



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIII - N° 867

Bogotá, D. C., miércoles, 17 de diciembre de 2014

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 132 DE 2014 SENADO

por medio de la cual se reglamenta la autorización de viajes al exterior por parte de miembros del Congreso de la República cuando el viaje se financia con dineros del erario.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto, conforme a lo señalado por el numeral 6 del artículo 136 de la Constitución Política, reglamentar las autorizaciones que las respectivas Cámaras del Congreso de la República pueden dar para efectos de la realización de viajes al exterior por parte de congresistas y cuya financiación se hace con recursos provenientes del erario.

Artículo 2°. *Procedencia de la autorización del viaje.* La autorización de viajes al exterior con dineros del erario por parte de los miembros de las mesas directivas del Congreso de la República solo será procedente en los casos y bajo los parámetros establecidos en la presente ley.

Artículo 3°. *Misiones específicas que dan lugar a la autorización del viaje.* La respectiva Cámara solo podrá autorizar viajes al exterior con dineros del erario por parte de los miembros de la mesa directiva del Congreso de la República cuando la misión específica a realizar se justifique por corresponder a gestiones oficiales inherentes a la función legislativa y por generar impacto en la labor parlamentaria.

Artículo 4°. *Requisitos de la solicitud de autorización del viaje.* La solicitud de autorización de viajes al exterior con dineros del erario por parte de los miembros de las mesas directivas del Congreso de la República deberá ser presentada ante

la respectiva Cámara con por lo menos quince días de antelación al viaje y deberá contener como mínimo lo siguientes requisitos:

1. Ciudad y país de destino.
2. Duración del viaje y justificación de dicho término.
3. Justificación de por qué el viaje por realizar está relacionado con gestiones oficiales inherentes a la función legislativa y cuál es el impacto esperado en la labor parlamentaria.
4. Identificación de la entidad pública o privada, nacional o extranjera, que haya hecho la correspondiente invitación, en donde se indique que dicha entidad no financiará los costos del viaje.
5. Presupuesto estimado del viaje, su justificación y soportes.

Artículo 5°. *Integración de las comisiones designadas.* Las comisiones que se designen para el cumplimiento de misiones específicas en el exterior deberán estar integradas por un máximo de dos congresistas por Cámara, los cuales deberán hacer parte de la mesa directiva de la respectiva Cámara.

Parágrafo 1°. Cuando exista una invitación debidamente justificada por parte de cualquier entidad pública o privada, nacional o extranjera, y por cualquier motivo no puedan ir al viaje uno o dos de los miembros de la mesa directiva de la respectiva Cámara, serán dichos miembros quienes designarán su reemplazo, el cual puede ser otro congresista que no pertenezca a la mesa directiva. Para efectos de preservar el número de miembros que asistirá al viaje, el reemplazo de los miembros de la mesa directiva no podrá ser de más de dos congresistas por Cámara.

Parágrafo 2°. Cuando se estime necesario que la comisión que viaje al exterior esté conformada por congresistas que no hagan parte de la mesa directiva de la respectiva Cámara, dicho viaje deberá ser financiado, en su totalidad, con recursos propios o provenientes de la entidad pública o privada, nacional o extranjera, que haya hecho la correspondiente invitación.

Artículo 6°. *Financiación de viajes al exterior de asesores o asistentes de los congresistas.* Los viajes al exterior de asesores o asistentes de los congresistas no podrán ser financiados con recursos públicos.

Artículo 7°. *Monto máximo para la financiación del viaje.* En ningún caso, la financiación del viaje autorizado en los términos de la presente ley podrá exceder para cada congresista los quince salarios mínimos legales mensuales vigentes.

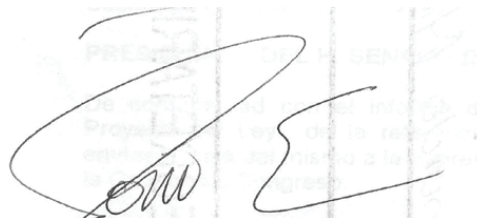
Parágrafo. Si el costo del viaje fuere mayor al tope establecido en el presente artículo, el excedente deberá ser asumido por el congresista designado, quien deberá dejar constancia por escrito ante la respectiva Cámara sobre la fuente de financiación del remanente.

Artículo 8°. *Deber de presentar un informe.* Dentro de los quince días siguientes a la realización del viaje al exterior, los congresistas que hayan viajado tendrán que presentar, de forma individual o grupal, ante la respectiva Cámara un informe que deberá contener:

1. Relación de los eventos a los que asistió.
2. Mensajes y recomendaciones a que haya lugar.
3. Memoria justificativa del viaje.
4. Relación de gastos y anexo de los soportes correspondientes.

Artículo 9°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,



BERNARDO MIGUEL ELÍAS VIDAL
SENADOR DE LA REPÚBLICA
AUTOR

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Objetivo de la ley

El objetivo del presente proyecto de ley es el de reglamentar la autorización de los viajes al exterior por parte de los miembros del Congreso de la República cuya financiación se realiza con dineros

provenientes del erario. La presente reglamentación se establece con los fines de generar transparencia, fortalecer la imagen del poder legislativo y, a su vez, brindar garantía sobre el uso pertinente que debe darles la Nación a los dineros públicos.

2. Justificación

En las últimas décadas, el creciente desprestigio del Congreso de la República en la sociedad colombiana se ha convertido en una de las principales causas de abstencionismo por parte del electorado, debido a que la credibilidad en los legisladores se ha visto afectada de manera negativa. En gran medida, lo anterior se debe a los escándalos en los que se ha visto involucrado el mencionado cuerpo legislativo.

Sin duda, uno de los temas que más ha afectado la imagen y percepción de transparencia del Congreso de la República han sido los viajes de los congresistas al exterior en el marco de misiones específicas, que son justificadas como parte de la agenda legislativa, y son financiadas con recursos del erario.

Medios de comunicación como *RCN* entregaron a la opinión pública en el presente año las cifras aproximadas de los gastos que asume el Congreso de la República en los viajes al exterior que realizan los parlamentarios, con el fin de asistir a foros, cumbres y congresos internacionales, entre otros eventos, los cuales son excesivamente cuantiosos y generan un detrimento innecesario a los recursos públicos. En la nota de prensa publicada por *Noticias RCN* el 15 de octubre de 2014, en su portal web, se encontró que los legisladores gastan aproximadamente 833.000.000 de pesos cada cuatrienio en los viajes al exterior.

“Así se observa en un documento de la Secretaría del Senado en el que se discrimina cuánto gastaron los congresistas durante el primer gobierno del Presidente Juan Manuel Santos en viajes. Solo en tiquetes aéreos fueron 416’855.424, mientras que en viáticos unos 416.204.686 pesos” (*Noticias RCN*, 2014).

El rechazo por parte de la opinión pública al conocido “turismo parlamentario” financiado con recursos del Estado se manifiesta en la percepción que tienen los ciudadanos de que los dineros que se usan para estos viajes constituyen gastos innecesarios y pueden ser invertidos en temas de verdadera trascendencia social y económica, para un país como Colombia, que en la actualidad, según datos revelados por el Presidente de la República al periódico *El Tiempo* (*El Tiempo*, 2014), más de 13 millones de personas se encuentran en condición de pobreza.

Como fundamento constitucional de los viajes al exterior de los parlamentarios, se encuentra consagrada la siguiente norma en el artículo 136 numeral 6 de la Constitución Política de Colombia:

“**Artículo 136.** Se prohíbe al Congreso y a cada una de sus Cámaras:

6. Autorizar viajes al exterior con dineros del erario, salvo en cumplimiento de misiones específicas, aprobadas al menos por las tres cuartas partes de los miembros de la respectiva Cámara”.

No obstante lo anterior, el interés con la presente ley es reglamentar de manera idónea los viajes al exterior de los congresistas cuya financiación proviene de recursos del erario, con el fin de evitar que estos recursos sean malgastados, y establecer límites para la realización de estos viajes sin que se vean afectados nuestros recursos públicos, salvo en los casos que la presente ley determina.

