. Pues si buscamos las causas por las cuales los electores no hacen uso de este derecho, son múltiples, empezando por la indiferencia hacia los partidos políticos, la falta de cultura política al desconocer la importancia que tiene la participación en la elección de los dirigentes sean por elección uninominal o plurinominal; falta de civismo en la sociedad moderna; el diseño de la tarjeta electoral que no identifica nombres ni fotos de los candidatos, dificultando al votante su preferencia; el voto preferente como mecanismo que coadyuva a incitar la corrupción entre el candidato y el elector; falta de difusión sobre los proyectos políticos o de gobierno propuestos por los diferentes candidatos de partidos o movimientos que se presentan al debate electoral.

Se ha dicho que no participar como elemento activo al llamado democrático de la elección de nuestros representantes en el esquema ejecutivo o legislativo de una Nación constituye un problema político y social que afecta y permea las esferas sociales, políticas y económicas de todo un país.

Al citar el académico francés Emmanuel Sieyes, encontramos parte de la respuesta a la ilegitimación de una elección cuando nos sustraemos de hacer uso del derecho al sufragio: *“Soy de los que piensa que si existe un sistema democrático, donde se le garantiza el derecho al voto y una parte importante de los cargos públicos son de elección popular, pero también donde una gran mayoría las personas que hacen parte de dicho sistema no hace uso constante y responsable de sus derechos políticos, contribuye indirectamente para que este sistema pueda ser visto poco legítimo, pues la verdad, la voluntad y la opinión de todos los votantes en potencia, no es expresada, y en muchos casos, ni siquiera la de la mayoría; es por esto que no se podría hablar de una verdadera elección mayoritaria de representantes y mucho menos de la deferencia del poder constituyente, emanado del pueblo”*.

El filósofo Aristóteles expresó *“Cómoda indiferencia de los pueblos que se contentan con que le den los problemas resueltos”*, y ello se aplica para aquellas personas que desean ver un cambio, pero se niegan a hacer parte de él; aspirando ser parte de una sociedad, pero cuando esta los llama, teniéndolos en cuenta, se distancian de la realidad; sujetos estos que ignoran la necesidad de establecer límites, de ejercer un importante control, de contribuir a edificar una sociedad con cimientos democráticos e impulsar representación general de las necesidades de la población. Todos debemos participar de las elecciones, por ser seres que vivimos en comunidad, siendo por esta razón que no podemos ser indiferentes a sus inquietudes y problemas. Somos responsables como miembros de un colectivo que basa sus preceptos en ideas

democráticas, de expresar nuestra aprobación o inconformismo frente a propuestas y personas que toman el destino o no de nuestra sociedad, pero al abstenernos solo estamos incurriendo en falta de civismo, patrocinando un progresivo deterioro de los logros más apreciados conseguidos y consolidados a través de la historia, como son los derechos ciudadanos.

Enrique A. Acuabilla, en su ensayo sobre Abstencionismo electoral, nos ilustra de la siguiente manera:

II. El abstencionismo electoral en los distintos sistemas políticos

“El abstencionismo electoral se plantea desde perspectivas distintas en los regímenes democráticos y en los regímenes autoritarios. En los primeros puede suponer la existencia de corrientes políticas que no se integran en el juego político normal, si bien con carácter general responde a impulsos o motivaciones individuales plenamente respetadas y asumidas incluso cuando sobrepasan determinados límites porcentuales. En los regímenes autocráticos, en los que se pone especial énfasis –a veces adulterando las cifras– en conseguir las mayores tasas de participación electoral, la no participación se considera la expresión pública de una oposición y está expuesta, además a las sanciones legales –pues el voto se considera más un deber que un derecho–, a otras sociales. Ahora bien, dentro del contexto autocrático encontramos regímenes basados en una supermovilización de masas, como los constituidos por el nacionalsocialismo alemán o el socialismo de la Unión Soviética y la Europa del Este, o los nacionalismos africanos y asiáticos en los momentos posteriores a la independencia, con niveles de participación superiores al 99% y otros como el salazarismo portugués o el franquismo español en los que la apatía política es voluntariamente buscada por el poder (L. López Guerra). Abstencionismo electoral en contextos no democráticos y de transición: el caso español. REIS núm. 2, 1978) sobre todo en la última etapa, consecuencia de un mayor relajo del impulso totalitario”.

Es bastante notorio observar el comportamiento electoral de los colombianos en las últimas elecciones del 9 de marzo de 2014 para Congreso, que en vez de aumentar el número de personas sufragantes, se redujo de manera progresiva con relación a comicios anteriores, pues de 32.832.856 colombianos aptos para votar, solo lo hicieron 14.310.367 cifra que equivale a un 56.4% de ausencia en la participación electoral; y en la primera vuelta para elecciones presidenciales celebrada el pasado 25 de mayo el potencial electoral era de 32.975.158, habiendo sufragado 13.216.402 de personas, notándose un 59.9% de abstención, que evidencia un incremento del 3.5%, solo en dos meses de diferencia.

Podemos observar estadísticas que reflejan el comportamiento electoral de los últimos años en Colombia:

ELECCIONES	Potencial sufragantes	Votos en blanco	Votos válidos	Votos nulos	Votos no marcados	Total sufragantes
Presidenciales 2014 (2ª Vuelta)	32.975.158	615.396	15.341.383	403.405	50.152	15.794.940 (47.89%)
Presidenciales 2014(1ª Vuelta)	32.975.158	770.610	12.851.650	311.758	52.994	13.216.402 (40.07%)
Senado de la República 2014	32.835.856	746.659	11.672.251	1.485.567	842.615	14.310.367 (43.58%)
Presidenciales 2014 (2ª Vuelta)	29.983.279	444.274	13.061.192	198.003	37.729	13.296.924 (44.34%)
Presidenciales 2010(1ª Vuelta)	29.983.279	223.977	14.572.593	170.874	37.553	14.781.020 (49.2%)
Presidenciales 2006	26.731.700	226.297	11.864.410	132.332	44.995	12.041.737 (45.05%)
Senado de la República 2006	26.595.171	291.986	9.200.076	1.212.004	381.328	10.793.408 (40.58%)
Presidenciales 2002 (1ª Vuelta)	24.208.311	196.116	11.051.645	149.123	48.966	11.249.734 (46.47%)
Senado de la República 2002	23.998.685	454.740	9.286.175	355.070	656.158	10.297.405 (42.9%)

El Departamento Nacional de Estadística (DANE) realizó una encuesta nacional que la denominó Encuesta de Cultura Política, arrojando algunos resultados de interés para el tema que nos ocupa, así:

“Comportamiento colombiano frente al voto y a los partidos políticos

El operativo de recolección de información para la encuesta se realizó tres semanas después de efectuadas las elecciones locales de octubre de 2007, situación que facilitaba a los ciudadanos encuestados tener un referente concreto con respecto al tema en cuestión. Inicialmente se indagó el tema del comportamiento frente a las elecciones de manera general.

Cabe aclarar que esta pregunta es subjetiva, en tanto se corre el riesgo que las personas respondan el “deber ser” y no su comportamiento real.

El 56,04% de los colombianos manifestó votar siempre que hay elecciones en el país. El 30,59% respondió que solo vota a veces y finalmente, el 13,35% informó nunca haber votado.

Por otro lado, de acuerdo con los resultados de la encuesta, la población que siempre vota en las elecciones es mayoría en todos los rangos de edad. En este sentido, quienes más votan se ubican en el rango de edad entre 34 y 49 años (21,78%) seguidos por las personas ubicadas en el rango entre 18 y 33 años (17,24%); este último rango presenta además el porcentaje más alto de los que nunca votan (8,53%).

Comportamiento en las últimas elecciones

Teniendo en cuenta la cercanía de la aplicación de la encuesta con las elecciones de octubre de 2007, se indagó específicamente por la participación de los ciudadanos en dichos comicios electorales.

Cabe aclarar que esta pregunta es subjetiva, en tanto se corre el riesgo que las personas respondan el “deber ser” y no su comportamiento real.

Respecto a esta pregunta se obtuvo que la tercera parte de los ciudadanos encuestados reportó haber votado en las elecciones locales de octubre de 2007 (13.817.802). Es importante tener en cuenta que esta pregunta no se formuló a quienes manifestaron que nunca votan.

Interés ciudadano en el tema político

A través de las preguntas planteadas en la encuesta, se efectuaron algunos cruces temáticos, con el fin de obtener mayores elementos de análisis con respecto al comportamiento electoral de los ciudadanos. Los cruces de variables giran en torno a tres temas: el interés ciudadano en el tema político, la confianza de los ciudadanos en el proceso electoral, y su percepción sobre la capacidad del voto para influir en la toma de decisiones.

Frente al interés en el tema político, el 24,85% manifiesta mucho interés, el 29,48% algo de interés, el 31,08 poco interés y solo el 14,57 responde no tener nada de interés por este tema.

Percepción del voto útil

Se consultó a los colombianos sobre la percepción con respecto a la capacidad que tiene para incidir a través del voto en el entorno político. Frente a esta pregunta, **un alto porcentaje de la población considera que el voto sí es un mecanismo efectivo a través del cual se puede influir en la toma de decisiones (83,40%)**, frente a un porcentaje relativamente bajo que tiene una opinión contraria (11,59%), mientras que el 5,00% no sabe o no responde. (Destacado fuera de texto).

Motivación para votar

A las personas que suelen ejercer su derecho al voto, también se les preguntó por las principales razones por las cuales votan.

Respecto a las motivaciones para votar, la mayoría de los encuestados afirmó votar por su deseo para que la situación del país mejore (25,53%), seguidos por quienes votan para ejercer su derecho a opinar y reclamar (24,42%) y en tercer lugar, por quienes consideran que votar es un deber ciudadano (18,49%). El resultado más bajo de esta pregunta está relacionado con el apoyo a un partido político (2,47%).

Por otro lado, se analizan los obstáculos que restringen o dificultan la participación ciudadana. Aparecen tres importantes razones que argumentan los ciudadanos que no participan: la falta de tiempo (33,83%), la falta de información (33,49%) o simplemente porque no les interesa (32,86%).

Puede decirse que de este ejercicio hay una premisa importante para rescatarse como es la respuesta a que el voto sí es un mecanismo efectivo a través del cual se puede influir en la toma de decisiones, que arrojó como resultado un 83,40% positivo.

Una de las alternativas que se han planteado en el país es la de establecer el voto obligatorio, en respuesta al fenómeno de la apatía del elector, puesto que en varios países de América Latina se ha implementado con resultados positivos llegándose a decir que ha sido un mecanismo que ha consolidado la democracia, como es el caso de Brasil, Paraguay (por encima de 75 años, es facultativo), Perú (facultativo para mayores de 70 años), Argentina (facultativo para adolescentes de 16 y 17 años, y mayores de 70), Uruguay (la inscripción es obligatoria), Bolivia y Ecuador (facultativo para adolescentes de 16 y 17 años, mayores de 65 años, presos sin sentencia, policías y militares).

“El voto debería ser obligatorio como deber cívico fundamental. Los partidarios radicales de las doctrinas libertarias no lo aceptan porque lo catalogan como un recorte a las facultades de los ciudadanos de elegir o abstenerse de hacerlo. Pero en una democracia incompleta como la nuestra tiene más sentido fortalecer los métodos de participación ciudadana, estimular la concurrencia a las urnas y, por qué no, ejercer una coerción razonable para garantizar la verdadera universalidad del sufragio, de modo que nadie se sienta excluido a la hora de hacer valer su cuota de poder decisorio”, sostiene el analista Juan José García Posada.

La Misión de Veeduría Electoral de la Organización de Estados Americanos (MVE/OEA) recomendó a las autoridades colombianas que *estudien los altos niveles de abstención en los comicios* y busquen soluciones para superar este fenómeno. El jefe de esta delegación exministro chileno José Antonio Viera-Gallo, expresó su preocupación por la abstención en las elecciones legislativas celebradas el pasado 9 de marzo de 2014.

“El caso de Colombia es de los pocos países que junto con Chile tiene sufragio voluntario y en general el obligatorio tiene en América Latina una mayor participación”, reflexionó Viera-Gallo.

En ese sentido consideró que **Colombia debería** *“estudiar si los incentivos para el voto, aun cuando el sufragio es voluntario, han sido suficientemente eficaces”*.

Si seguimos nuestra vocación democrática de país respetuoso de la voluntad popular, podemos desistir de estas alternativas, de por sí eficaces, y seguir optando por el voto voluntario, pero ampliando los estímulos y motivaciones al votante no solo concediéndole algunas prebendas sobre los demás, sino dándole una mayor ventaja a quien ejerce el derecho al sufragio como compensación al fortalecimiento de nuestra Democracia, traducida en la accesibilidad a las bondades o servicios que el Estado otorga a los distintos sectores sociales, como becas, subsidios, empleo, vivienda gratis, oportunidades de negocios, etc.

En concreto, el contenido del articulado que propongo en el presente proyecto de ley trata de subsanar, en parte, el nivel de abstención presentado en nuestro país, que ya hemos analizado con cifras, y que se puede corregir parcialmente con medidas tales como el incremento de los estímulos a los electores o la exigencia de demostrar la participación en los eventos electorales, como requisito para recibir beneficios que el Estado otorga a los ciudadanos.

Traducido en cifras aproximadas podemos establecer que la recuperación en número de votos para unas próximas elecciones puede llegar a seis millones (6.000.000), apoyándonos en las siguientes estadísticas:

Según las proyecciones del DANE a junio de 2005 la población de Colombia es de 44.050.548 habitantes, de los cuales 32.637.782 está ubicada en el área urbana y 11.412.794 en el área rural. En términos de número de hogares corresponde a 10.946.030 a nivel nacional de los cuales 8.218.604 es urbana y 2.727.426 rural, el número de unidades económicas asciende a 2.100.000 a nivel nacional, de las cuales 1.800.000 están ubicadas en el área urbana y 300.000 en el área rural y hay aproximadamente 2.600.000 unidades agropecuarias con vivienda en el área rural. Viviendas, que en gran cantidad pertenecen a los estratos uno, dos y tres, beneficiarias de subsidio en servicios de agua, luz, gas y teléfono.