3. Contenido de la ley

Es fundamental explicar que para la interpretación de todos los artículos de la presente ley, los únicos autorizados para realizar viajes al exterior financiados con dineros del erario son los miembros de las mesas directivas de las Cámaras del Congreso de la República, siempre y cuando exista una invitación debidamente justificada por parte de una entidad pública o privada, nacional o extranjera, y dicha misión específica que da lugar a la autorización del viaje sea inherente a su función legislativa y genere impacto en la labor parlamentaria.

Tal como lo contempla el **artículo 5°** de la presente ley, las comisiones que se designen para el cumplimiento de misiones específicas en el exterior deberán estar integradas por un máximo de dos congresistas, los cuales deberán hacer parte de la mesa directiva de la respectiva Cámara. Lo anterior, con el fin de que siempre permanezca en su lugar de trabajo un miembro de la mesa directiva de las respectivas Cámaras, quien será el encargado de presidir las sesiones plenarias y demás funciones que le correspondan, en ausencia de los otros dos miembros.

Adicional, como se establece en el **parágrafo 1° del artículo 5°**, “cuando exista una invitación debidamente justificada por parte de cualquier entidad pública o privada, nacional o extranjera, y por cualquier motivo no puedan ir al viaje uno o dos de los miembros de la mesa directiva de la respectiva Cámara, serán dichos miembros quienes designarán su reemplazo, el cual puede ser otro congresista que no pertenezca a la mesa directiva. Para efectos de preservar el número de miembros que asistirá al viaje, el reemplazo de los miembros de la mesa directiva no podrán ser más de dos congresistas por Cámara”, se debe hacer estricta referencia a que serán máximo dos congresistas autorizados a viajar al exterior por cada Cámara, en principio deberán ser máximo dos de los miembros de las mesas directivas, y en caso de que uno o dos de los miembros designados no pueda viajar, serán ellos mismos quienes elegirán su directo reemplazo, quien podrá ser un congresista que no pertenezca a la mesa directiva.

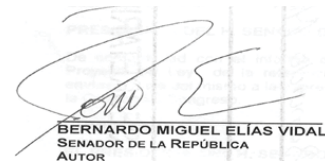
Como se establece en el **parágrafo 2° del artículo 5°** de la presente ley, “cuando se estime ne-

cesario que la comisión que viaje al exterior esté conformada por congresistas que no hagan parte de la mesa directiva de la respectiva Cámara, dicho viaje deberá ser financiado, en su totalidad, con recursos propios o provenientes de la entidad pública o privada, nacional o extranjera, que haya hecho la correspondiente invitación”, en la presente ley se hace estricta referencia a que en la situación que se considere necesario que viajen en la delegación al exterior más de los dos miembros autorizados de las mesas directivas, o en su defecto sus correspondientes reemplazos que serán también máximo dos congresistas, los otros congresistas que conformen la delegación deberán asumir con recursos propios los gastos que demanden sus viajes.

4. Necesidad de la ley

Consideramos que la presente ley es absolutamente necesaria y de vital importancia, ya que obedece a la transparencia y buena imagen que debe tener una institución como el Congreso de la República, que se configura como el máximo poder legislativo, y su trámite y aprobación para ser ley de la República constituirá una clara muestra de que este Congreso legisla de conformidad con los intereses de sus representados, y procura garantizar el buen y adecuado uso de los recursos públicos.

Atentamente,



BERNARDO MIGUEL ELÍAS VIDAL
SENADOR DE LA REPÚBLICA
AUTOR

1. **Congreso gasta \$833 millones en viajes cada cuatrienio.** Recuperado de <http://www.noticiasrcn.com/nacional-politica/congreso-gastamas-800-millones-pesos-viajes>.

2. **En este gobierno 3,6 millones han salido de la pobreza: Santos.** Recuperado de <http://www.eltiempo.com/politica/gobierno/cifras-de-pobreza-en-colombia/14538497>.

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 11 del mes de diciembre del año 2014 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 132, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Bernardo Miguel Elías Vidal*.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 11 de diciembre de 2014

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 132 de 2014 Senado, *por medio de la cual se reglamenta la autorización de viajes al exterior por parte de miembros del Congreso de la República cuando el viaje se financia con dineros del erario*, 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 *Bernardo Miguel Elías Vidal*. 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., 11 de diciembre 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*.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

José David Name Cardozo.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 09 DE 2014 SENADO

por medio de la cual se reglamenta la seguridad social integral para los conductores de transporte individual de pasajeros tipo taxi, transporte de carga, especiales y mixtos.

Bogotá, D. C., 16 de diciembre de 2014

Honorable Senador

EDUARDO ENRIQUE PULGAR DAZA

Presidente Comisión Séptima Constitucional

Senado de la República

E. S. D.

Asunto: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 09 de 2014 Senado, *por medio de la cual se reglamenta la seguridad social integral para los conductores de transporte individual de pasajeros tipo taxi, transporte de carga, especiales y mixtos.*

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional del Senado de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir **informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley número 09 de 2014, Senado, por medio de la cual se reglamenta la seguridad social integral para los conductores de transporte individual de pasajeros tipo taxi, transporte de carga, especiales y mixtos**, en los siguientes términos:

La presente ponencia se desarrollará de la siguiente manera:

1. Antecedentes de la iniciativa.
2. Justificación y consideraciones del proyecto.
3. Marco constitucional, legal y jurisprudencial.
4. Pliego de modificaciones.
5. Concepto Ministerio de Salud.
6. Proposición.

1. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

El proyecto de ley es de iniciativa del honorable Senador Álvaro Antonio Ashton Giraldo, el cual fue radicado ante la Secretaría General del Senado de la República el 20 de julio de 2014 con el número 09 y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 383 de la misma anualidad.

Posteriormente el proyecto fue enviado a la Comisión Séptima de Senado y fueron designados ponentes para primer debate los honorable Senadores Édinson Delgado Ruiz (coordinador), Antonio José Correa Jiménez y Luis Evelis Andrade Casama.

2. JUSTIFICACIÓN Y CONSIDERACIONES DEL PROYECTO

En Colombia, la operación del transporte es un servicio público, inherente a la finalidad social del Estado y sujeto a la intervención y reglamentación de las autoridades competentes, en cuya prestación juega un papel decisivo la participación del sector privado. La Ley 105 de 1993, en acatamiento de lo dispuesto en el artículo 24 de la Constitución Política, según el cual todo colombiano puede circular libremente por el territorio nacional, define este servicio como “... una industria encaminada a garantizar la movilización de personas o cosas por medio de vehículos apropiados a cada una de las infraestructuras del sector (aéreo, marítimo,

fluvial, férreo, masivo y terrestre), en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios sujeto a una contraprestación económica...”.

Entre los principios que, de acuerdo con la misma ley, rigen esa actividad, se encuentran los que establecen que “[l]a operación del transporte público en Colombia es un servicio público bajo la regulación del Estado, quien ejercerá el control y la vigilancia necesarios para su adecuada prestación en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad” y que “[e]xistirá un servicio básico de transporte accesible a todos los usuarios (y) [s]e permitirán de acuerdo con la regulación o normatividad el transporte de lujo, turísticos y especiales, que no compitan deslealmente con el sistema básico”.

A su vez, la Ley 336 de 1996, “por la cual se adopta el Estatuto Nacional del Transporte”, en su artículo 5° precisa que “(...) el carácter de servicio público esencial bajo la regulación del Estado que la ley le otorga a la operación de las empresas de transporte público, implicará la prelación del interés general sobre el particular, especialmente en cuanto a la garantía de la prestación del servicio y a la protección de los usuarios, conforme a los derechos y obligaciones que señale el Reglamento para cada Modo”.

La definición del transporte como servicio público esencial la realiza el legislador con fundamento en atribuciones constitucionales expresas para expedir leyes de intervención económica (artículo 334 de la C. P.) y las que deben regir la prestación de los servicios públicos (artículo 150.21.23 de la C. P.), lo cual permite decir que su prestación está sujeta al ordenamiento propio de estos servicios, por principio inherentes a la finalidad social del Estado y los cuales pueden ser prestados por el Estado directa o indirectamente, por particulares, o por comunidades organizadas.

El papel del Estado en cuanto poder público consiste en garantizar su prestación eficiente, establecer, por medio de ley, el régimen jurídico al que deben sujetarse y ejercer las competencias de regulación, control y vigilancia sobre ellos (artículo 365 de la C. P.).

Adicionalmente, la calificación como servicio público esencial corresponde a la valoración que hace el legislador de su carácter imprescindible y a su vinculación estrecha con el interés público y a la protección de derechos fundamentales de consideración prevalente, o expresado en palabras de la Corte Constitucional en sentencia C-450 de 1995, de la siguiente forma: “El carácter esencial de un servicio público se predica cuando las actividades que lo conforman contribuyen de modo directo y concreto a la protección de bienes o a la satisfacción de intereses o a la realización de valores, ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales, ello es así, en razón de la preeminencia que se reconoce a

los derechos fundamentales de la persona y de las garantías dispuestas para su amparo, con el fin de asegurar su respeto y efectividad” (negritas fuera de texto).

Disponen tanto la Ley 105 de 1993 como la Ley 336 de 1996 que para la prestación del servicio público de transporte, los operadores o empresas de transporte, esto es, las personas naturales o jurídicas constituidas como unidad de explotación económica permanente que cuenten con los equipos, instalaciones y órganos de administración que les permitan prestar adecuadamente el servicio, deben tener autorización del Estado.

El Estatuto de Transporte dispone en uno de sus capítulos que el servicio será prestado únicamente por empresas de transporte públicas o privadas, formadas por personas naturales o jurídicas legalmente constituidas y autorizadas para tal fin.

Para efectos de la ejecución del servicio, se prevé la expedición de una habilitación o licencia de funcionamiento otorgada por la autoridad competente, que será conferida al solicitante previo cumplimiento de ciertos requisitos relacionados con la organización, capacidad técnica y económica, accesibilidad, comodidad y seguridad, necesarios para garantizar a los usuarios una óptima, eficiente y continua e ininterrumpida prestación del servicio de transporte público.

Esta autorización o habilitación que debe otorgarse mediante acto de naturaleza administrativa, sustentada en las funciones de policía administrativa, le permite al Estado cerciorarse del cumplimiento de las condiciones legales y reglamentarias mínimas que deben acreditar quienes pretenden prestar el servicio público de transporte, con el fin de garantizar que su prestación se va a realizar en condiciones de seguridad, continuidad, responsabilidad y eficiencia.

Dentro de este contexto, los operadores o empresas de transporte público deben contar con la adecuada organización, capacidad económica y técnica y, particularmente, capacidad transportadora, de acuerdo con los requerimientos para cada modo de transporte.

Tal como se ha señalado por el Consejo de Estado, “esta autorización o habilitación que debe otorgarse mediante acto de naturaleza administrativa, sustentada en las funciones de policía administrativa, le permiten al Estado cerciorarse del cumplimiento de las condiciones legales y reglamentarias mínimas que deben acreditar quienes pretenden prestar el servicio público de transporte, con el fin de garantizar que su prestación se va a realizar en condiciones de seguridad, continuidad, responsabilidad y eficiencia”^[12].

De acuerdo con la ley, las empresas habilitadas solo pueden prestar el servicio con equipos matriculados o registrados para dicho servicio y previamente homologados ante el Ministerio de Trans-

porte, según lo prevé el artículo 23 de la Ley 336 de 1996.

Ahora bien, el artículo 34 de la Ley 336 de 1996 establece que las empresas de transporte público están obligadas a vigilar y constatar que los conductores de sus equipos cuenten con la licencia de conducción vigente y apropiada para el servicio, así como su afiliación al sistema de seguridad social según lo prevean las disposiciones legales vigentes sobre la materia.

En relación con lo anterior, el Ministerio de Transporte por medio de conceptos números 5907, 5892 del 13 de febrero de 2006 y 27136 del 9 de junio de 2006 señaló: *“Así las cosas, las normas obligan para que entre la empresa operadora de transporte y el conductor exista un contrato de trabajo, donde la empresa debe afiliarlo al régimen de salud, al de pensiones, riesgos profesionales y pagar sus respectivas cotizaciones, así como vigilar y constatar que estos cuentan con licencia de conducción vigente y apropiada para el servicio, con el fin de verificar que el conductor sea una persona idónea para la operación de los equipos, tal como lo dispone el artículo 34 de la Ley 336 de 1996”.*

A su vez, el artículo 26 del Decreto número 1703 de 2002 estableció que *“Para efectos de garantizar la afiliación de los conductores de transporte público al Sistema General de Seguridad Social en Salud, las empresas o cooperativas a las cuales se encuentren afiliados los vehículos velarán porque tales trabajadores se encuentren afiliados a una entidad promotora de salud, EPS, en calidad de cotizantes;(…)”.*

En relación con la Seguridad Social, esta es reconocida en nuestro ordenamiento jurídico como un derecho constitucional fundamental. De esta manera, los artículos 48 y 49 de la Carta Política establecen la seguridad social, por un lado, como un derecho irrenunciable y, por otro lado, como un servicio público, de tal manera que, por la estructura de este derecho, es el Estado el obligado a dirigir, coordinar y controlar su efectiva ejecución.

El derecho a la seguridad social demanda el diseño de una estructura básica que, en primer lugar, establezca las instituciones encargadas de la prestación del servicio y precise, además, los procedimientos bajo los cuales este debe ocurrir. En segundo término, debe definir el sistema para tener en cuenta para asegurar la provisión de fondos que garanticen su buen funcionamiento. En este punto cobra especial importancia la labor del Estado, el cual, por medio de asignaciones de sus recursos fiscales, tiene la obligación constitucional de brindar las condiciones necesarias para asegurar el goce del derecho irrenunciable a la seguridad social.

De otra parte y con el fin de desarrollar estrategias concurrentes y progresivas cuya finalidad es mejorar las condiciones de labor de los conducto-

res, el fortalecimiento de las empresas y la mejora en la prestación del servicio público de transporte y a su vez garantizar el efectivo acceso de los conductores de servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxi al Sistema de Seguridad Social, a partir de su afiliación y el correspondiente pago de aportes a cada subsistema, conforme las normas generales lo han establecido, el Gobierno Nacional expidió el Decreto número 1047 del 4 de junio de 2014, *“Por el cual se establecen normas para asegurar la afiliación al Sistema Integral de Seguridad Social de los conductores del servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxi, se reglamentan algunos aspectos del servicio para su operatividad y se dictan otras disposiciones”.*

Dicho Decreto buscó garantizar el efectivo acceso de los conductores de servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxi al sistema de seguridad social, lo cual implicaba la modificación de protocolos de operación y adicionalmente demandó nuevas cargas administrativas que requieren de instrumentos adecuados para su normal desarrollo, de tal forma que viabilicen el ejercicio empresarial en el marco de sus obligaciones, promoviendo la competencia y, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 65 de la Ley 336 de 1996, procuren la armonía en las relaciones entre las distintas partes que intervienen en la prestación del servicio público de transporte.

En dicho Decreto se mencionaron, entre otros aspectos, los siguientes:

- De conformidad con el artículo 29 de la Ley 336 de 1996, le corresponde al Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte formular la política y fijar los criterios para tener en cuenta para la fijación de las tarifas en cada uno de los modos de transporte, de acuerdo con lo cual y en atención a lo consagrado en el artículo 30 ibídem, las autoridades competentes elaborarán los estudios de costos que servirán de base para el establecimiento de las tarifas.

- Le corresponde al Gobierno Nacional establecer los seguros que debe tomar el transportador para cubrir a las personas contra los riesgos inherentes a las operaciones de transporte según lo señalado en el artículo 994 del Código de Comercio, modificado por el 12 del Decreto número 01 de 1990.