El censo general en Colombia efectuado en 2005, arrojó el siguiente resultado: Fueron censados 10.636.948 hogares; en unidades económicas el número alcanzó 1.691.925; en unidades de explotación agrícola se llegó a 1.413.411. En Colombia el 93,6% de las viviendas tiene conexión a energía eléctrica, el 40,4% tiene conexión a gas natural, el 83,4% tiene servicio de acueducto y el 53,7% tiene teléfono.

Nota: UNIDAD CENSAL: El lado de manzana en entorno urbanístico, las personas para el censo de población; las viviendas para el censo de vivienda; las unidades económicas para el censo de establecimientos (industria, comercio y servicios); y las unidades agropecuarias para el censo de la actividad agropecuaria asociada a vivienda rural dispersa.

Según el “Anuario estadístico del transporte en Colombia, del Ministerio de Transporte, con datos a 2007, en el país había 5.300.769 vehículos, cuyos propietarios son beneficiarios del subsidio a los combustibles”.

Hasta junio de 2013 se habían asignado 540.948 indemnizaciones por falta de empleo, obedeciendo a lo dispuesto en Ley 789 de 2002, dentro del programa de subsidio al desempleo que hace parte del fondo Fonede, que entrega un monto total de \$772.500 distribuido en seis cuotas mensuales fijas de \$128.750 (fuente: empleo.com).

El Gobierno Nacional a través del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex) tiene una Línea de especial naturaleza para mejores bachilleres denominado Programa de Subsidio para los Mejores Bachilleres, con base en los resultados en el Examen de Estado del Icfes, y que por ser un organismo financiero y social que se especializa en beneficiar a los estudiantes que no cuentan con recursos económicos suficientes para ingresar a la educación superior favorece al estudiante y su familia, el cual ha ampliado su cobertura en diferentes modalidades: ESTUDIOS TÉCNICO PROFESIONALES, TECNOLÓGICOS Y UNIVERSITARIOS (mediano y largo plazo ACCES, Curso de Oficial, de Suboficial, Estudiantes de CERES, Crédito Condonable para Licenciaturas); LÍNEAS ESPECIALES (Estudiantes con capacidades excepcionales: Reservistas de Honor, Estudiantes con discapacidad, Bachilleres con la Distinción Andrés Bello, Mejores Bachilleres); ESTUDIOS PEDAGÓGICOS EN EL PAÍS (Mejores Saber Pro, Maestrías ACCES); ESTUDIOS DE POSGRADO EN EL EXTERIOR (hasta 8.000 dólares, hasta 16.000 dólares); EDUCACIÓN CONTINUA EN EL EXTERIOR (Pasantías, Programas de Investigación e Intercambio Educativo, Perfeccionamiento de idiomas en el exterior, Crédito Condonable para Artistas Jóvenes Talentos, Crédito MI PC y Programa de Idiomas en Colombia); CRÉDITOS Y PROGRAMAS DE IDIOMAS EN COLOMBIA (crédito mi primer computador, programa social de idiomas sin fronteras).

No se cuenta con una estadística actualizada de estos y otros créditos que anualmente se otorgan, pero sí podemos establecer un estimativo superior a los trescientos mil beneficiarios, esto sin contar con otros organismos a nivel nacional y regional que también ofrecen créditos para la formación y

la investigación, como los otorgados por Colciencias condonables para doctorados nacionales, etc.

Los datos anteriores representan un potencial interesante para recuperar gran cantidad de electores, de acuerdo a la presente propuesta legal.

En los artículos que se adicionan a la Ley 403 de 1997, se trata de afianzar el valor del voto como canal legítimo para elegir a los representantes en nuestras corporaciones públicas; de exigirle al Gobierno Nacional a través del Ministerio de Educación la inclusión prioritaria el tema del derecho al sufragio como elemento soporte de nuestra democracia participativa, inculcando esta práctica del deber ciudadano, a la cual debemos concurrir todas las personas ceduladas, consagrado en nuestra Constitución Política (artículo 95-5, especialmente) y en nuestras leyes, a través de las áreas de Ciencias Sociales, Historia, Constitución Política y Democracia, obligadas en el *pénsum* para los grados de básica primaria, básica secundaria y media vocacional, puesto que vemos una profunda indiferencia de nuestras juventudes en la participación electoral, muchas veces promovida desde los centros docentes o en el seno de sus hogares, por falta de una auténtica formación nacionalista, de cultura política y democrática o desinformación sobre estos procesos correspondientes a su condición de personas que por el solo hecho de estarse formando académicamente, exige mayores conocimientos al común de las gentes.

La derogatoria de los numerales tres (3) y cuatro (4) del artículo 2° de la Ley 403 de 1997, obedece a que su contenido se amplía, trasladándose al consagrado en el artículo 3A.

Nuestra legislación colombiana a través de múltiples leyes y decretos ha institucionalizado el otorgamiento de becas educativas para indistinto número de personas en educación formal, no formal, fomento al empleo y promoción humana, possecundaria, etc., que beneficia en una gran cobertura a todos los niveles de nuestra población, y que si establecemos como requisito para su aprobación el haber ejercido el voto en elecciones uninominales o plurinominales, estaremos alcanzando un buen incremento en el número de sufragantes.

El Estado proporciona la posibilidad de empleo a las personas que de acuerdo a su nivel de formación y conocimientos sobre los diferentes oficios o profesiones ofertados en todas sus dependencias, alcanza un número significativo de encargos a proveer, que al instaurar como elemento previo de aceptación la certificación de haber sufragado, nos ayuda a aumentar el número de electores, como elemento contingente a la abstención.

Así mismo históricamente el Gobierno Nacional a través de sus dependencias delegadas ha institucionalizado la adjudicación de predios rurales y urbanos para sectores sociales de especial tratamiento, sin advertir sobre su participación en el ejercicio democrático de elector activo, será im-

portante que uno de los requisitos para acceder a este importante servicio sea el de demostrar el cumplimiento de este fundamental deber, para consecuentemente sumar el número de electores.

Son muchos los subsidios que se otorgan en Colombia para la adquisición de vivienda, para estudio, para familias o personas vulnerables, para desempleados, para los estratos uno, dos y tres, como en los servicios públicos domiciliarios, para los usuarios de los combustibles, para fomento de famiempresas o micro, pequeñas y medianas empresas, Mipymes, para emprendimiento, para la investigación de múltiples actividades, etc. contándose sus beneficiarios en miles, y al exigírseles haber participado como electores en los eventos democráticos contemplados en esta ley, coadyuven con ello a un incalculable aumento en el número de electores efectivos.

Dentro de uno de los párrafos de este artículo se deja que el Gobierno Nacional establecerá los mecanismos de aplicación para determinar los poseedores de inmuebles que son usuarios subsidiados en los servicios públicos domiciliarios, y del subsidio a los precios de los combustibles, pudiendo decidirse que sean los propietarios de los inmuebles o el arrendatario quien al recibir el beneficio automático a través de la factura de cobro, logra el descuento que por ley se tiene establecida, además de crear los instrumentos eficaces de censar y detectar su condición; lo mismo que para quienes se benefician con la compra de combustibles para vehículos automotores, a quienes el ejecutivo aplicará el mismo requisito, que puede ser al propietario en el momento de matricular el vehículo.

Los contratistas y proveedores con el Estado son una gran cantidad de personas naturales o jurídicas, quienes participan en el desarrollo nacional, en múltiples actividades, y al elaborar un censo de todos ellos nos da como resultante un crecido número, para después de aplicarles la exigencia definida en la propuesta, aumenta considerablemente los electores del espectro nacional.

En los últimos tiempos los distintos órganos del poder ejecutivo a nivel nacional y regional, han contribuido con los sectores educativo, agrario, comercial y empresarial a facilitar la financiación de sus actividades a través de créditos a mediano y largo plazo, y en muchas oportunidades a su condonación, siendo el total una ponderada cantidad, que traducida en electores reales, también nos aumenta el optimismo de tener un mayor número de electores a futuro.

Previendo que quienes participen en cualquiera de estos ejercicios sean personas individuales o colectivas, se exige que todos sus miembros a nivel de afiliados, adscritos, asociados o directivos participen con el requisito definido en el texto propuesto.

Además, se dejan claras las excepciones contempladas en las diferentes normas legales defini-

das para eventos especiales como son los desastres naturales o productos del terrorismo, lo mismo que aquellas personas víctimas de desplazamiento, etc. o quienes gozan del régimen subsidiado en salud.

Con relación a las ONG, que operan en nuestro país y se dedican a actividades relacionadas con el control electoral o político, se deja establecido el requisito para sus afiliados al momento de tramitar su persona jurídica, acreditar constancia de haber ejercido el derecho al voto, puesto que así como se envisten de las facultades democráticas para participar en los eventos afines a su objeto social o actividad, también deben parecerse a su propia verdad como es haciendo parte del número de electores activos en las contiendas electorales.

El párrafo transitorio del artículo 7°, especifica la aplicabilidad de esta ley, solo hasta el 1° de enero de 2016, puesto que las próximas elecciones solo se efectuarán en el mes octubre de 2015.

La derogatoria de la Ley 815 de 2003 (que aclaraba la Ley 403 de 1997 y ampliaba algunos estímulos a los electores), se soporta en lo consagrado por el artículo 150-1 Superior, que autoriza al Congreso derogar las leyes, y obedece a que su contenido se inserta en el articulado del presente proyecto, incluyendo sus modificaciones sufridas por sentencia de la Corte Constitucional (Sentencia C-224 de 2004), en la cual se declara inexecutable parcialmente su artículo segundo (2°) que adicionaba el artículo 2° de la Ley 403 de 1997, en el cual se establecía en el numeral 6 un descuento en el valor de la matrícula a los estudiantes de pregrado y posgrado de las Universidades no Oficiales; e incluía un artículo que solo tenía vigencia para los años 2002, 2003 y 2004, de esta manera: *“Artículo 4°. Esta ley rige a partir de su promulgación. No será aplicable al Referendo convocado por la Ley 796 de 2002. Párrafo. El porcentaje de los descuentos a que se refieren los numerales 7 y 8 del artículo 2°, y el artículo 3° de la presente ley, será de la mitad durante los años 2003 y 2004”*; y la supresión del literal a) del numeral 8, artículo dos, que establece un descuento del 10% del valor a cancelar por concepto de trámite de expedición inicial y renovación de pasado judicial, por no tener vigencia al haberse exonerado el cobro total de este trámite.

Además, la razón para actualizar la citada Ley 403 de 1997, se oriente a ajustar lo establecido por la Sentencia C-041 que declara inexecutable parcialmente los artículos segundo (2°) y sexto (6°).

También, por economía legislativa, es indispensable unificar normas afines que tratan de igual materia y, especialmente, son modificatorias de su mismo contenido.

Todo lo anterior puede generar una importante controversia en virtud a cuestionar que el ejercer el derecho al voto, es también un deber ciudadano y como tal todos los cedulados estamos en la obligación de practicarlo; sin embargo, esta exigencia se

deja limitada en este proyecto de ley a las personas que reciben bondades del Estado a cambio de demostrar haber cumplido con este mínimo ejercicio.

Podemos inferir que el requisito para acceder a los diferentes servicios establecidos en la presente norma no difiere en nada de homólogos que ya se cumplen en nuestro país, como por ejemplo la exigencia de la Libreta Militar como prueba de haber definido la situación militar, a todas aquellas personas mayores de dieciocho años, para ingresar a cualquier cargo público o para optar por un grado en la educación superior, el cual ha soportado todo tipo de demandas ante las altas Cortes, y siempre el resultado es el mismo en torno a que es una obligación ciudadana de todo varón nacido en nuestro territorio nacional, y lo mismo puede interpretarse con el deber de los ciudadanos a ejercer el derecho al voto como parte esencial en la estabilidad de una democracia como la nuestra. Además, si la Ley 403 de 1997, que establece estímulos a los sufragantes, fue declarada exequible por la Corte Constitucional, por ende debe entenderse ajustada a la Constitución.

La Sentencia C-041 de 2004, cuya magistrada ponente fue la doctora Clara Inés Vargas Hernández, en la que se demanda la inconstitucionalidad contra los artículos 2º (parcial) de la Ley 403 de 1997, expresa lo siguiente:

“Así, en aquella oportunidad el Gobierno consideraba que los estímulos a los sufragantes desconocían el derecho a la igualdad, pero a juicio del Congreso la norma superaba el test de razonabilidad por cuanto, *“la creación de beneficios electorales tiene pleno sustento en los fines del Estado”*, para incentivar a quien, *“en un contexto de endémica abstención generalizada, contribuye con su participación electoral a construir la democracia”*. Dijo la Sentencia C-337 de 1997:

“Es claro que el Congreso de la República tiene competencia para regular las funciones electorales (C. P. artículo 152 literal c) como ya lo ha hecho; y si bien tal competencia no le habilita para prohibir o sancionar la abstención, nada obsta desde el punto de vista constitucional, para que cree incentivos legales destinados a favorecer a aquellos que cumplan con el deber ciudadano de participar, a través del ejercicio del voto, en la vida política del país (C. P. artículo 95), siempre y cuando todas las personas llamadas a sufragar permanezcan iguales ante la ley que cree los incentivos, sea que voten por uno u otro candidato, que voten en blanco y, aún, que no hubieran podido sufragar por fuerza mayor o caso fortuito”. (Subrayado fuera de texto).

Posteriormente, la sentencia señala que la ley que crea recompensas al cumplimiento del deber de votar no suprime una motivación altruista, *“sino que la complementa con una serie de incentivos dirigidos a colocar a quienes solo buscan satisfacer un interés egoísta, en la situación –que de otra manera no enfrentarían–, de considerar si votarán*

por este o aquel candidato, o si preferirán hacerlo en blanco”. (Subrayado no original).

Pero más aún, cuando la Corte analizó la finalidad del proyecto de ley y si resultaba compatible con la Constitución, hizo referencia a la necesidad de reducir la abstención *“electoral”*, como claramente lo había considerado el Congreso en los siguientes términos:

“Enfermedad endémica que padece nuestra democracia representativa desde la década de los años treinta, acentuada luego durante el régimen del Frente Nacional. De allí que derrocar esa actitud de indiferencia colectiva frente a los eventos electorales constituye una tarea prioritaria y reto de nuestro sistema político (...)”. (Subrayado no original).

Puede notarse sin mayor dificultad que la insistencia del Congreso en la aprobación del proyecto y el posterior análisis de la Corte tuvo como eje la discusión sobre si la constitucionalidad de los estímulos para quienes ejercieran su derecho al voto en los **actos electorales** desconocía o no el derecho a la igualdad.

En este orden de ideas, sin duda el adecuado funcionamiento de una *democracia representativa* y el grado de legitimidad de los elegidos, dependen de una masiva participación de los ciudadanos en los comicios electorales. **De allí que, en esta variedad de democracia la abstención sea vista como un comportamiento negativo, y en consecuencia, es admisible constitucionalmente que el legislador establezca determinados estímulos para los ciudadanos que cumplan con ese deber, sin que por ello se considere vulnerado el derecho a la igualdad frente a quienes decidieron no tomar parte en las elecciones.** (Destacado fuera de texto).

Sobre el particular se pronunció la Corte en Sentencia C-337 de 1997, con ponencia del Magistrado Carlos Gaviria Díaz, cuando afirmó que el funcionamiento de la democracia precisaba la participación de los ciudadanos, y por ende, *“se trata de cambiar la conducta apática de los ciudadanos frente al voto por un comportamiento positivo, mediante la concesión de estímulos y el reconocimiento por parte del Estado del buen ciudadano”*.

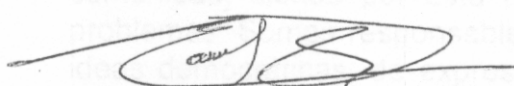
La Constitución de 1991 consagró en su artículo 259 el voto programático como instrumento efectivo de participación ciudadana para imponer a sus elegidos a las gobernaciones o alcaldías el cumplimiento del programa que presentó al inscribirse como candidato, y en su desarrollo se originó la Ley 131 de 1994, que en el artículo 11 definió: *“Artículo 11. Solo para efectos del voto programático, procederá la revocatoria del mandato para gobernadores y alcaldes al ser esta aprobada en el pronunciamiento popular por un número de votos no inferior al 60% de los ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios no sea inferior al 60% de la votación registrada el día en que se eligió el*

mandatario, y únicamente podrán sufragar quienes lo hayan hecho en la jornada electoral en la cual se eligió el respectivo gobernador o alcalde". (Subrayado fuera de texto).

Lo anterior nos da a entender que sí puede existir legalmente una preferencia o estímulo para quien como ciudadano colombiano hace uso del voto en la elección de sus representantes, al ser únicamente habilitados quienes tomaron la decisión de participar a favor o en contra de cualquier candidato, en la contienda electoral respectiva, contrario para quienes a pesar, aún de estar en desacuerdo con el elegido, de no poder tomar parte por impedimento de la ley, como elemento sancionatorio a la abstención.

En atención a los múltiples cuestionamientos que en los últimos días se han dado con relación al problema abstencionista en nuestro país, y aunados los requerimientos especialmente hechos al legislativo, he decidido poner en consideración de los honorables Congresistas el presente proyecto de ley para, así, contribuir en parte a dar respuesta a este tema de tanta trascendencia para la vida política e institucional de nuestra Nación.

Cordialmente,


FERNANDO TAMAYO TAMAYO
Senador de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación leyes

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2014

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el **Proyecto de ley número 22 de 2014, Senado por la cual se fortalece el valor del sufragio como un deber ciudadano, se deroga la Ley 815 de 2003 y modifica la Ley 403 de 1997 ampliando su cobertura**, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General por el honorable Senador *Fernando Tamayo Tamayo*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2014

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de

la referencia a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la **Gaceta del Congreso**.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

José David Name Cardozo.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 23 DE 2014 SENADO

por medio de la cual se crea la prima de vivienda con el fin de mejorar las condiciones socioeconómicas de trabajadores vulnerables

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Adiciónase al Capítulo VI del Título IX de la Primera Parte del Código Sustantivo del Trabajo el siguiente artículo:

Artículo 1°. Prima de vivienda. Toda empresa está obligada a pagar a cada uno de sus trabajadores que devenguen hasta cuatro salarios mínimos legales vigentes una prima de vivienda como prestación especial, así:

1. La prima de vivienda equivaldrá al 10% del Salario Mínimo Legal Vigente y se pagará mensualmente al trabajador.

2. La prima de vivienda tiene por finalidad:

a) Aporte anual a capital para el crédito hipotecario asociado con la vivienda adquirida por el trabajador después de la expedición de la presente ley;

b) Aporte para el pago de gastos notariales y de registro de la vivienda adquirida por el trabajador después de la expedición de la presente ley;

c) Aporte para el pago de cuota inicial de la vivienda adquirida por el trabajador después de la expedición de la presente ley;

d) Mejoramiento de la vivienda en propiedad del trabajador a partir de la expedición de la presente ley.

Adiciónase al Capítulo VI del Título IX de la Primera Parte del Código Sustantivo del Trabajo el siguiente artículo:

Artículo 2°. Carácter jurídico. La prima de vivienda no es salario, ni se computará como factor del salario en ningún caso.

Adiciónase al Capítulo VI del Título IX de la Primera Parte del Código Sustantivo del Trabajo el siguiente artículo:

Artículo 3°. Forma de pago de la prima de vivienda. La prima de vivienda será pagadera men-

sualmente por el empleador mediante depósito en el Fondo de Cesantías del Trabajador. Para tales efectos se aplicará la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA).

Adiciónase al Capítulo VI del Título IX de la Primera Parte del Código Sustantivo del Trabajo el siguiente artículo:

Artículo 4°. De la prima de vivienda, los créditos del empleador y las convenciones colectivas. En el caso de que el trabajador solicite o tenga un crédito para la adquisición de vivienda otorgado antes de la expedición de la presente ley por el empleador o por un fondo de vivienda de origen convencional, la prima que por la presente ley se establece se aplicará como aporte a capital para dicho crédito.

Adiciónase al Capítulo VI del Título IX de la Primera Parte del Código Sustantivo del Trabajo el siguiente artículo:

Artículo 5°. Descuento tributario por prima de vivienda. El setenta por ciento (70%) del monto efectivamente pagado por la empresa en forma de prima de vivienda durante la vigencia fiscal se descontará del pago de impuesto sobre la renta y complementarios de la empresa.

Adiciónase al Capítulo VI del Título IX de la Primera Parte del Código Sustantivo del Trabajo el siguiente artículo:

Artículo 6°. Términos y condiciones. El Gobierno Nacional reglamentará la forma de pago y los requisitos, términos y condiciones que se requieran para el cumplimiento de la presente ley y sus efectos tributarios.

Artículo 7°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Exposición de Motivos
Exposición de Motivos:
Alejo Ríos Maya

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Contexto Latinoamericano

La situación de la vivienda en América Latina es un problema ineludible. Según cálculos del BID¹ el 37% de los hogares de la región, 54 millones de familias, sufrían algún tipo de carencia habitacional.

Si bien muchos gobiernos vienen implementando planes habitacionales que en buena medida han ayudado a combatir el déficit de vivienda, el BID

calcula que para 2015 el déficit será del 36%, es decir, un punto porcentual menos, pero cinco millones de hogares más que en 2009.

Las razones a futuro son claras, las sociedades modernas van en una constante evolución, que va ligada también al comportamiento de las viviendas. Causas como la reducción del tamaño de los hogares, el aumento de la tasa de divorcio y separación y el incremento en la esperanza de vida, son algunas razones que llevan a incrementar la demanda de vivienda a futuro.

Pese a la disminución de la tasa de crecimiento demográfico, si no se construye una política pública amplia e incluyente hacia los sectores más vulnerables y de mayores necesidades, no se podrá garantizar el cierre de la brecha habitacional.

Para empezar, se debe entender que el déficit se define como cualitativo y cuantitativo. Para el primero, el BID revela que el 12% de los hogares presenta insuficiencias en cuanto a los materiales, el 6% tiene problemas de hacinamiento, el 21% presenta deficiencias en infraestructura, y el 11% acusa carencias en materia de seguridad de tenencia. Por su parte, los déficits cuantitativos evidencian que nueve millones de hogares carecen de servicio habitacional o que sus viviendas son inadecuadas y/o irreparables.

Al hacer la comparación entre áreas rurales y urbanas, y entre segmentos de ingreso, la brecha social que se vislumbra es mucho mayor. Por ejemplo, el déficit total urbano es del 32%, mientras que el rural asciende al 60%. En términos de ingreso, el déficit total para la región en el quintil urbano más pobre es del 52% versus el 16% para el quintil de mayor ingreso.

GRAFICO 1. TASA DE PROPIEDAD EN AMÉRICA LATINA

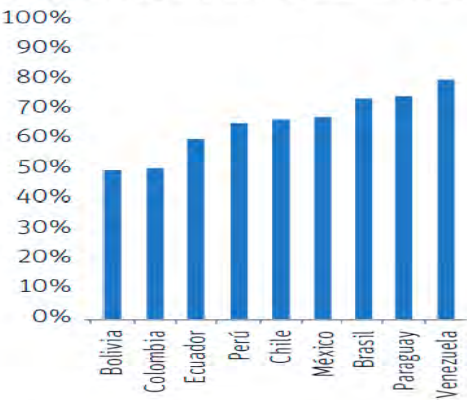
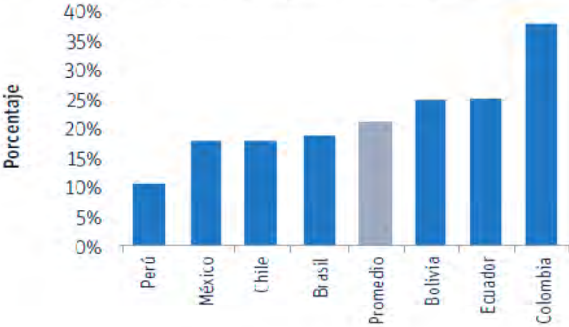


GRAFICO 2. TASAS DE ALQUILER AMÉRICA LATINA



1 BID, Se busca vivienda en alquiler, opciones de política en América Latina y el Caribe 2014.

Los anteriores gráficos evidencian situaciones como la colombiana donde la tasa de familias en alquiler está llegando al 40%, aproximadamente el doble del promedio, pasando de 1,2 millones de familias en 1985 a 2,8 millones en 2010. En cuanto a la tasa de propiedad, Colombia se encuentra en los últimos lugares comparando a los demás países latinoamericanos.

Las dificultades de acceso a la vivienda en la región

Los quintiles más bajos de ingresos tienen ciertas particularidades al momento de acceder a la vivienda. Como bien lo expresa el BID² lo primero es el terreno, el cual es adquirido a través de compra informal o intercambio, al igual que por herencia de familiares que residen en una propiedad comunal o que ocupan un asentamiento informal.

Esta adquisición informal en la mayoría de los casos se traduce en barrios marginados, zonas marginales y zonas de alto riesgo natural (derrumbes, terremotos o deslizamientos). En la mayoría de estas zonas, las características de la vivienda se reflejan en el carecimiento de servicios básicos, materiales adecuados de construcción y hacinamientos en las viviendas.

La segunda dificultad, el acceso al crédito, muestra que las opciones son muy limitadas para la mayoría de las familias. Los créditos inmobiliarios convencionales son de difícil acceso a los ciudadanos de bajos ingresos, ya que en su mayoría no poseen historia crediticia y gran parte de las familias poseen trabajos informales, haciendo difícil el registro de los ingresos al momento de solicitar los créditos. Esta dificultad también se agudiza al momento de acceder a una vivienda o un subsidio, debido a que se requiere un ahorro previo, el cual no es posible por los bajos ingresos de esta población.

Como solución, Colombia ha promovido el acceso a las viviendas con cubrimiento de un porcentaje de los intereses, aliviando la carga de pago que tienen los compradores, teniendo como requerimientos ser viviendas nuevas y un monto específico en el valor de la vivienda.

En los últimos años, Colombia ha venido implementando una política de viviendas gratis, donde el único requerimiento para acceder a la misma es que los hogares beneficiarios sean de muy bajos ingresos. Esta política que en la actual administración fijó una meta de cien mil viviendas y que en el segundo mandato se ha fijado una meta de trescientas mil, tiene objetivos insuficientes para cerrar la brecha del déficit de vivienda en Colombia.

La situación de la vivienda en Colombia

Para el año 2005 el último registro del déficit de vivienda calculado por el DANE³ se expresó así:

2 BID, Varios caminos hacia una vivienda 2014.
3 DANE - Déficit de Vivienda 2005.

TABLA 1. DÉFICIT DE VIVIENDA

Total hogares	Hogares sin déficit	Hogares en déficit	Hogares en déficit cuantitativo	Hogares en déficit cualitativo
Total	Total	Total	Total	Total
10.570.890	6.742.844	3.828.055	1.307.757	2.520.298

Fuente: DANE

Como se puede observar en la Tabla 1, en 2005, 3.828.055 hogares presentaban déficit. En este ejercicio analítico, el déficit cuantitativo mide la cantidad de viviendas que la sociedad debe construir para que la relación hogar -vivienda sea de uno a uno. En cuanto al cualitativo la encuesta lo contempló como deficiencias en la estructura del inmueble, acceso a servicios públicos y número de integrantes por vivienda. A partir de este resultado se resalta que la población crítica son los 1.307.757 hogares.