- Se considera necesario adicionar un seguro de accidentes personales que ampare los riesgos a los que estos se encuentran expuestos, sin perjuicio de las coberturas del Sistema de Seguridad Social, en atención a las condiciones de operación de los conductores de servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros en vehículos taxi y los riesgos a los que se encuentran expuestos en desarrollo de sus tareas.

Ahora bien, el autor del proyecto de ley en su exposición de motivos manifestó que este proyecto tiene como objeto reglamentar la seguridad social del taxista en el territorio nacional, así como la creación de condiciones para el bienestar social, económico y la armonización de las relaciones con los propietarios de los taxis, transmitiendo al final un óptimo servicio al usuario del servicio taxi, con criterios racionales para la aplicación en todo el territorio nacional tanto en el tema de la seguridad social integral como en la tarjeta control.

Adicionalmente, y en aras de ampliar ese marco de la seguridad social, la finalidad es garantizar que todos los taxistas en Colombia puedan estar vinculados a la seguridad social integral, la concertación de la tarifa concertada por representantes del gremio, los propietarios y el gobierno municipal, complementar las normas vigentes referentes a los temas mencionados, reglamentar el pago de la cuota correspondiente con que cada taxista debe afiliarse a las entidades respectivas administradoras de la seguridad social integral, para acceder a una pensión de vejez, invalidez, servicio funerario, pensión a sobreviviente, de forma tal que se garanticen las dignas condiciones de vida a la culminación de su actividad laboral o a la familia en el momento de su muerte y por último establecer los adecuados instrumentos de identificación de los taxistas que faciliten la aplicación de la presente ley, así como las garantías de seguridad a los usuarios de este servicio público.

El verdadero esfuerzo lo deben realizar el conductor y el propietario, ya que la empresa es un actor pasivo, ya que el único ingreso que percibe es la cuota mensual de administración del vehículo, que oscila entre \$18.000 y \$24.000. Para comprometer a la empresa se tendría que convertir en administradora de taxis o recaudar el producto diario del vehículo para así garantizar las obligaciones contraídas, así:

Salario mensual a SMMLV	\$589.500,00
Auxilio de transporte	\$70.500,00
Prestaciones sociales mensuales	\$134.571,00
Seguridad social integral	\$218.000,00
Horas extras	Varían
Recargo nocturno, domingo y festivo	Varía
Dotación cada cuatro meses	\$30.000,00
Totales	\$1.042.571,00

Cálculo de cuota diaria existiendo contrato laboral: \$1.042.571,00 = 24 días de labor por pico y placa. \$43.440 diarios para cumplir con el contrato laboral del taxista.

Para garantizar por parte del propietario y la empresa el pago seguridad social integral, salario y prestaciones sociales, el taxista tendría que producir \$43.440 más de lo que ha venido produciendo fuera de la entrega.

El taxista entregaría así:

Turno 8 horas

Entrega al propietario	\$45.000
Combustible (gas)	\$15.000
Lavado	\$5.000
Seguridad social y prestaciones sociales	\$43.440
Total cuota diaria	\$108.440

Tal es pues la normativa, que cualquiera podría pensar que sobre esta temática de la seguridad social ya está todo dicho, escrito y reglado. No obstante, existe una ausencia de normatividad en cuanto a este tema para el gremio de los taxistas de nuestro país, por cuanto carecen de la protección del derecho a la seguridad social, en donde ellos diariamente están sometidos a situaciones peligrosas en el ejercicio de sus funciones, como accidentes, atracos, homicidios, etc.

El presente proyecto de ley pretende contribuir con la materialización de los postulados constitucionales de regular y garantizar la seguridad social a través de la creación de un **fondo para la seguridad social integral de conductores de transporte de pasajeros individual tipo taxi, de transporte de carga, especiales, mixtos y camperos** y se proponga un tipo de contrato que beneficie a los actores, la empresa, el propietario y el conductor que describa los deberes y derechos de todos ellos y se garanticen sus beneficios económicos y de igual manera la seguridad social integral de los taxistas.

En lo relacionado con las definiciones y el alcance del presente proyecto de ley, se deben entender las modalidades de transporte según las siguientes definiciones contempladas en la normatividad vigente, así:

- Tratándose de **servicio público de transporte terrestre automotor mixto**, se entiende que este es aquel que se presta bajo la responsabilidad de una empresa de transporte legalmente constituida y debidamente habilitada, a través de un contrato celebrado entre la empresa y cada una de las personas que han de utilizar el vehículo de servicio público a esta vinculado, para su traslado simultáneo con el de sus bienes o carga, en un recorrido legalmente autorizado o registrado. Artículo 6° del Decreto número 175 de 2001 modificado por el artículo 2° del Decreto nacional 4190 de 2007.

- Tratándose de **servicio público de transporte terrestre automotor especial**, se entiende que este es aquel que se presta bajo la responsabilidad de una empresa de transporte legalmente constituida y debidamente habilitada en esta modalidad a un grupo específico de personas, ya sean estudiantes, asalariados, turistas (prestadores de servicios turísticos) o particulares que requieren de un servicio expreso y que para todo evento se hará con base en un contrato escrito celebrado entre la empresa de transporte y ese grupo específico de usuarios. Artículo 6° del Decreto 174 del 05 de febrero de 2001.

- Tratándose de **servicio público de transporte terrestre automotor de carga**, se entiende que este es aquel destinado a satisfacer las necesidades generales de movilización de cosas de un lugar a otro, en vehículos automotores de servicio público a cambio de una remuneración o precio, bajo la responsabilidad de una empresa de transporte legalmente constituida y debidamente habilitada en esta modalidad, excepto el servicio de transporte de que trata el Decreto número 2044 del 30 de septiembre de 1988. Artículo 6° del Decreto número 173 del 5 de febrero de 2001.

- Tratándose de **servicio público de transporte terrestre automotor en vehículos taxi**, se entiende que este es aquel que se presta bajo la responsabilidad de una empresa de transporte legalmente constituida y debidamente habilitada en esta modalidad, en forma individual, sin sujeción a rutas ni horarios, donde el usuario fija el lugar o sitio de destino. El recorrido será establecido libremente por las partes contratantes. Artículo 6° del Decreto número 172 del 5 de febrero de 2001.

Por último, en lo relacionado con el transporte en campero planteado por el autor, es importante señalar que este se presta en el país bajo la modalidad de servicio público de transporte terrestre automotor mixto y deberá cumplir con lo señalado en la normatividad vigente para dicha modalidad.

En este sentido y según el artículo 5° del Decreto número 4190 del 29 de octubre de 2007, el servicio público de transporte terrestre automotor mixto que se autorice en vigencia del citado decreto solo se hará en buses escalera (chivas), camionetas doble cabina y campero, entendido este último como el vehículo automotor con tracción en todas sus ruedas, con capacidad hasta de nueve (9) pasajeros o tres cuartos (¾) de tonelada.

Por las anteriores razones se eliminará del texto del proyecto de ley la expresión “camperos”.

Ahora bien, el artículo 36 de la Ley 336 de 1996 señala que *“los conductores de los equipos destinados al servicio público de transporte serán contratados directamente por la empresa operadora de transporte, quien para todos los efectos será solidariamente responsable junto con el propietario del equipo. La jornada de trabajo de quienes tengan a su cargo la conducción u operación de los equipos destinados al servicio público de transporte será la establecida en las normas laborales y especiales correspondientes”*.

Al hacer la revisión sobre la modificación que se pretende establecer en el artículo 2° del proyecto de ley, se evidencia que el autor en el mismo texto solo se refirió a los equipos que sean de propiedad de la empresa o del operador, señalando que los conductores de estos equipos podrán ser contratados directamente por la empresa operadora de transporte, imponiéndoles a los mismos una carga adicional de afiliación como “cotizantes al

sistema de seguridad social” y señalando a su vez una limitante para la contratación en la que indica que los conductores deben encontrarse “activos” en el sistema de seguridad social. Por esta razón no podría concebirse el artículo en los términos en los que se señala en el texto, ya que en la realidad jurídica, en el momento de la contratación, se deberán formalizar inmediatamente los conductores de equipos destinados para el transporte en cualquiera de sus modalidades descritas en el Estatuto de Transporte y la afiliación al Sistema General de Seguridad Social la jornada laboral, y cualquier otra característica propia del contrato de trabajo se regirá por las normas laborales vigentes.