La encuesta del DANE (2005) revela que el 34% de los hogares en Colombia se encuentran en déficit, de los cuales el 58% son urbanos y el 42% del área rural. Al desagregar la cifra, de los 3.828.055 hogares, el 34% corresponde es cuantitativo y el 66% es cualitativo.

Por áreas, el 79% del déficit cuantitativo son áreas urbanas y el 21% son áreas rurales. Así mismo el 47% del cualitativo se da en regiones urbanas, mientras el 53% lo es para regiones rurales. A partir de esta última cifra es importante diseñar políticas públicas que solucionen el déficit urbano.

Otro dato clave para identificar las necesidades de vivienda en Colombia es la encuesta de calidad de vida del DANE⁴, que para 2013 arroja los datos presentados en la Tabla 2:

TABLA 2. ENCUESTA DE CALIDAD DE VIDA 2013												
REGIONES Y ÁREAS		TOTAL HOMAJES PROPIA, TOTALMENTE PAGADA		PROPIA, LA ESTÁN PAGANDO EN ARRENDO O SUBARRENDO		CON PÉRDIDA DEL PROPIETARIO, SIN PAGO AL ALQUILADOR (SUBCUPERTO)		POSICIÓN EN TÍTULO OCUPANTE DE HOGAR O PROPIEDAD				
		TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%	
TOTAL NACIONAL	TOTAL	13 427 291	5 788 009	43,0	557 040	4,1	4 666 124	34,8	2 193 676	19,3	242 432	1,8
	CABECERA	10 538 355	4 296 393	40,8	509 915	4,8	4 330 293	41,1	1 255 071	11,6	136 743	1,3
	RESTO	2 888 936	1 471 645	50,8	47 124	1,6	335 831	11,6	938 605	32,4	105 689	3,6

Fuente: DANE

Fuente: DANE

Si bien la encuesta de calidad de vida no mide el déficit de vivienda, sí muestra la relación de hogares en arriendo o subarriendo, los cuales ascienden a 4.666.124, un segmento de la población significativo que también debería acceder a vivienda y donde su gran porcentaje es población urbana. No hay que olvidar los 2.193.676 de hogares que viven con permiso del propietario sin pago de alquiler.

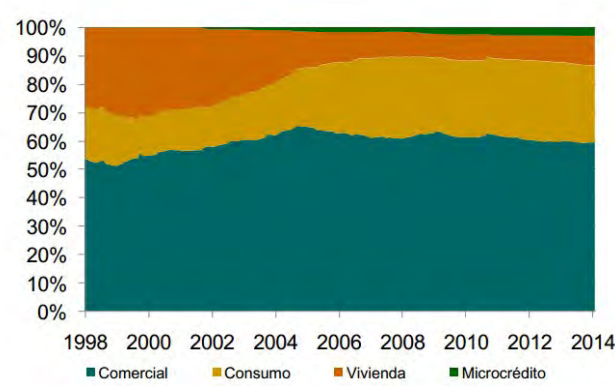
Como se ve en las anteriores tablas, las cifras relacionadas exclusivamente con déficit se quedan cortas, pues no solo se refieren a las necesidades de las personas que no poseen vivienda, sino también a un mercado de arriendo donde se requiere una política pública que estimule la compra de primera vivienda para este segmento de la población.

Acceso al crédito hipotecario en Colombia

Al ver la participación por modalidad de cartera de las entidades financieras⁵, se hace notorio que la cartera hipotecaria ha decrecido con relación a otros productos financieros.

4 DANE - ECV 2013.
5 Superintendencia Financiera reporte a mayo de 2014.

GRÁFICO 3. MODALIDAD DE CARTERA



Fuente: SUPERFINANCIERA.

Es clara la baja participación de los créditos de vivienda como porcentaje total de la cartera de las entidades financieras. Por consiguiente, a través de

políticas públicas de estímulo de vivienda, como el subsidio a la tasa de interés, se puede comenzar a revertir esta tendencia. En este sentido si el Gobierno Nacional no concibe una política pública más activa, haciendo especial énfasis en los hogares de menores ingresos, las familias pobres no podrán acceder a una vivienda en Colombia, por las limitaciones anteriormente mencionadas.

Estadísticas de asalariados de la Gran Encuesta Integrada de Hogares de junio de 2013

Los resultados de la Gran Encuesta Integrada de Hogares realizada por el DANE en junio de 2013, reflejan que el 49.97% de los ocupados en Colombia son asalariados y por ende trabajadores formales. La distribución de estos asalariados en función de los ingresos devengados en salarios mínimos legales vigentes se presenta en la Tabla 3.

TABLA 3. DISTRIBUCIÓN DE ASALARIADOS GEIH (JUN-2013)

		perc_0a1	perc_1a2	perc_2a3	perc_3a4	perc_4 más	o	TOTAL
Cabecera	Asalariados	2,876,724	3,081,753	754,342	339,728	454,013		7,506,561
	Porcentaje	38.32%	41.05%	10.05%	4.53%	6.05%		100%
Resto	Asalariados	909,489	333,182	78,686	8,114	6,683		1,336,153
	Porcentaje	68.07%	24.94%	5.89%	0.61%	0.50%		100%

Fuente: GEIH-DANE (2014).

Como se puede observar en la tabla anterior, el 93.95% de los asalariados urbanos devenga hasta cuatro salarios mínimos. Sin embargo, se debe resaltar que la mayor fracción de este porcentaje devenga hasta dos salarios mínimos, correspondiente al 79.38% de los asalariados urbanos.

A partir del microdato de la GEIH del DANE, es posible inferir la distribución de los asalariados no solo en función de sus ingresos sino también del tipo de vivienda en el que habitan. Ver Tabla 4.

TABLA 4. CONDICIONES HABITACIONALES DE ASALARIADOS GEIH (JUN-2013)

	0 a 1	0 a 2	0 a 3	0 a 4	4 o más
Propia-URB	1,080,168	2,159,632	2,448,332	2,623,333	278,002
Propia-RUR	271,939	347,909	363,847	370,913	373,863
Arr-URB	1,238,102	2,719,166	3,066,845	3,199,996	133,278
Arr-RUR	66,575	96,962	131,567	131,567	1,244

Fuente: GEIH-DANE (2014).

Como se observa en la Tabla 4, 3.2 millones de asalariados devengan hasta cuatro salarios mínimos legales y viven en arriendo, lo cual constituye la masa crítica de beneficiarios del presente proyecto de ley.

ESTÍMULO A LA ADQUISICIÓN DE VIVIENDA PARA LA BASE DE LA PIRÁMIDE

La Tabla 5 describe las estadísticas de las cajas de compensación familiar⁶ en términos de afiliados.

6 Superintendencia de Subsidio Familiar – Datos a diciembre de 2013.

TABLA 5. AFILIACIÓN POR INGRESOS EN CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR

TAMAÑO	TOTAL
Hasta 1 salario mínimo	2.474.117
Más de 1 hasta 2 S.M.L.M.V	2.339.911
Más de 2 hasta 3 S.M.L.M.V	770.049
Más de 3 hasta 4 S.M.L.M.V.	389.015
Más de 4 S.M.L.M.V.	725.383
Total	6.698.475

Fuente: Superintendencia de Subsidio Familiar.

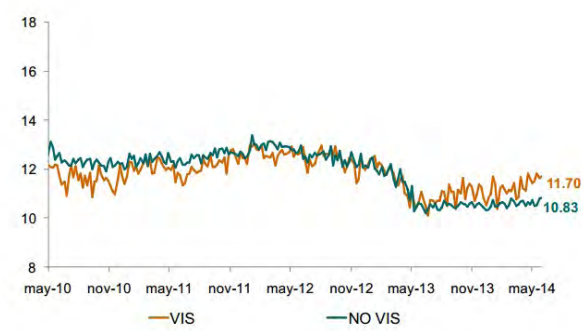
El universo de población cotizante a las cajas de compensación familiar que está debajo de los 4 SMLMV, es aproximadamente de 6 millones de habitantes.

Gran parte del 35% de las personas que pagan arriendo (ECV2013) son de estos segmentos de ingresos. No es de olvidar que las familias cuyo único ingreso es un salario mínimo se encuentran por debajo de la línea de pobreza, además de estar lejos del acceso a un programa de vivienda por las dificultades ya expresadas de acceso al sistema financiero y una capacidad de ahorro que le proporcione la cuota inicial necesaria para ir pagando su vivienda.

La necesidad de una prima de vivienda

Las cifras de la Superintendencia Financiera de corte mayo 2014, muestran el comportamiento de las tasas de interés de los últimos 4 años para vivienda.

GRAFICO 4. EVOLUCIÓN SEMANAL DE LAS TASAS DE INTERÉS DE LA MODALIDAD DE VIVIENDA (EN%)



Fuente: SUPERFINANCIERA.

A partir del Gráfico 4 es claro que el mercado presenta la tasa más baja de los últimos 4 años para viviendas que no son de interés social, a diferencia de la tasa asociada con créditos de vivienda de interés social que para el último año han tenido un comportamiento alcista (Compensatorio de los subsidios focalizados a este tipo de viviendas).

Bajo este argumento, se hace imperiosa la creación de una prima de vivienda para mejorar las condiciones socioeconómicas de los trabajadores vulnerables. Con ella se fortalece el acceso a la vivienda para este grupo poblacional que tan solo en las áreas urbanas del país corresponde al 94% de los asalariados en junio de 2013. La prima de vivienda deberá consistir en el 10% del SMLMV por año trabajado como aporte de los empleadores descontable del impuesto de renta. Este monto es equivalente a 1.2 salarios mínimos legales vigente por año trabajado.

La Prima de Vivienda corresponderá a un auxilio de vivienda y por consiguiente no constituye parte del salario, lo cual no contribuirá al incremento del valor de los parafiscales pagado por las empresas. El criterio de 4 SMLMV se fundamenta en una aproximación al principio de universalidad de esta prima, coherente con el costo fiscal asociado.

Esta prima de vivienda además de permitir el acceso habitacional de los más pobres, logrará fortalecer la relación existente entre el trabajador y el empleador. El empleador podrá descontar el valor que ha pagado de prima de vivienda a sus trabajadores al momento de pagar el impuesto de renta de la empresa.

Identificación de barreras de acceso al crédito

Una revisión de las condiciones vigentes del mercado permiten identificar que para el caso hipotético de un crédito hipotecario de \$70 millones a una vigencia de 15 años, los requerimientos de ingreso salarial son de mínimo \$1.2 millones, es decir, 2 SMLMV, así como, adicionalmente, las condiciones vigentes del mercado indican que por cada millón prestado, la cuota mensual fija promedio es de \$100.000.

Con base en los supuestos anteriores, se requiere destinar \$700.000 de los ingresos laborales para el pago del crédito de vivienda, lo cual es bastante restrictivo para un trabajador promedio que gane hasta 2 SMLMV.

Adicionalmente, tal y como se muestra en la Tabla 3, el hecho de que el 78% de los asalariados urbanos, así como el 93% de los asalariados rurales, se encuentran por debajo del umbral de dos salarios mínimos legales, implica que el costo fiscal de extensión del beneficio de la prima de vivienda hasta ingresos equivalentes de 4SMLMV es marginal.

Estos cálculos preliminares hacen evidente la imperiosa necesidad de fortalecer, a través de políticas públicas, las condiciones socioeconómicas de aquella fracción de la población conocida como la base de la pirámide.

Para mirar las condiciones operacionales de este esquema, se evalúa a continuación los escenarios de pago de nómina con y sin prima de vivienda:

TABLA 6. Pago de nomina antes de la prima de vivienda			
Cargos	Concepto	%	Costo
Nomina	Salario Nominal		\$ 616.000
	Auxilio de transporte		\$ 72.000
Aportes de la seguridad Social	EPS	0,00%	\$ 0
	AFP	12%	\$ 73.920
	ARP *	0,52%	\$ 3.203
Prestaciones Sociales	Cesantías	8,33%	\$ 51.313
	Intereses	1%	\$ 6.160
	Prima de servicios	8,33%	\$ 51.313
	Vacaciones	4,34%	\$ 26.734
Total Costos de Nomina			\$ 900.643

TABLA 7 Pago de nomina con la prima de vivienda			
Cargos	Concepto	%	Costo
Nomina	Salario Nominal		\$ 616.000
	Prima de vivienda	10%	\$ 61.600
	Auxilio de transporte		\$ 72.000
Aportes de la seguridad Social	EPS	0,00%	\$ 0
	AFP	12%	\$ 73.920
	ARP *	0,52%	\$ 3.203
Prestaciones Sociales	Cesantías	8,33%	\$ 51.313
	Intereses	1%	\$ 6.160
	Prima de servicios	8,33%	\$ 51.313
	Vacaciones	4,34%	\$ 26.734
Total Costos de Nomina			\$ 962.243

Considerando que el 10% del SMLMV que se pagará por Prima de Vivienda, se descontará en un 70% de la liquidación del impuesto de renta de las empresas, es evidente que este aporte fortalecerá la relación entre empleadores y trabajadores, además de impactar favorablemente un sector generador de empleo y calidad de vida.

Por último, partiendo de la TABLA 4 se aprecia un volumen de 6.3 millones de potenciales beneficiarios que devengan hasta cuatro salarios mínimos, siendo el descuento tributario aproximadamente de 3.2 billones de pesos al año.

No es de olvidar que el recaudo de las declaraciones de renta total en Colombia, es aproximadamente 46 billones (Personas jurídicas y naturales).