Por lo anterior se modificará la redacción del artículo, en el cual se establecerán varios escenarios en los que se contempla la propiedad del vehículo, la cual se puede encontrar en cabeza de la empresa operadora o de personas naturales y jurídicas diferentes a la empresa operadora de transporte, y se señalara que estos podrán ser contratados por la empresa operadora de transporte sin condicionamientos de afiliación al Sistema de Seguridad Social para la contratación y adicionar que de no contratarse directamente por la empresa operadora, el conductor deberá estar afiliado como cotizante al sistema de seguridad social para poder operar el equipo.

Asimismo, se incluyen dos párrafos en el texto del artículo segundo, con lo cual se busca mitigar el impacto que tiene el proyecto de ley sobre las compañías de financiamiento, de los bancos y de las fiduciarias, que utilizan mecanismos de financiación como el *leasing*, el *renting* y los contratos de arrendamiento sin opción de compra para la adquisición de vehículos, así como la fiducia mercantil. Por esta razón, los párrafos incluidos por sugerencia de la Asobancaria, Fedeleasing y Asofiduciarias mediante escrito del 21 de noviembre de 2014, con el fin de garantizar el cumplimiento de los derechos de los conductores de los vehículos, respecto de quien efectivamente debe responder, es decir, quien explota económicamente el vehículo, o sea, el locatario, arrendatario y fideicomitente o beneficiario.

Ahora bien, atendiendo las condiciones en la operación de los conductores de transporte de pasajeros individual tipo taxi, de transporte de carga, especial y mixto y las actividades y la exposición a factores de riesgo a los que se encuentran expuestos, se clasificará el grado del riesgo en nivel IV.

Ahora bien, según el artículo 994 del Código de Comercio, modificado por el 12 del Decreto número 01 de 1990, le corresponde al Gobierno Nacional establecer los seguros que debe tomar el transportador para cubrir a las personas contra los riesgos inherentes a las operaciones de transporte. Por esta razón se señalará que el Gobierno Nacional analizará la necesidad de adicionar un seguro de accidentes personales que ampare los riesgos a los que estos se encuentran expuestos, sin perjuicio de las coberturas del Sistema de Seguridad Social.

El artículo 5° del proyecto de ley será modificado en aras de armonizar lo establecido en el artículo 2° y en él se señalará que la empresa que opere sus equipos con conductores que no se encuentren afiliados al Sistema General de Seguridad Social infringirá las normas de transporte y dará lugar a las sanciones que corresponda.

En lo relacionado con el fondo para la seguridad social integral de conductores de transporte de pasajeros individual tipo taxi, de transporte de carga, especiales y mixtos, se evidencia en el proyecto de ley que no se establece cuál es su objeto, pese a señalar cuál es la fuente de financiación. Asimismo y en aras de armonizar el contenido del proyecto de ley, no se requerirá la creación de dicho fondo, por lo que se eliminará del texto propuesto para primer debate.

3. MARCO CONSTITUCIONAL, LEGAL Y JURISPRUDENCIAL

El artículo 365 de la Constitución Política establece que el papel del Estado en cuanto poder público consiste en garantizar su prestación eficiente, establecer, por medio de ley, el régimen jurídico al que deben sujetarse y ejercer las competencias de regulación, control y vigilancia sobre ellos.

Los artículos 48 y 49 de la Carta Política establecen la seguridad social, por un lado, como un derecho irrenunciable y, por otro lado, como un servicio público, de tal manera que, por la estructura de este derecho, es el Estado el obligado a dirigir, coordinar y controlar su efectiva ejecución.

La definición del transporte como servicio público esencial la realiza el legislador con fundamento en atribuciones constitucionales expresas para expedir leyes de intervención económica (artículo 334 de la C. P.) y las que deben regir la prestación de los servicios públicos (artículo 150.21.23 de la C. P.).

La Ley 105 de 1993, en acatamiento de lo dispuesto en el artículo 24 de la Constitución Política, según el cual todo colombiano puede circular libremente por el territorio nacional, define este servicio como “... una industria encaminada a garantizar la movilización de personas o cosas por medio de vehículos apropiados a cada una de las infraestructuras del sector (aéreo, marítimo, fluvial, férreo, masivo y terrestre), en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios sujeto a una contraprestación económica ...”.

La Ley 336 de 1996, “por la cual se adopta el Estatuto Nacional del Transporte”, en su artículo 5° precisa que “(...) el carácter de servicio público esencial bajo la regulación del Estado que la ley le otorga a la operación de las empresas de transporte público implicará la prelación del interés general sobre el particular; especialmente en cuanto a la garantía de la prestación del servicio y a la protección de los usuarios, conforme a los derechos y obligaciones que señale el Reglamento para cada Modo”.

Decreto número 175 de 2001, modificado por el artículo 2° del Decreto nacional 4190 de 2007, tratándose de **servicio público de transporte terrestre automotor mixto**.

Decreto número 174 del 5 de febrero de 2001, tratándose de **servicio público de transporte terrestre automotor especial**.

Decreto número 173 del 5 de febrero de 2001, tratándose de **servicio público de transporte terrestre automotor de carga**.

Decreto número 172 del 5 de febrero de 2001, tratándose de **Servicio público de transporte terrestre automotor en vehículos taxi**.

El Decreto número 1703 de 2002 estableció que “para efectos de garantizar la afiliación de los conductores de transporte público al Sistema General de Seguridad Social en Salud, las empresas o cooperativas a las cuales se encuentren afiliados los vehículos velarán porque tales trabajadores se encuentren afiliados a una entidad promotora de salud, EPS, en calidad de cotizantes; (...)”.

En el Decreto número 1047 del 4 de junio de 2014, “por el cual se establecen normas para asegurar la afiliación al Sistema Integral de Seguridad Social de los conductores del servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxi, se reglamentan algunos aspectos del servicio para su operatividad y se dictan otras disposiciones”.

La Corte Constitucional, en sentencia C-450 de 1995, señaló que la calificación como servicio público esencial corresponde a la valoración que hace el legislador de su carácter imprescindible y a su vinculación estrecha con el interés público y a la protección de derechos fundamentales de consideración prevalente: “El carácter esencial de un servicio público se predica cuando las actividades que lo conforman contribuyen de modo directo y concreto a la protección de bienes o a la satisfacción de intereses o a la realización de valores, ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales, ello es así, en razón de la preeminencia que se reconoce a los derechos fundamentales de la persona y de las garantías dispuestas para su amparo, con el fin de asegurar su respeto y efectividad”.

El Ministerio de Transporte, por medio de conceptos números 5907, 5892 del 13 de febrero de 2006 y 27136 del 9 de junio de 2006, señaló: “Así las cosas, las normas obligan para que entre la empresa operadora de transporte y el conductor exista un contrato de trabajo, donde la empresa debe afiliarlo al régimen de salud, al de pensiones, riesgos profesionales y pagar sus respectivas cotizaciones, así como vigilar y constar que estos cuentan con licencia de conducción vigente y apropiada para el servicio, con el fin de verificar que el conductor sea una persona idónea para la operación de los equipos, tal como lo dispone el artículo 34 de la Ley 336 de 1996”.

4. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO ORIGINAL	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
<p align="center">PROYECTO DE LEY NÚMERO 09 DE 2014 SENADO</p>	<p align="center">PROYECTO DE LEY NÚMERO 09 DE 2014 SENADO</p>
<p><i>Por medio de la cual se reglamenta la seguridad social integral para los conductores de transporte individual de pasajeros tipo taxi, transporte de carga, especiales, mixtos y camperos.</i></p> <p align="center">El Congreso de Colombia Decreta: CAPÍTULO I Disposiciones generales y seguridad social para conductores</p>	<p><i>Por medio de la cual se reglamenta la seguridad social integral para los conductores de transporte individual de pasajeros tipo taxi, transporte de carga, especiales y mixtos.</i></p> <p align="center">El Congreso de Colombia Decreta: CAPÍTULO I Disposiciones generales y seguridad social para conductores</p>
<p>Artículo 1°. <i>Objeto.</i> La presente ley tiene por objeto garantizar la seguridad social integral de los conductores del transporte de pasajeros individual tipo taxi, de transporte de carga, especial, mixto y campero en todo el territorio nacional colombiano, de acuerdo con lo establecido en el artículo 34 de la Ley 336 de 1996.</p>	<p>Artículo 1°. <i>Objeto.</i> La presente ley tiene por objeto garantizar la seguridad social integral de los conductores del transporte de pasajeros individual tipo taxi, de transporte de carga, especial y mixto en todo el territorio nacional colombiano, de acuerdo con lo establecido en el artículo 34 de la Ley 336 de 1996.</p>
<p>Artículo 2°. <i>Seguridad social.</i> Los conductores de los equipos que sean de propiedad de la empresa o del operador, destinados al servicio público del transporte de pasajeros individual tipo taxi, de transporte de carga, especiales, mixtos y camperos podrán ser contratados directamente por la empresa operadora de transporte, siempre y cuando estén afiliados como cotizantes al Sistema de Seguridad Social de lo contrario no podrán operar sin que se encuentren activos en los sistemas de pensiones, salud y riesgo laboral.</p> <p>En cualquier caso y para todos los efectos legales el operador y el propietario del equipo responderán solidariamente.</p> <p>Parágrafo. Para las modalidades de transporte señaladas en el Decreto número 170 de 5 febrero 2001 y el Decreto número 171 de 5 de febrero 2001 se aplicará el artículo 36 de la Ley 336 de 1996.</p>	<p>Artículo 2°. <i>Seguridad social.</i> Los conductores de los equipos, destinados al servicio público del transporte de pasajeros individual tipo taxi, de transportes de carga, especiales y mixtos, deberán estar afiliados como cotizantes al Sistema General de Seguridad Social, de lo contrario no podrán operar sin que se encuentren activos en los sistemas de pensiones, salud y riesgos laborales.</p> <p>Los conductores de los equipos de propiedad de la empresa operadora deberán contratarse directamente por ellos, y el pago de la seguridad social será según lo definen los artículos 20 y 204 de la Ley 100 de 1993.</p> <p>Los conductores de los equipos de propiedad de personas o entidades diferentes a la empresa operadora deberán contratarse directamente por estos y el pago de la seguridad social será según lo definen los artículos 20 y 204 de la Ley 100 de 1993. El porcentaje de pago de seguridad social a cargo del empleador equivalente a 12% para pensión y 8,5% para salud será proporcional y solidario entre la empresa operadora y el propietario.</p> <p>En cualquier caso y para todos los efectos legales, el operador y el propietario del equipo responderán solidariamente.</p> <p>Parágrafo 1°. Para las modalidades de transporte señaladas en el Decreto 170 de 5 febrero 2001 y el Decreto 171 de 5 de febrero 2001 se aplicará el artículo 36 de la Ley 336 de 1996.</p>

TEXTO ORIGINAL	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
<p align="center">PROYECTO DE LEY NÚMERO 09 DE 2014 SENADO</p>	<p align="center">PROYECTO DE LEY NÚMERO 09 DE 2014 SENADO</p>
<p><i>Por medio de la cual se reglamenta la seguridad social integral para los conductores de transporte individual de pasajeros tipo taxi, transporte de carga, especiales, mixtos y camperos.</i></p> <p align="center">El Congreso de Colombia Decreta: CAPÍTULO I Disposiciones generales y seguridad social para conductores</p>	<p><i>Por medio de la cual se reglamenta la seguridad social integral para los conductores de transporte individual de pasajeros tipo taxi, transporte de carga, especiales y mixtos.</i></p> <p align="center">El Congreso de Colombia Decreta: CAPÍTULO I Disposiciones generales y seguridad social para conductores</p>
	<p>Parágrafo 2°. Tratándose de vehículos entregados bajo las modalidades de <i>leasing</i>, <i>renting</i> o sin opción de compra, las obligaciones que corresponden a los propietarios de dichos vehículos respecto de los conductores de transporte de pasajeros individual tipo taxi, de transporte de carga, especiales y mixtos se entenderán a cargo del locatario o tenedor legítimo de tales vehículos.</p> <p>Parágrafo 3°. Los efectos de esta disposición en el caso de vehículos que por virtud de un contrato de fiducia mercantil se transfieran a un patrimonio autónomo, que no sea el encargado de explotar económicamente el bien, radicarán exclusivamente en cabeza del fideicomitente o beneficiario, según quien sea el encargado de dicha explotación económica.</p>
<p>Artículo 3°. <i>Riesgo ocupacional</i>. El Sistema General de Seguridad Social establecerá las pautas para la afiliación y pago de la cotización a la seguridad social de los conductores del transporte de pasajeros individual tipo taxi, de transporte de carga, especial, mixto y campero en todo el territorio nacional colombiano.</p> <p>Para efectos del Sistema General de Riesgos Laborales, el riesgo de los conductores se ubica en el nivel IV.</p>	<p>Artículo 3°. <i>Riesgo ocupacional</i>. El Sistema General de Seguridad Social establecerá las pautas para la afiliación y pago de la cotización a la seguridad social de los conductores del transporte de pasajeros individual tipo taxi, de transporte de carga, especial y mixto, en todo el territorio nacional colombiano.</p> <p>Para efectos del Sistema General de Riesgos Laborales, el riesgo de los conductores amparados por esta ley se ubica en el nivel IV.</p>
<p>Artículo 4°. <i>Requisitos</i>. Los conductores del transporte de pasajeros individual tipo taxi, de transporte de carga, especial, mixto y campero en todo el territorio nacional colombiano podrán afiliarse únicamente a través del diligenciamiento del formulario físico y electrónico, establecido en la normativa vigente</p> <p>Parágrafo. Las entidades administradoras del Sistema General de Riesgos Laborales en ningún caso podrán detener, obstaculizar o negar la afiliación de los conductores del transporte de pasajeros individual tipo taxi, de transporte de carga, especial, mixto y campero en todo el territorio nacional colombiano.</p>	<p>Artículo 4°. <i>Requisitos</i>. Los conductores del transporte de pasajeros individual tipo taxi, de transporte de carga, especial, mixto, en todo el territorio nacional colombiano podrán afiliarse únicamente a través del diligenciamiento del formulario físico y electrónico, establecido en la normativa vigente.</p> <p>Parágrafo 1°. Las entidades administradoras del Sistema General de Riesgos Laborales en ningún caso podrán detener, obstaculizar o negar la afiliación de los conductores del transporte de pasajeros individual tipo taxi, de transporte de carga, especial y mixto y campero en todo el territorio nacional colombiano.</p> <p>Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional, determinará la necesidad de adicionar un seguro de accidentes personales que ampare los riesgos a los que los conductores se encuentren expuestos, sin perjuicio de las coberturas establecidas en el Sistema General de Seguridad Social.</p>