[Handwritten signatures and stamps on a document, including names like "Gustavo Gómez", "Johana Chaves", "F. Jimenez", "Ciro Ramirez", "Alfredo Ramos Maya", and "Hugo Rojas".]

[Handwritten signatures and stamps on a document, including names like "Paleu", "Totora Chello f.", "B. B.", "C. B.", "Alf. B.", "Gustavo Pacheco", "F. Jimenez", and "Rafaela Valencia".]

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación leyes

Bogotá, D. C., 21 de julio de 2014

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el **Proyecto de ley número 23 de 2014**, por medio de la cual se crea la prima de vivienda con el fin de mejorar las condiciones socioeconómicas de los trabajadores, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General por los honorables Senadores *María del Rosario Guerra, Alfredo Ramos Maya, Honorio Henríquez, Ernesto Macías*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 21 de julio de 2014

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

José David Name Cardozo.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 24 DE
2014 SENADO**

por la cual se adoptan unas normas para mejorar la oferta, la oportunidad y la calidad de la atención en las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS), como hospitales y clínicas.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Del giro directo en favor de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS).* El Fosyga girará directamente a las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS), la parte de la Unidad de Pago por Capitación (UPC), que les corresponda por los servicios prestados a las Empresas Promotoras de Salud (EPS).

También se girará de manera directa la parte que corresponda a las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS), de los reembolsos del Fosyga a las Empresas Promotoras de Salud (EPS), por facturación de atención diferente al Plan Obligatorio de Servicios.

Estos giros se harán de conformidad con los plazos establecidos en disposiciones legales y reglamentarias, que se aplicarán en ambos casos.

Artículo 2°. *Del anticipo de recursos.* El Gobierno Nacional podrá, a través de Findeter o de los fondos definidos para la materia, hacer anticipos a carteras del Fosyga en favor de Empresas Promotoras de Salud (EPS), e Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS).

Cualquier anticipo en favor de Empresas Promotoras de Salud (EPS), deberá tener en cuenta que la parte de ese anticipo para pagar cartera en favor de Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS), deberá girarse de manera directa a estas instituciones desde el respectivo fondo.

Artículo 3°. *De la financiación de saldos de acreencias en favor de Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS), a cargo de instituciones liquidadas.* El Gobierno Nacional podrá conceder créditos de largo plazo y con subsidio parcial de tasa de interés a las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS), por el monto total o parcial de las acreencias insolutas a cargo de instituciones liquidadas.

El Gobierno Nacional podrá comprar cartera de Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS), con cargo a instituciones habilitadas, intervenidas o liquidadas.

Artículo 4°. *De la subcuenta del Fosyga para el No Pos y las prestaciones excepcionales.* El Fosyga tendrá una subcuenta, con fondos provenientes del Presupuesto General de la Nación, para atender los faltantes de recursos a fin de cancelar oportunamente los recobros por concepto de NO Pos y de Prestaciones Excepcionales.

Artículo 5°. *De la habilitación administrativa de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS).* El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Salud, creará y desarrollará el capítulo de habilitación de buenas prácticas administrativas y financieras para las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS). Esta habilitación podrá ser condición para recibir los beneficios económicos y financieros de esta ley.

La habilitación de buenas prácticas administrativas y financieras a las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS), tendrá en cuenta la integración gradual en redes y la adopción de sistemas de contratación más eficientes y transparentes, preferiblemente a través de estas redes.

Artículo 6°. *Del apoyo al aumento de médicos especialistas.* Las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, debidamente acreditadas, podrán realizar convenios directos con Universidades Públicas y Privadas para formar grupos de especialistas diferentes a los cupos de convocatoria de la respectiva universidad. Esto sin menoscabo de la responsabilidad académica en cabeza de la universidad.

Las facultades de medicina acreditadas tendrán libertad de definir y ofrecer cupos de especialistas.

El Gobierno Nacional podrá crear un instrumento de compensación que permita financiar o cofinanciar los costos de especialización con el compromiso del beneficiario de retribuir a la sociedad con la prestación de sus servicios en las zonas de asentamientos de mayor pobreza.

Parágrafo. Lo previsto en este artículo se aplicará sin perjuicio de reconocer en el médico general creciente capacidad resolutive.

Artículo 7°. *De la exención del impuesto de renta y complementarios.* Las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS), que se construyan hasta el 31 de diciembre del año 2020 gozarán de exención del impuesto de renta y complementarios por un período de 30 años contados a partir de la fecha de iniciación de actividades.

Estas instituciones gozarán proporcionalmente del mismo beneficio en relación con las inversiones en remodelación, mejoramiento y dotación. El reglamento definirá la proporcionalidad.

Artículo 8°. *De la participación de los profesionales y auxiliares en la dirección y administración de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS), pertenecientes a la red pública.* Los profesionales, tecnólogos y técnicos de la salud, que presten sus servicios en alguna de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS), de la red pública, serán escuchados como cuerpo consultor de la administración. Expresarán sus conceptos a través de una Junta Asesora que los represente. Siempre velarán por la equidad remu-

nerativa, la calidad del servicio y la sostenibilidad administrativa y financiera de la institución.

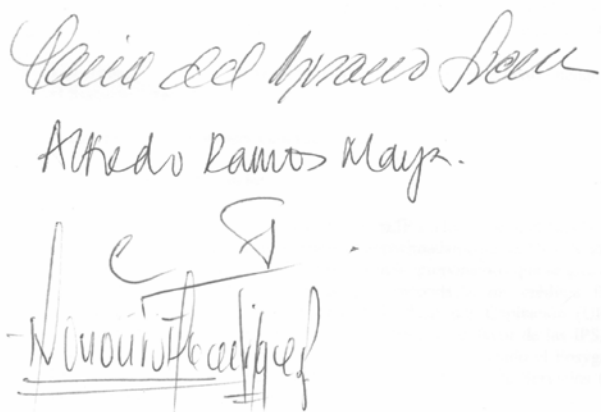
Artículo 9°. *De la comunicación en línea de todos los usuarios o afiliados al Sistema de Seguridad Social en Salud con la Superintendencia de Salud.* La Superintendencia de Salud, en un plazo de dos años, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, garantizará el acceso en línea, de manera eficiente, de todas las personas afiliadas al Sistema de Seguridad Social en Salud. Para el efecto se utilizará un código gratuito de comunicación.

Artículo 10. *Del mejoramiento de los procesos de intervención.* La Superintendencia de Salud, para seleccionar interventores, dará prelación a instituciones sin ánimo de lucro y destacadas en el sistema como facultades de medicina acreditadas, Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS), también acreditadas, y cajas de compensación familiar con trayectoria de buen desempeño en la prestación de servicios de salud.

Artículo 11. *De la supervisión de la Superintendencia Financiera en el Fosyga y en los ajustes contables de las instituciones intervenidas o liquidadas.* La Superintendencia Financiera asumirá la inspección, vigilancia y control sobre el manejo financiero del Fosyga o de la entidad que lo sustituya.

La Superintendencia Financiera vigilará las cuentas y hará los ajustes contables necesarios en las instituciones del Sistema de Seguridad Social en Salud que se encuentren o hayan sido intervenidas o liquidadas mediante procesos iniciados a partir del 1° de enero del año 2000.

Artículo 12. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su publicación.



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Nuestro Sistema de Seguridad Social en Salud ha buscado interpretar fielmente la Constitución Nacional que radica en el Estado las competencias de regulación, inspección, vigilancia y control; permite operadores públicos, privados, mixtos y

solidarios; y, define como principios rectores la universalidad, la eficiencia y la solidaridad.

La comunidad académica internacional ha señalado al sistema colombiano como un modelo digno a seguir. Sin embargo, a pesar de evidentes avances en el país, hay malestar ciudadano con la calidad y oportunidad de los servicios. También son crecientes las quejas y los riesgos de sostenibilidad en Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS), y en Empresas Promotoras de Salud (EPS).

Los autores de ese proyecto pensamos que la concepción institucional sigue siendo correcta, que se requieren ajustes para un mejor funcionamiento, pero no adoptar un gigantesco monopolio estatal. Por supuesto, muchas personas creen en esta alternativa, algunos por razones de ideología y de doctrina política y otros por la angustia que les causa la falta de respuesta efectiva al sentido problema de carencias en el flujo de los recursos.

Los autores pensamos que las reformas presentadas en este texto pueden ayudar a mejorar el funcionamiento del sistema.

A continuación una somera explicación de la propuesta:

I. Del Giro Directo:

En materia de pago o giro directo a las IPS (Hospitales), el país ha avanzado durante los últimos 6 años. Sin embargo, subsiste aproximadamente un 50% de los recursos que no son objeto de este mecanismo. En consecuencia, proponemos que se gire de manera directa a las IPS, desde el Fosyga, lo que corresponda a sus créditos frente a las EPS (Aseguradoras) por concepto de Unidad de Pago por Capitación (UPC) del Régimen Contributivo. El mismo mecanismo de giro directo, en favor de las IPS, se propone para que se les pague directamente, lo que les corresponda, cuando el Fosyga reembolse a las EPS los recobros por atención extra al Plan Obligatorio de Servicios (atención del NO POS) o por concepto de Prestaciones Excepcionales.

II. Para la Liquidez del Sistema:

Se propone que a través de los fondos que para el efecto defina el Gobierno, o de la Financiera Territorial, Findeter, se pueda hacer un anticipo del Fosyga a las instituciones del sistema. Este tema que se ha discutido durante varios años ya tiene algún principio pero necesita ser mucho más ambicioso. El Gobierno reglamentaría las condiciones para ese anticipo, que incluiría cuentas que tengan que ver con la UPC del Régimen Contributivo, y también las de NO POS y de prestaciones excepcionales. En cualquier anticipo debería girarse directamente lo que corresponda a las IPS.

Se insiste en la necesidad de que el Gobierno considere comprar cartera de saldos que hayan

quedado a deber instituciones liquidadas o que estén intervenidas.

Se propone crear en el Fosyga la subcuenta de NO POS y de Prestaciones Excepcionales. Estos conceptos puede que estén representando hasta el 25% de los costos del sistema; hay casi unanimidad que se requiere de nuevos recursos del Presupuesto Nacional para honrarlos, de lo contrario la insuficiencia de recursos en la UPC continuaría agravando este factor de deuda.

III. Para garantizar los recursos del Estado:

Los recursos que el Estado desembolse para aliviar a las instituciones del sistema exigen garantías. Se propone que la habilitación, o licencia del Estado a las instituciones, se adicione con unas condiciones de buenas prácticas administrativas y financieras. Se propone facultar al Gobierno para exigir las como requisito para desembolso de recursos públicos. Pensamos que la contratación, no individual de la IPS sino en grupo, a través de redes hospitalarias, y la adopción de sistemas de contratación más sencillos como la atención a “grupos relacionados de diagnóstico”, son decisiones que pueden conducir a trámites más simples, con el consiguiente ahorro en discusiones sobre facturación de cuentas. También deberían hacer un inmenso aporte a la racionalización de recursos.

IV. Sobre la necesidad de más camas hospitalarias:

Sin duda el aseguramiento universal requiere un aumento de camas hospitalarias a pesar de la tendencia de crecimiento de la atención ambulatoria. Esta es la razón para proponer una exención del impuesto de renta y complementarios, por 30 años, a las IPS que se creen hasta el año 2020 y proporcional a inversiones en remodelación, mejoramiento y dotación de las existentes. Las zonas francas hospitalarias constituyen un estímulo creado con anterioridad, se conoce de ocho que han avanzado, sin embargo el estímulo no ha sido suficiente y el requerimiento de inversión no está al alcance de muchos proyectos que se desarrollarían.

V. Sobre la necesidad de más médicos especialistas:

Los estudiosos del tema se dividen sobre número de médicos especialistas que hace falta, no obstante, el déficit es real. Se propone dar libertad de oferta de cupos a las facultades de medicina con acreditación. También, que además de los cupos obligatorios pueda haber convenios entre IPS y Universidades para ampliar los cupos con nuevos grupos, siempre bajo la responsabilidad académica de la universidad.

Se anota que el esfuerzo de ampliación de la oferta de especialistas no excluye el principio de poner en el médico general, ojalá de familia o co-

munidad, la creciente responsabilidad en materia resolutive.

VI. De la participación de profesionales y trabajadores como consultores de las administraciones de IPS de la red pública:

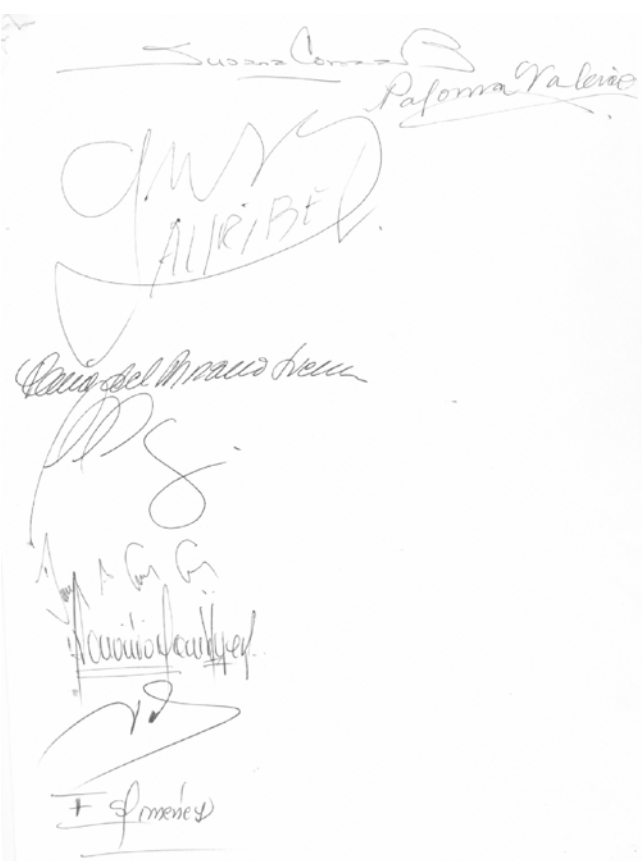
La sostenibilidad de las IPS es imposible con burocracias abultadas o con precariedad en la remuneración. El país necesita un equilibrio entre la equidad laboral, la calidad en la atención al usuario y la sostenibilidad de la IPS. Se propone que los profesionales, tecnólogos y técnicos de cada IPS, sean consultores de la administración para el logro de estos principios. Lo harían a través de una Junta Asesora que a todos represente.

VII. De la vigilancia y atención a los ciudadanos:

Proponemos dos iniciativas en materia de supervisión y control: que la Superintendencia de Salud, para seleccionar interventores, otorgue prelación a instituciones sin ánimo de lucro como facultades de medicina acreditadas, IPS también acreditadas y Cajas de Compensación Familiar con experiencia y buen desempeño en el sector; y que la Superintendencia Financiera realice la inspección, vigilancia y control sobre las actividades del Fosyga en estas materias.

Proponemos que la Superintendencia de Salud, en un plazo de dos años, se haya dotado de un sistema eficiente, en línea, que permita el acceso de todos los usuarios que sientan necesidad de presentar sus reclamos y obtener soluciones. Sería por intermedio de un código de línea gratuita.

De los honorables parlamentarios con toda consideración,



SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación leyes

Bogotá, D. C., 21 de julio de 2014

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el **Proyecto de ley número 24 de 2014**, por la cual se adoptan unas normas para mejorar la oferta, la oportunidad y la calidad de la atención en las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS), como hospitales y clínicas, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General por los honorables Senadores *María del Rosario Guerra, Alfredo Ramos Maya, Honorio Henríquez, Ernesto Macías*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 21 de julio de 2014

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

José David Name Cardozo.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 26 DE 2014 SENADO

por medio de la cual se establece un alivio de cartera para pequeños y medianos productores agropecuarios, se adoptan tasas de interés y se determinan garantías crediticias.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *De la compra de cartera y alivio a la deuda del pequeño y mediano productor agropecuario.* Se establece que por una sola vez, y con el objeto de reactivar el sector agropecuario, el Gobierno Nacional efectúe una compra hasta

por el 90% de la cartera actual de los pequeños y medianos productores agropecuarios, con corte a 30 de junio de 2014, con la totalidad del sistema financiero.

Parágrafo 1°. El restante 10% del valor de la deuda, será asumido por el beneficiario bajo los parámetros expuestos en el artículo 3° de la presente ley.

Parágrafo 2°. Se autoriza al Gobierno Nacional para que, a través de Finagro, cree una línea de crédito para sustituir las deudas adquiridas con proveedores por parte de los pequeños y medianos productores.

Artículo 2°. *De las tasas de interés del crédito agropecuario.* Se establece una tasa de interés fija del 3% para crédito agropecuario de pequeños y medianos productores.

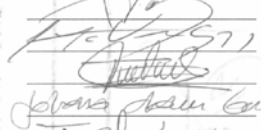
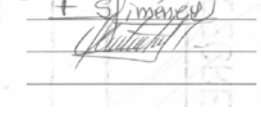
Parágrafo único. Para la amortización de la deuda, se tendrán en cuenta las condiciones que estén contextualizadas y asociadas al flujo de caja del proyecto productivo. Siempre tendientes a un largo plazo.

Artículo 3°. *De la eliminación de base de datos a deudores morosos.* El Gobierno Nacional definirá el mecanismo que permita eliminar de las bases de datos a los deudores morosos objeto de la presente ley.

Artículo 4°. *De las garantías crediticias para pequeños y medianos productores agropecuarios.* El Gobierno Nacional establecerá las medidas pertinentes para que el pequeño y mediano productor agropecuario, pueda liberar cupo de endeudamiento en la medida que amortiza el crédito del que es beneficiario, con la Entidad Financiera.

Parágrafo. El Gobierno Nacional establecerá el mecanismo para conocer en tiempo real la disponibilidad de cupo patrimonial con la que cuenta el productor agropecuario objeto de la presente ley, cuando la Banca Intermediaria requiera de garantía real para efectos de crédito y financiamiento. Dichas condiciones deberán ser aceptadas sin excepción por las Entidades Financieras.

Artículo 5°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

PRESENTADO POR:	
NOMBRE	FIRMA
<i>Enrico Hernán Toral</i>	
<i>CARLOS FELIPE MEJIA M</i>	
<i>Andrés Amador</i>	
<i>Santiago Valencia G.</i>	
<i>Ciro Ramírez C.</i>	
<i>Johna Jaramila G.</i>	
<i>Florencia I de Ponce</i>	
<i>Olinda Latorre de f</i>	

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El sector agropecuario representa uno de los pilares de la economía del país, debido a su importancia estratégica para la seguridad alimentaria; pero, además, es uno de los más relevantes en materia social, pues de él depende la gran mayoría de las familias colombianas.

Infortunadamente, este sector afronta graves problemas en la actualidad, entre los cuales se encuentran la revaluación de los últimos años, fenómenos climáticos, problemas fitosanitarios, la importación de productos básicos, el contrabando y, principalmente, el sobreendeudamiento de los pequeños y medianos productores con el sector financiero. Así mismo, las medidas proteccionistas que otros gobiernos han establecido para salvaguardar el sector, han generado una situación de pérdida de competitividad frente a países vecinos.

En relación con las deudas, teniendo en cuenta las cifras del Banco Agrario de Colombia, la cartera total asciende a más de 9 billones de pesos. Lo que refleja la coyuntura actual negativa por la que atraviesa el campo colombiano. Y según un reciente informe del Gobierno Nacional, Finagro ha colocado cerca de 2,6 billones de pesos en créditos, de los cuales muchos ya tienen problemas de morosidad por la crisis que atraviesan especialmente los pequeños y medianos usuarios, además de los créditos vencidos de tiempo atrás.

Algunos sectores reflejan preocupantes atrasos en el pago de sus deudas, como la ganadería cuyos compromisos crediticios vencidos superan los 150 mil millones de pesos, los cafeteros que superan los 50 mil millones de pesos, las flores con más de 40 mil millones de pesos, los arroceros que superan los 40 mil millones, por citar solamente algunos ejemplos. De acuerdo a lo manifestado por los campesinos, lo que producen no les alcanza para el sustento de sus familias y menos para pagar los créditos.

Paros agropecuarios

La protesta social más grande que por décadas se haya presentado en Colombia, ha sido precisamente la del sector agropecuario durante los dos últimos años. Durante varios paros, los campesinos han venido reclamando la renegociación de los Tratados de Libre Comercio (TLC), la lucha contra el contrabando; el control a los altos costos de insumos agroquímicos; el control a la minería y protección del medio ambiente; el apoyo a cultivos alternativos en zonas productoras de papa como Boyacá, Cundinamarca y Nariño; pero, fundamentalmente, el mayor énfasis de las protestas ha sido el de la condonación de créditos bancarios y una rebaja sustancial en las tasas de interés.

Refinanciaciones

En los últimos años y ante los reclamos de los pequeños y medianos productores del campo, el Gobierno Nacional ha tramitado leyes y expedido decretos en busca de alivios crediticios para superar la crisis del sector, sin embargo, todas aquellas medidas apuntan a refinanciación de las deudas que sólo consiguen la prolongación de la agónica situación de los campesinos, pero hasta la fecha no se ha implementado una medida de choque que garantice una solución definitiva a esta situación.

De la misma manera, las normas expedidas que buscan el alivio de las deudas, no han tenido en cuenta el establecimiento de unas tasas de interés sociales o bajas que les permitan una mayor tranquilidad a los usuarios del crédito agropecuario pero, sobre todo, que les garantice que hacia el futuro no se repita la situación de crisis por culpa del sobreendeudamiento y los convierta en productores competitivos.

Ejemplos

Basta revisar someramente algunas medidas supuestamente de emergencia que se han tomado para remediar la situación:

El Decreto número 355 de 2014, actualmente vigente, especifica lo siguiente:

Artículo 2°. Cartera objeto de compra. La cartera que podrá ser objeto de compra y que se encuentre delimitada en la nueva situación de crisis contemplada en el artículo anterior, deberá ser cartera vencida, redescontada, registrada (sustitutiva) o agropecuaria, entendiéndose esta como los recursos propios de los intermediarios financieros que no van a ser validados como cartera sustitutiva, pero que para su otorgamiento se requiere acceder a garantías del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), o porque los proyectos financiados con dichos créditos requieren acceder a incentivos o subsidios de tasa de interés otorgados por el Gobierno Nacional, de acuerdo a la normatividad vigente.

Podrán acceder a esta compra de cartera, los productores cuyos activos totales incluidos los de su cónyuge o compañero permanente no superen setecientos salarios mínimos legales mensuales vigentes (700 smlmv).

Modificado por el artículo 1°, Decreto Nacional número 1036 de 2014. Dicha cartera deberá encontrarse vencida al 31 de agosto de 2013, o normalizada a la fecha de expedición de la Ley 1694 de 2013.

Parágrafo. Modificado por el artículo 2°, Decreto Nacional número 1036 de 2014. También podrá ser objeto de esta compra, la cartera que habiendo sido garantizada por el FAG, se haya pagado entre el 1° de enero de 2012 y el 31 de agosto de 2013.

Artículo 3°. Condiciones de compra de la cartera. Conforme a lo previsto en el artículo 8° de la Ley 302 de 1996, la Junta Directiva del Fonsa determinará las condiciones de compra de la cartera que se encuentre enmarcada dentro de las nuevas situaciones de crisis.

Dentro de estas condiciones la Junta Directiva deberá indicar los términos en que será refinanciada la obligación a favor del deudor y el reglamento que deberá tenerse en cuenta para lograr su recuperación, así como las demás condiciones señaladas en el artículo 4° de la Ley 302 de 1996.

En todo caso, la Junta Directiva conforme a las funciones que le han sido asignadas, podrá establecer beneficios adicionales para aquellos deudores que hagan pagos antes del vencimiento de los plazos otorgados.

En la actualidad, la Ley 134 de 2013, en espera de sanción presidencial. “Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de financiamiento para la reactivación del sector agropecuario, pesquero, acuícola, forestal y agroindustrial, y se dictan otras disposiciones relacionadas con el fortalecimiento de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica)”.

Los principales puntos contenidos en el Proyecto de ley (número 134 en Cámara y 140 en Senado), son los siguientes:

1. Se crea el Fondo de Microfinanzas, el cual será administrado por el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro).

2. Se elimina el trámite de calificación previa de créditos agropecuarios.

3. Destinación de los recursos del crédito agropecuario para actividades de transformación de productos del sector.

4. Ampliación del objeto del Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios y medidas para promover la toma de seguros agropecuarios.

5. Fortalecimiento del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG).

6. Acuerdos de recuperación y saneamiento de cartera agropecuaria.

7. Simplificación de causales de no pago.

8. Deducción de las provisiones y reservas para el pago de impuestos.

9. Fortalecimiento de Finagro. Se reconfirma la naturaleza jurídica de Finagro como Entidad de Economía Mixta, independientemente de la participación accionaria del Gobierno. En todo caso el Gobierno Nacional mantendrá como mínimo el 51% de la misma.

10. Ampliación de los objetivos del Fonsa.

11. Alivio Especial a deudores del Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria (PRAN) y del Fondo de Solidaridad Agropecuaria (Fonsa).

Artículo 13. Ampliación de las funciones del Fonsa. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 302 de 1996, el cual quedará así:

Funciones. En desarrollo de su objeto y en relación con los productores agropecuarios y pesqueros beneficiarios de esta ley, el Fondo podrá realizar las siguientes operaciones en la forma como lo determine su Junta Directiva, con prioridad en la utilización de los recursos a favor de los pequeños productores:

1. Comprar total o parcialmente créditos otorgados por los establecimientos de crédito, así como la cartera del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), y convenir con los deudores los plazos y condiciones financieras de las obligaciones que adquiera, así como la forma de pago, para lo cual su Junta Directiva señalará condiciones especiales de favorabilidad en beneficio del productor. La compra de la cartera se efectuará conforme a criterios técnicos de valoración. En el caso de venta de cartera del Banco Agrario de Colombia S. A., los criterios también deberán ser aprobados por la Junta Directiva de dicho establecimiento de crédito.

2. Subsidiar total o parcialmente los costos financieros de los créditos otorgados por los establecimientos de crédito.

3. Invertir temporalmente sus recursos en títulos de deuda emitidos por la Nación, el Banco de la República, los establecimientos de créditos u otras instituciones vigiladas por la Superintendencia Financiera, cuando se presenten excedentes de liquidez.

Artículo 14. Modificación funciones Junta Directiva del Fonsa sobre recuperación de cartera. Modifíquese el artículo 8° de la Ley 302 de 1996, el cual quedará así:

- Ampliación hasta el 15 de junio de 2015.

- Suspensión del cobro y prescripción para deudores del PRAN y del Fonsa. Acciones de cobro a deudores del PRAN y del Fonsa.

- Aplicación de abonos parciales y otras medidas para deudores PRAN y del Fonsa.

- Ampliación de situaciones de crisis objeto del Fonsa. Ampliación de las funciones del Fonsa.

- Modificación funciones Junta Directiva del Fonsa sobre recuperación de cartera.

- Fortalecimiento de Corpoica.

Sin embargo, en la mencionada ley se establece un financiamiento no para protección del usuario de crédito, sino para solucionar la cartera de la Banca, especialmente del Banco Agrario, teniendo en cuenta que cuando se habla de reestructuración de los créditos vencidos, principalmente, los considerados irrecuperables, con unas condiciones que se consideran blandas al darle una tranquilidad transitoria al usuario que se encuentra en mora, lo que hace dicha medida es remediar un problema

crítico de la entidad crediticia pero, el usuario sigue vinculado a la deuda, en ese caso, con plazos relativamente amplios pero con intereses de usura.