TEXTO ORIGINAL	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
<p align="center">PROYECTO DE LEY NÚMERO 09 DE 2014 SENADO</p>	<p align="center">PROYECTO DE LEY NÚMERO 09 DE 2014 SENADO</p>
<p><i>Por medio de la cual se reglamenta la seguridad social integral para los conductores de transporte individual de pasajeros tipo taxi, transporte de carga, especiales, mixtos y camperos.</i></p> <p align="center">El Congreso de Colombia Decreta: CAPÍTULO I Disposiciones generales y seguridad social para conductores</p>	<p><i>Por medio de la cual se reglamenta la seguridad social integral para los conductores de transporte individual de pasajeros tipo taxi, transporte de carga, especiales y mixtos.</i></p> <p align="center">El Congreso de Colombia Decreta: CAPÍTULO I Disposiciones generales y seguridad social para conductores</p>
<p>Artículo 5°. <i>Sanciones.</i> La empresa de servicio público de transporte individual que contrate conductores del transporte de pasajeros individual tipo taxi, de transporte de carga, especial, mixto y campero en todo el territorio nacional colombiano sin afiliación al Sistema de Seguridad Social, infringirá las normas de transporte y dará lugar a las sanciones establecidas en el artículo 46 de la Ley 336 de 1996, como también a la suspensión de la habilitación y permiso de operación, de acuerdo a lo establecido en el artículo 281 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 113 del Decreto 2150 de 1995 o la norma que lo adicione, modifique o sustituya.</p>	<p>Artículo 5°. <i>Sanciones.</i> La empresa de servicio público de transporte individual que opere equipos con contrate conductores del transporte de pasajeros individual tipo taxi, de transporte de carga, especial y mixto, en todo el territorio nacional colombiano sin afiliación al Sistema de Seguridad Social, infringirá las normas de transporte y dará lugar a las sanciones establecidas en el artículo 46 de la Ley 336 de 1996, como también a la suspensión de la habilitación y permiso de operación, de acuerdo a lo establecido en el artículo 281 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 113 del Decreto 2150 de 1995 o la norma que lo adicione, modifique o sustituya.</p>
<p>Artículo 6°. <i>Fondo para la Seguridad Social Integral.</i> Créase el Fondo para la Seguridad Social Integral de conductores de transporte de pasajeros individual tipo taxi, de transporte de carga, especiales, mixtos y camperos.</p>	<p>Artículo 6°. <i>Vigencia y derogatoria.</i> La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y derogará el artículo 15 de la Ley 15 de 1959, el artículo 47 de la Ley 863 de 2003 y todas las demás normas que le sean contrarias.</p>
<p>Artículo 7°. <i>Sostenibilidad financiera.</i> La sostenibilidad financiera del presente proyecto se dará a través de los recursos provenientes de:</p> <p>Fondo Colombia Mayor, o quien haga sus funciones dentro del Programa de Subsidio al Aporte en Pensión, destinado a subsidiar los aportes al régimen general de pensiones de los trabajadores asalariados, independientes o desempleados del sector rural y urbano, tales como artistas, deportistas, madres comunitarias, personas con discapacidad, concejales, conductores del transporte de pasajeros individual tipo taxi, de transporte de carga, especiales, mixtos y camperos. Retención por estampillas. Los ingresos que perciban las entidades territoriales por concepto de estampillas autorizadas por la ley, serán objeto de una retención equivalente al veinte por ciento (20%) con destino al Fondo para la Seguridad Social Integral de conductores del transporte de pasajeros individual tipo taxi, de transporte de carga, especiales, mixtos y camperos.</p>	
<p>Artículo 8°. <i>Vigencia y derogatoria.</i> La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y derogará el artículo 15 de la Ley 15 de 1959, el artículo 47 de la Ley 863 de 2003 y todas las demás normas que le sean contrarias.</p>	

5. CONCEPTO DEL MINISTERIO DE SALUD

El Ministerio de Salud el día 14 de noviembre de 2014, rindió concepto negativo del proyecto de ley 09 de 2014 Senado, advirtiendo reparos de inconveniencia e inconstitucionalidad para lo cual señaló, entre otros argumentos, lo siguiente:

- Del estudio del PL 009/14 (S) se percibe que su objeto (artículo 1º) se dirige a garantizar un régimen especial de Seguridad Social Integral, lo que particularmente en materia pensional resulta inviable, más aún cuando refiere a un gremio que desarrolla una actividad específica, como lo es la de quienes se dedican a la conducción de automotores de transporte público. Sobre el particular, cabe recordar que con la entrada en vigencia del Acto legislativo número 01 de 2005 no hay lugar a regímenes especiales ni exceptuados, salvo el aplicable a la fuerza pública, al Presidente de la República, además de lo consagrado en los parágrafos del artículo 1º del mismo (v. gr. Situación de los docentes).

- En relación con lo establecido en el artículo 2º del Proyecto de ley número 009 de 2014 (S), se determina que la empresa contratará con conductores que se encuentren cotizando al Sistema, sin que se diferencie el carácter de dependiente o independiente, criterio básico para el SGSSS y para determinar el tipo de vínculo laboral o contractual que se forje entre las partes. En este punto, tampoco se tienen en cuenta las múltiples formas de vinculación que se dan entre los conductores y los propietarios de los equipos.

- En lo atinente al artículo 3º es factible señalar dos cosas, de un lado se estipula que será el “*Sistema General de Seguridad Social*” el que determine la afiliación y pago de la cotización de los conductores; lo que de ser así haría innecesario su contenido, pues se aplicaría la normatividad vigente según el tipo de cotizante que se trate. Por otra parte, también es dable indicar que la denominación del precepto no corresponde a lo desarrollado en el mismo, en cuanto el “*Riesgo Ocupacional*” involucra la probabilidad de exposición a cualquiera de los factores de riesgo en los escenarios donde se desenvuelve la actividad, capaz de producir una enfermedad o accidente.


- Efectivamente, de acceder a lo estipulado en la propuesta legislativa, esto es, que “(...) *el riesgo de los conductores se ubica en el nivel IV*”, se estaría fijando una clasificación específica de la actividad económica, cuyo porcentaje está asociado al cálculo de los aportes mensuales que debe efectuar la empresa. Adicionalmente, no hay que pasar por alto que lo relativo a la trifa obedece a un estudio actuarial que debe realizar el Gobierno Nacional en cabeza de los Ministerios de Trabajo y Salud y Protección Social, y debe fundamentarse en los resultados logrados en términos del control de los riesgos más prevalentes, en las actividades de promoción, en las reducciones logradas en accidentes


y enfermedades laborales, como resultado de las medidas de prevención por parte de las empresas.


6. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, solicito a la honorable Plenaria del Senado de la República, debatir y aprobar en Primer Debate, el Proyecto de ley número 09 de 2014 - Senado, “*por medio de la cual se reglamenta la seguridad social integral para los conductores de transporte individual de pasajeros tipo taxi, transporte de carga, especiales y mixtos*”, con base en el texto propuesto que se adjunta y que forma parte integral del presente informe de ponencia.

De los honorables Senadores y Senadoras,


ROBINSON DELGADO RUIZ
Senador de la República
Ponente Coordinador


ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ
Senador de la República
Ponente


LUIS EVELIS ANDRADE CASAMA
Senador de la República
Ponente

COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA


Bogotá, D.C., a 16 de diciembre de 2014

En la presente fecha se autoriza la publicación en la *Gaceta del Congreso*, el Informe de Ponencia para primer debate y texto propuesto para primer debate, en veinticinco (25) folios, **al Proyecto de ley número 09 de 2014 Senado**, por medio de la cual se reglamenta la seguridad social integral para los conductores de transporte individual de pasajeros tipo taxi, transporte de carga, especiales y mixtos.

Autoría del honorable Senador Álvaro Antonio Ashton Giraldo.

El presente informe de ponencia y texto se publica en la *Gaceta del Congreso*, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,


JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA
SECRETARIO GENERAL
Comisión Séptima del H. Senado de la República

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 09 DE 2014 SENADO

por medio de la cual se reglamenta la Seguridad Social Integral para los conductores de transporte individual de pasajeros tipo taxi, transporte de carga, especiales y mixtos.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposiciones generales y seguridad social para conductores

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto garantizar la seguridad social integral de los conductores del transporte de pasajeros individual tipo taxi, de transporte de carga, especial y mixto y campero en todo el territorio nacional colombiano, de acuerdo con lo establecido en el artículo 34 de la Ley 336 de 1996.

Artículo 2°. *Seguridad social.* Los conductores de los equipos, destinados al servicio público del transporte de pasajeros individual tipo taxi, de transportes de carga, especiales y mixtos, deberán estar afiliados como cotizantes al Sistema General de Seguridad Social, de lo contrario no podrán operar sin que se encuentren activos en los sistemas de pensiones, salud y riesgos laborales.