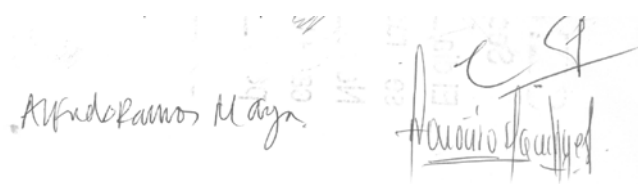
Recientemente, en el mes de junio pasado, seis establecimientos de crédito, entre los cuales se encuentran el Banco Agrario, bancos privados, una compañía de financiamiento y una cooperativa financiera vigilada por la Superintendencia Financiera, manifestaron ante Finagro su interés de vender al Fondo de Solidaridad Agropecuario (Fonsa), la cartera agropecuaria que tenían vencida o refinanciada; pero nunca muestran el interés de desvincular a los usuarios –pequeños y medianos– de los créditos.

La propuesta

Así las cosas, se hace urgente la adopción de medidas de choque para solucionar de forma definitiva el problema de las deudas de los pequeños y medianos productores del sector agropecuario. Por las anteriores razones, mediante el presente proyecto de ley, se propone realizar la compra de las deudas, por una sola vez, hasta del 90% de la cartera derivada de las obligaciones pendientes con la totalidad de las entidades financieras; como también, la eliminación de las bases de deudores, pues otra de las dificultades de aquellos pequeños y medianos productores del campo no pueden ser sujetos de crédito por encontrarse reportados en las bases de datos como deudores morosos.

De esta forma, el Estado les estaría ofreciendo una medida real de alivio a cerca de 100 mil pequeños y medianos productores del sector agropecuario que hoy padecen de problemas para financiarse y están a punto de dejar para siempre su labor.

Por otra parte, la propuesta contempla nuevas tasas de interés solamente para el sector, en especial para aquellos productores objeto del presente proyecto. Dicha tasa, se propone que sea fija y que deberá estar por debajo de la inflación, para que se considere como una medida real de apoyo a un sector tan clave para el futuro del país.



SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 21 de julio de 2014

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el **Proyecto de ley número 26 de 2014 Senado**, por medio de la cual se establece un alivio de cartera para pequeños y medianos productores agropecuarios, se adoptan tasas de interés y se determinan garantías crediticias, me permito pasar a su Despacho el ex-

pediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy, ante Secretaría General por los honorables Senadores *María del Rosario Guerra, Alfredo Ramos Maya, Honorio Henríquez, Ernesto Macías*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Tercera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 21 de julio de 2014

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

José David Name Cardozo.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 29 DE 2014 SENADO

por la cual se implementa la gratuidad de la canasta vital en los servicios públicos domiciliarios de energía, acueducto, alcantarillado y gas domiciliario y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto regular la canasta vital de energía, acueducto, alcantarillado y gas domiciliario para los colombianos de escasos recursos, como una medida de satisfacción de los derechos fundamentales de todos los colombianos.

Artículo 2°. *Canasta vital de energía, acueducto, alcantarillado y gas domiciliario.* La canasta vital en servicios públicos domiciliarios de energía, acueducto, alcantarillado y gas natural es la cantidad mínima de subsistencia en el consumo de energía eléctrica, agua potable, alcantarillado y gas natural, utilizados en un mes por un usuario o suscriptor para satisfacer sus necesidades vitales, eficiente y económicamente, mediante el acceso a la prestación adecuada, eficiente y continua de los servicios públicos domiciliarios.

Artículo 3°. *Beneficiarios de la gratuidad.* Serán beneficiarios de la gratuidad de la Canasta Vital de los servicios públicos domiciliarios los sujetos de especial protección constitucional en condición de vulnerabilidad que no tengan capacidad de

pago. Se presume la vulnerabilidad e incapacidad de pago de los usuarios del estrato-socioeconómico uno, de uso residencial, que se encuentren en Sisbén nivel 1.

Las cantidades correspondientes de índole vital descritas en esta ley para los servicios de energía, acueducto, alcantarillado y gas domiciliario le serán suministradas sin costo alguno a cada suscriptor del servicio.

Artículo 4°. *Canasta vital de energía, acueducto, alcantarillado y gas domiciliario:* El Estado garantizará el suministro gratuito de la canasta vital en los casos y condiciones previstos en la presente ley, en las siguientes cantidades:

1. Para el caso de energía la canasta vital será de 80 KWh/mes en alturas superiores a 1.000 msnm, y a 100 KWh/mes en alturas inferiores a 1.000 msnm.

2. Para el caso de acueducto y alcantarillado la canasta vital será de 6 metros cúbicos mensuales por suscriptor o usuario facturado.

3. Para gas natural la canasta vital será el equivalente a los kilovatios hora mes determinados para la canasta vital de energía convertidos a metros cúbicos por mes por unidad de consumo.

Artículo 5°. *Esquema de gratuidad.* La implementación de la gratuidad de la canasta vital se realizará por medio de subsidios fundamentado en lo preceptuado en el artículo 368 de la Constitución Política. Las entidades allí descritas dispondrán en sus respectivos presupuestos para que los usuarios de menores ingresos puedan acceder en forma gratuita a la canasta vital.

Parágrafo 1°. En consecuencia, y con el fin de cumplir cabalmente con los principios de solidaridad y redistribución, del subsidio asignado para el consumo básico o de subsistencia se debe sustraer el subsidio para la gratuidad de la canasta vital de los servicios públicos domiciliarios.

Parágrafo 2°. El subsidio de la canasta vital se debe explicitar en la factura del servicio público domiciliario que deba cancelar el usuario.

Parágrafo 3°. Los subsidios no excederán en ningún caso el valor de los consumos básicos o de subsistencia determinados por las comisiones de regulación respectivas o quien haga sus veces.

Artículo 6°. *Garantía de la prestación de la canasta vital.* En ningún caso los prestadores del servicio de energía, acueducto, alcantarillado y gas domiciliario pueden abstenerse de prestar el mínimo vital a los usuarios que tengan derecho al mismo y que hagan parte de los programas de la canasta vital de energía, acueducto, alcantarillado y gas domiciliario.

Artículo 7°. *Competencia del Gobierno Nacional, los municipios y distritos.* Es competencia de

los mismos garantizar el suministro gratuito de la canasta vital de los servicios públicos domiciliarios en los términos de la presente ley.

En los eventos en que los municipios y distritos no puedan atender el pago de la canasta vital gratuita con sus propios recursos y con los provenientes del Sistema General de Participaciones, del Fondo de Energía Social, y de las contribuciones de usuarios vía tarifa, entre otros, las autoridades municipales o distritales, departamentales y nacionales gestionarán recursos de los correspondientes presupuestos, con el fin de poder hacer efectivo el derecho a la canasta vital.

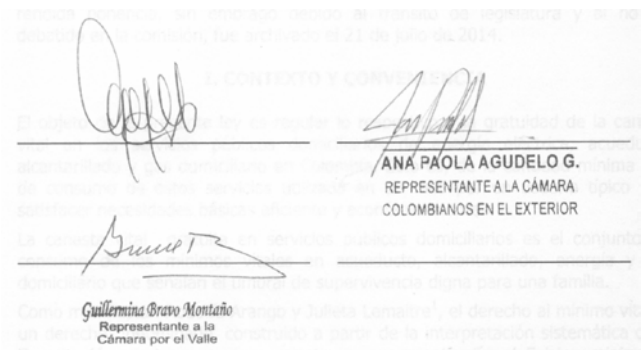
Artículo 8°. *Financiación de la canasta vital de energía, acueducto, alcantarillado y gas domiciliario.* La canasta vital de energía, acueducto, alcantarillado y gas domiciliario se financiará con recursos provenientes de los fondos de solidaridad y redistribución del ingreso de cada servicio existente.

Parágrafo 1°. En la formación del presupuesto, los concejos municipales y distritales podrán destinar recursos a los fondos de solidaridad y redistribución de ingresos, para que con ellos se financie la obligación de atender programas de canasta vital gratuita conforme a lo previsto en la presente ley.

Parágrafo 2°. Los concejos municipales y distritales podrán acudir a otros instrumentos tales como la compensación de tributos territoriales con los valores que los prestadores reconocen a usuarios previamente definidos por el municipio o distrito, siempre y cuando se trate de usuarios que tienen derecho a beneficiarse de la canasta vital gratuita.

Artículo 9°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación en el **Diario Oficial** y se derogan todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,



ANÁ PAOLA AGUDELO G.
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
COLOMBIANOS EN EL EXTERIOR

Guillermina Bravo Montaña
Representante a la
Cámara por el Valle

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Antecedentes legislativos

La presente iniciativa fue presentada por el honorable Senador de la República Carlos Alberto

Baena López, Manuel Virgüez y la Representante a la Cámara por Bogotá Gloria Estela Díaz, el 20 de julio de 2013, radicado con el número 009 de 2013 Senado, surtió su trámite en la Comisión Sexta de Senado, donde le fue rendida ponencia, sin embargo debido al tránsito de legislatura y al no ser debatido en la Comisión, fue archivado el 21 de julio de 2014.

I. Contexto y conveniencia

El objeto de la presente ley es regular lo respectivo a la gratuidad de la canasta vital en los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica, acueducto, alcantarillado y gas domiciliario en Colombia. Esto es, de la cantidad mínima vital de consumo de estos servicios utilizada en un mes por un usuario típico para satisfacer necesidades básicas eficiente y económicamente.

La canasta vital gratuita en servicios públicos domiciliarios es el conjunto del consumo de los mínimos vitales en acueducto, alcantarillado, energía y gas domiciliario que señalan el umbral de supervivencia digna para una familia.

Como manifiestan Rodolfo Arango y Julieta Lemaitre,¹ el derecho al mínimo vital es un derecho “innominado, construido a partir de la interpretación sistemática de la Constitución que tuvo su origen remoto en un concepto afín, el *Existenzminimum* o ‘mínimo existencial’ acuñado por la jurisprudencia administrativa alemana en la época de la Posguerra”, y María Fernanda Huertas²: “Es posible admitir que los derechos innominados vienen siendo una ampliación del concepto de conexidad, debido a que estos hacen que a falta del cumplimiento de unos derechos fundamentales se creen otros con rango de fundamentales, cuando se entiende que no son más que derechos que se derivan de la conexidad con otros que se quebrantan, los cuales se le adhiere el de mantener un nivel de vida cómodo, en cuanto a la suplección de necesidades, que hoy en día se exigen, tanto física como socialmente, aspectos como la alimentación y sostenimiento como ser humano en sí”.

En Colombia el derecho al mínimo vital ha sido reconocido desde la Sentencia T-426 de 1992, con Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz, donde se arguye que el Estado Social de Derecho debe reglamentar el mínimo vital, como también en forma extendida y reiterada lo ha hecho la jurisprudencia de la Corte Constitucional que lo eleva a un derecho que encuentra su fundamento en la dignidad humana, la solidaridad, la libertad, la igualdad material y el estado social. Este derecho se fundamenta en la solidaridad y la libertad, con-

siderando que las personas, para gozar plenamente de su libertad, necesitan un mínimo de seguridad económica y de la satisfacción de necesidades básicas³. Otro fundamento de este derecho es la igualdad material, conforme al cual las situaciones materialmente diversas requieren un tratamiento diferencial que permita equipar las condiciones desiguales.

Igualmente la jurisprudencia constitucional contempla que con el fin de potenciar las capacidades personales, debe priorizarse en el mejoramiento del nivel de vida, que incluyen la alimentación, la vivienda, la seguridad social y los medios dinerarios.

En Sentencia C-543 de 2007 la Honorable Corte Constitucional habló del concepto jurisprudencial de mínimo vital así:

“(…) el objeto del derecho fundamental al mínimo vital abarca todas las medidas positivas o negativas constitucionalmente ordenadas con el fin de evitar que la persona se vea reducida en su valor intrínseco como ser humano debido a que no cuenta con las condiciones materiales que le permitan llevar una existencia digna. Este derecho fundamental busca garantizar que la persona, centro del ordenamiento jurídico, no se convierta en instrumento de otros fines, objetivos, propósitos, bienes o intereses, por importantes o valiosos que ellos sean. Tal derecho protege a la persona, en consecuencia, contra toda forma de degradación que comprometa no sólo su subsistencia física sino por sobre todo su valor intrínseco. Es por ello que la jurisprudencia bajo el derecho fundamental al mínimo vital ha ordenado al Estado, entre otras, reconocer prestaciones positivas a favor de personas inimpugnables (T-40 de 1992), detenidas (T-208 de 1999), indigentes (T-533 de 1992), enfermos no cubiertos por el sistema de salud (T-645 de 1996, T-283 de 1998, T-268 de 1998 y T-328 de 1998), mujeres embarazadas (T-119 de 1997, T-622 de 1997, T-774 de 2000, T-1033 de 2000) y secuestrados (T-015 de 1995). Pero los jueces de tutela también han reprochado las acciones u omisiones, con fundamento en el derecho fundamental al mínimo vital, bien sea de particulares que presten algún servicio público como los servicios de salud y educación, o de particulares que atentan contra la subsistencia digna de una persona, con el fin de asegurar el mencionado derecho, como ha sucedido en materia del no pago prolongado de salarios o pensiones por empresarios particulares”⁴.

3 Mínimo vital, principio de la dignidad, Bárbara García Chávez, LUNES, 8 JULIO 2013, vía e-Oaxaca).

4 Cfr., en materia de salarios Sentencias T-146 de 1996 (M. P. Carlos Gaviria Díaz); T-527 de 1997 y T-529 de 1997 (M. P. Hernando Herrera Vergara); T-284 de 1998 y T-298 de 1998 (M. P. Fabio Morón Díaz); T-434 de 1999 (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz); T-502 de 1999 y T-545 de 1999 (M. P. Antonio Barrera Carbonell); T-1031 de 2000 (M. P. Alejandro Martínez Caballero). En materia de Pensiones: SU-430 de 1998 (M. P. Vladi-

1 Estudios Ocasionales CIJUS. Jurisprudencia Constitucional sobre el Derecho al Mínimo Vital. Ediciones Unianandes. Bogotá, D. C. Proceditor. 2002. p. 7.

2 “El derecho al mínimo vital”. Documento publicado por la Universidad Sergio Arboleda

La canasta vital es inicialmente, la aplicación del derecho al agua, declarado mediante la Resolución número 64/292 de 28 de julio de 2010 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, adoptado en la Constitución Política de Colombia e implementado en Bogotá, a través del Decreto número 064 del 15 de febrero de 2012. Por eso la intención de este proyecto es convertir en ley las diferentes decisiones jurisprudenciales en torno al mínimo vital en servicios públicos domiciliarios.

La implementación de la canasta a todos los colombianos para garantizar consumos dignos para el disfrute de una vida con calidad en consonancia con el precepto constitucional, permitirá al mismo tiempo que las empresas prestadoras de servicios públicos se eviten la acumulación de cuantiosas carteras vencidas y su impacto financiero en sus balances; esto mermaría también de manera considerable los elevados costos por reclamaciones, por cobro de cartera vencida a través de terceros, financiación de deudas por desconexión, corte y conexión del servicio, por subsidios directos y no compensados, por demandas judiciales y por las cuantiosas pérdidas por fraudes.

El creciente número de desconectados y la necesidad de encontrar una respuesta estructural al tema, hacen obligatorio que se piense en una solución de fondo en la que se mantengan los actuales niveles de contribución solidaria, pero que, además, el Estado arbitre recursos suficientes para poder atender esta necesidad de los usuarios.

Para ilustrar lo anterior, “A pesar de que Empresas Públicas de Medellín (EPM) es ejemplo latinoamericano de buena gestión, de los 814.000 usuarios de su acueducto (EEPPM, 2007), unas 280.000 personas, estaban desconectadas del servicio por falta de pago en diciembre de 2005. La veeduría del Plan de Desarrollo de la ciudad indica que de estas, 45.884 llevaban más de nueve meses sin agua. En septiembre de 2007, la cifra de desconectados había bajado en 48.805, gracias al esfuerzo de la empresa y la constante presión del Concejo de la ciudad y de la sociedad civil a favor de la solución de este problema; sin embargo, esto significa que aún había más de 200.000 personas sin acceso al servicio”⁵.

Para el caso del mínimo vital de energía, en concepto emitido por la Unidad de Planeación Minero-Energética Radicado 20131500040711 se informó que los kilovatios actuales de subsisten-

cia en energía son relativos al sistema de interconexión y clima, así:

“a) Para poblaciones ubicadas dentro del Sistema Interconectado Nacional (SIN):

- En alturas inferiores a 1.000 msnm: 173 KWh/mes.

- En alturas superiores o iguales a 1.000 msnm: 130 KWh/mes;

b) Para barrios subnormales que hagan parte de las poblaciones ubicadas dentro del Sistema Interconectado Nacional (SIN):

- En alturas inferiores a 1.000 msnm: 114 KWh/mes.

- En alturas superiores o iguales a 1.000 msnm: 138 KWh/mes;

c) Para poblaciones ubicadas en Zonas No Interconectadas (ZNI):

- En el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina: 187 KWh/mes.

- En las demás poblaciones de ZNI, se considerará que el consumo de subsistencia establecido para el ZNI hasta tanto no se determine el consumo de subsistencia correspondiente”.

Con el ánimo de simplificar el esquema, se propone que la canasta vital en el caso de la electricidad sea de 80 KWh/mes en alturas superiores a 1.000 msnm, y a 100 KWh/mes en alturas inferiores a 1.000 msnm. Conservando la misma línea, para gas natural la canasta vital sería el equivalente a los kilovatios hora mes determinados para la canasta vital de energía convertidos a metros cúbicos por mes por unidad de consumo.

En el caso de mínimo vital de agua nos guiamos por el estándar internacional: “La Organización Mundial para la Salud (OMS), en su informe sobre *la cantidad de agua domiciliaria, el nivel del servicio y la salud* señaló que la cantidad de agua mínima que una persona necesita para la satisfacción de las necesidades básicas es de 50 litros de agua al día” (T-740 de 2011). Al convertir esta cifra a metros cúbicos mes, el resultante es 6 metros cúbicos por unidad de consumo (asumiendo una familia de 4 miembros).

Este proyecto de ley fue radicado por la Bancada del Movimiento Político MIRA en el periodo pasado con el número 09 de 2013 Senado, y fue archivado por tránsito de legislatura.

II. Marco Constitucional

Es potestad del Congreso de la República regular lo atinente a la prestación de servicios públicos domiciliarios en el país, conforme al artículo 150 numeral 23: “Expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos”.

El acceso a los servicios públicos domiciliarios constituye un derecho de todas las personas que, a su vez, se conecta con la efectividad de otros derechos relacionados con el concepto de calidad de

miro Naranjo Mesa); T-495 de 1999 (M. P. Carlos Gaviria Díaz).

5 <http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/gestion/article/viewFile/9217/9858> Revista Universidad Nacional página 98. Cadavid Giraldo, Nora. Investigación Agua para consumo doméstico en Colombia costos y regulación tarifaria, Estudiante de Maestría en Medio Ambiente y Desarrollo, Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín.

vida. En consecuencia, el acceso a un servicio esencial no debe estar condicionado a la capacidad de pago de una persona y, por tanto, es conveniente tener en cuenta los principios de solidaridad y de redistribución para que se haga efectivo el derecho fundamental.

La gratuidad de los mínimos vitales en los servicios domiciliarios están directamente relacionados con la prohibición de la suspensión de estos que ha desarrollado la Honorable Corte Constitucional por vía jurisprudencial:

Sentencia C-520 de 1994 M.P. Hernando Herrera Vergara.	<i>“Consecuentemente con el concepto de Estado Social de Derecho organizado en forma de república unitaria, la Constitución de 1991, catalogó los servicios públicos como inherentes a la finalidad del Estado, conjuntamente con el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población; a la solución de sus necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable”.</i>
Sentencia T-546 de 2009 M.P. María Victoria Calle Correa.	<i>“A juicio de la Sala, no en todo caso de incumplimiento es válido suspender los servicios públicos domiciliarios, en el sentido de cortar totalmente el suministro de los mismos. Si el incumplimiento es involuntario u obedece a una fuerza insuperable; si, además, el domicilio a que se destinan está habitado por personas que merecen una especial protección constitucional; si el servicio es de aquellos indispensables para garantizar otros derechos fundamentales como la vida, la igualdad, la dignidad o la salud; y si, por último, se dan las condiciones establecidas en la ley para la suspensión, lo que debe suspenderse es la forma de prestar el servicio público. Es decir, debe cambiar la forma en que se suministra el servicio y ofrecerle al destinatario final unas cantidades mínimas básicas e indispensables”.</i>
Sentencia T-793 de 2012 M. P. María Victoria Calle Correa.	<i>“La suspensión de energía eléctrica por falta de pago a sujetos de especial protección es legítima, si no trae como consecuencia el desconocimiento de sus derechos fundamentales. No obstante, si la consecuencia de ese acto es el desconocimiento, por ejemplo, de sus derechos a la vida, a la salud o a la seguridad, el acto de suspensión viola la Constitución. En esa medida, la suspensión de los servicios públicos domiciliarios no puede tener lugar, pese al incumplimiento sucesivo en el pago de los servicios, si la suspensión se efectúa en cualquiera de dos clases de hipótesis: (i) o con violación de las garantías del derecho al debido proceso o (ii) bajo el respeto del debido proceso, pero con la consecuencia aneja de: (a) suponer “el desconocimiento de derechos constitucionales de sujetos especialmente protegidos” (b) “impedir el funcionamiento de hospitales y otros establecimientos también especialmente protegidos” o (c) “afectar gravemente las condiciones de vida de toda una comunidad”. Por tanto, no basta con que entre los usuarios de servicios públicos domiciliarios haya un sujeto de especial protección, para que se enerve la potestad de suspenderlos que el ordenamiento les reconoce a las empresas de servicios públicos domiciliarios. Es necesario además que la consecuencia directa de esa suspensión sea el desconocimiento de sus derechos fundamentales”.</i>

Este tipo de medidas de gratuidad del mínimo vital en energía eléctrica tiene antecedentes en el artículo 20 la Ley 188 de 1995, por el cual se establece el Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones 1995-1998, donde se reguló:

“4.1.3.5. Inversión social (subsídios). Es un programa destinado a cubrir el valor de los subsidios por consumo de electricidad y hasta el consumo de subsistencia, de los usuarios ubicados en los estratos socioeconómicos I, II y III, y en un todo de acuerdo con lo estatuido en la Ley 143 de 1994. Para tal efecto manténgase en los 200 KWH el consumo de subsistencia para los usuarios del sector eléctrico en todo el territorio de la Nación exceptuando aquellas entidades territoriales que desde antes del 1° de noviembre de 1994 estuvieran y a la fecha de la promulgación de esta ley continúan aplicando un consumo de subsistencia inferior y, hasta tanto, por ley, cuyo proyecto presentará el Gobierno dentro de los próximos cuatro (4) meses, se fijen, teniendo en cuenta los distintos factores que inciden en el uso de la energía, el consumo de subsistencia para cada una de las regiones del país”.

La financiación de las medidas necesarias para garantizar el mínimo vital de energía eléctrica, agua, alcantarillado y gas domiciliario hacen parte del mandato contenido en el artículo 368 de la Constitución Política “La Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas podrán conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas”.

III. Impacto Fiscal

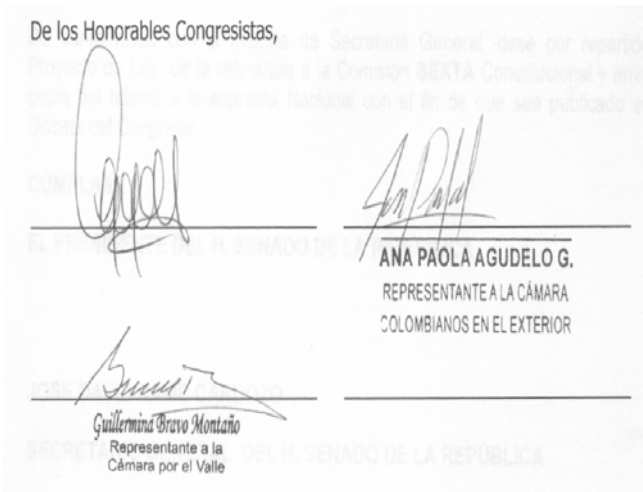
En cuanto al impacto fiscal nos basamos en el concepto del Ministerio de Hacienda al Proyecto de ley número 09 de 2013 Senado, en el que se calculaba una carga al erario de 2,4 billones de pesos al año⁶. Teniendo en cuenta que el presente proyecto cambia las cantidades de consumo de la canasta vital, un nuevo estimativo daría como resultado un impacto de menos de 390 mil millones de pesos al año:

Estimativo de impacto fiscal
Agua (en estrato 1): Menos de 79 mil 200 millones de pesos (pues el mínimo de agua en tierra caliente pasa de 10 m ³ a 6m ³).

6 Comentarios a la ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 09 de 2013 Senado, radicado en la Comisión Sexta de Senado el 21 de abril de 2014 (consecutivo MinHacienda UJ-0646 de 2014). Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Energía (en estrato 1): 308 mil millones de pesos (pues el mínimo vital se redujo casi en la mitad frente a la ponencia para primer debate del proyecto archivado).
Agua (en estrato 2): 0 pesos (pues el subsidio se modificó para cubrir sólo al estrato 1). Energía (en estrato 2): 0 pesos (pues el subsidio se modificó para cubrir sólo al estrato 1).
TOTAL: Menos de 390 mil millones de pesos al año

Con base en los anteriores argumentos solicitamos al honorable Congreso de la República aprobar el presente proyecto de ley.



SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 22 de julio de 2014

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el **Proyecto de ley número 29 de 2014 Senado**, por la cual se implementa la gratuidad de la canasta vital en los servicios públicos domiciliarios de energía, acueducto, alcantarillado y gas domiciliario y se dictan otras disposiciones, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General por los honorables Representantes a la Cámara Carlos Eduardo Guevara, Guillermina Bravo Montaña, Ana Paola Agudelo G. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 22 de julio de 2014

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

José David Name Cardozo.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

C O N T E N I D O

Gaceta número 374 - jueves 24 de julio de 2014
SENADO DE LA REPÚBLICA
PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 22 de 2014 Senado, por la cual se fortalece el valor del sufragio como un deber ciudadano, se deroga la Ley 815 de 2003 y se modifica la Ley 403 de 1997 ampliando su cobertura.....	1
Proyecto de ley número 23 de 2014 Senado, por medio de la cual se crea la prima de vivienda con el fin de mejorar las condiciones socioeconómicas de trabajadores vulnerables.....	10
Proyecto de ley número 24 de 2014 Senado, por la cual se adoptan unas normas para mejorar la oferta, la oportunidad y la calidad de la atención en las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS), como hospitales y clínicas	9
Proyecto de ley número 26 de 2014 Senado, por medio de la cual se establece un alivio de cartera para pequeños y medianos productores agropecuarios, se adoptan tasas de interés y se determinan garantías crediticias	8
Proyecto de ley número 29 de 2014 Senado, por la cual se implementa la gratuidad de la canasta vital en los servicios públicos domiciliarios de energía, acueducto, alcantarillado y gas domiciliario y se dictan otras disposiciones.....	1