Los conductores de los equipos de propiedad de la empresa operadora, deberán contratarse directamente por ellos y el pago de la seguridad social será según lo definen los artículos 20 y 204 de la Ley 100 de 1993.

Los conductores de los equipos de propiedad de personas o entidades diferentes a la empresa operadora, deberán contratarse directamente por estos y el pago de la seguridad social será según lo definen los artículos 20 y 204 de la Ley 100 de 1993. El porcentaje de pago de seguridad social a cargo del empleador equivalente a 12% para pensión y 8.5% para salud, será proporcional y solidario entre la empresa operadora y el propietario.

En cualquier caso y para todos los efectos legales el operador y el propietario del equipo responderán solidariamente.

Parágrafo 1°. Para las modalidades de transporte señaladas en el Decreto número 170 de 5 febrero 2001 y el Decreto número 171 de 5 de febrero 2001 se aplicará el artículo 36 de la Ley 336 de 1996.

Parágrafo 2°. Tratándose de vehículos entregados bajo las modalidades de leasing, renting o sin opción de compra, las obligaciones que corresponden a los propietarios de dichos vehículos respecto de los conductores de transporte de pasajeros individual tipo taxi, de transporte de carga, especiales y mixtos, se entenderán a cargo del locatario o tenedor legítimo de tales vehículos.

Parágrafo 3°. Los efectos de esta disposición en el caso de vehículos que por virtud de un contrato de fiducia mercantil se transfieran a un patrimonio autónomo, que no sea el encargado de explotar económicamente el bien, radicarán exclusivamente en cabeza del fideicomitente o beneficiario, según quien sea el encargado de dicha explotación económica.

Artículo 3°. *Riesgo ocupacional.* El Sistema General de Seguridad Social establecerá las pautas para la afiliación y pago de la cotización a la seguridad social de los conductores del transporte de pasajeros individual tipo taxi, de transporte de

carga, especial y mixto y campero en todo el territorio nacional colombiano.

Para efectos del Sistema General de Riesgos Laborales, el riesgo de los conductores amparados por esta ley se ubica en el nivel IV.

Artículo 4°. *Requisitos.* Los conductores del transporte de pasajeros individual tipo taxi, de transporte de carga, especial, mixto y campero en todo el territorio nacional colombiano podrán afiliarse únicamente a través del diligenciamiento del formulario físico y electrónico, establecido en la normativa vigente.

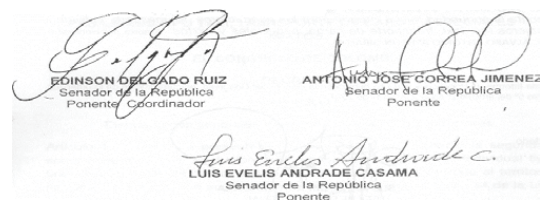
Parágrafo 1°. Las entidades administradoras del Sistema General de Riesgos Laborales en ningún caso podrán detener, obstaculizar o negar la afiliación de los conductores del transporte de pasajeros individual tipo taxi, de transporte de carga, especial y mixto y campero en todo el territorio nacional colombiano.

Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional, determinará la necesidad de adicionar un seguro de accidentes personales que ampare los riesgos a los que los conductores se encuentren expuestos, sin perjuicio de las coberturas establecidas en el Sistema General de Seguridad Social.

Artículo 5°. *Sanciones.* La empresa de servicio público de transporte individual que opere equipos con contrate conductores del transporte de pasajeros individual tipo taxi, de transporte de carga, especial y mixto y campero en todo el territorio nacional colombiano sin afiliación al Sistema de Seguridad Social, infringirá las normas de transporte y dará lugar a las sanciones establecidas en el artículo 46 de la Ley 336 de 1996, como también a la suspensión de la habilitación y permiso de operación, de acuerdo a lo establecido en el artículo 281 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 113 del Decreto número 2150 de 1995 o la norma que lo adicione, modifique o sustituya.

Artículo 6°. *Vigencia y derogatoria.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y derogará el artículo 15 de la Ley 15 de 1959, el artículo 47 de la Ley 863 de 2003 y todas las demás normas que le sean contrarias.

De los honorables Senadores y Senadoras,



EDINSON DELGADO RUIZ
Senador de la República
Ponente Coordinador

ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ
Senador de la República
Ponente

Luis Evelis Andrade Casama
LUIS EVELIS ANDRADE CASAMA
Senador de la República
Ponente

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D.C., a 16 de diciembre de 2014

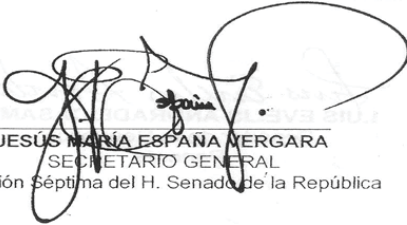
En la presente fecha se autoriza la publicación en *Gaceta del Congreso*, el Informe de Ponencia

para primer debate y texto propuesto para primer debate, en veinticinco (25) folios, **al Proyecto de ley número 09 de 2014 Senado**, por medio de la cual se reglamenta la seguridad social integral para los conductores de transporte individual de pasajeros tipo taxi, transporte de carga, especiales y mixtos.

Autoría del honorable Senador Álvaro Antonio Ashton Giraldo.

El presente informe de ponencia y texto se publica en la *Gaceta del Congreso*, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA
SECRETARIO GENERAL
Comisión Séptima del H. Senado de la República

* * *

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 15
DE 2014 SENADO**

por la cual se crea el Programa de Educación Universitaria por Localidades en Bogotá Distrito Capital, PEULB, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, 25 de noviembre de 2014

Doctor

LAUREANO ACUÑA DÍAZ

Presidente

Comisión Sexta Senado de la República

Bogotá, D.C.

Asunto: Informe de Ponencia Proyecto de ley número 15 de 2014 Senado.

Respetado doctor Acuña:

En cumplimiento del encargo que me encomendó la Mesa Directiva de la Comisión Sexta del Senado de la República de elaborar la ponencia para primer debate del **Proyecto de ley número 15 de 2014 Senado**, por la cual se crea el Programa de Educación Universitaria por Localidades en Bogotá Distrito Capital, PEULB, y se dictan otras disposiciones, me permito presentar el informe correspondiente.

Antecedentes

Esta iniciativa fue radicada, bajo el número 15, el 20 de julio del año en curso en la Secretaría General del Senado por el Senador Jorge Hernando Pedraza. Fue remitida a la Comisión Sexta de Se-

nado. Se publicó en la Gaceta del Congreso número 373 de 2014.

Objeto

El proyecto tiene por objeto establecer el Programa de Educación Universitaria por Localidades en Bogotá Distrito Capital, PEULB, con el fin de crear cinco universidades en las localidades de: (i) Ciudad Bolívar, (ii) Usme, (iii) Kennedy, (iv) Engativá y (v) Bosa, aprovechando la infraestructura de los Megacolegios presentes en cada zona. A su vez, garantizar que los programas de educación ofrecidos tengan cupos limitados y gratuitos, de acuerdo con la capacidad de cada Megacolegio. De igual forma, se busca que el Gobierno Nacional reglamente el sistema de admisiones correspondiente, programas y horarios. De esta forma se generará desarrollo no solo para las localidades sino para el país.

Marco normativo

El artículo 67 de la Constitución Política consagró la educación como un derecho fundamental. Este se desarrolló en la Ley 115 de 1994 (Ley General de Educación). También se garantizó el derecho a la educación para los niños (Artículo 44 de la Constitución).

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

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

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

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

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

La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los

términos que señalen la Constitución y la ley.” (Subrayados fuera de texto).

Como acaba de resaltarse y como lo señala la Alcaldía Mayor de Bogotá en su concepto¹, “el proyecto de ley se enmarca dentro de los lineamientos del artículo 67 constitucional que consagra la educación como un derecho fundamental de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura. En ese marco la educación formará a los habitantes de las localidades objeto del presente proyecto de ley en carreras técnicas y tecnológicas dirigidas al trabajo, garantizando el adecuado cubrimiento del servicio y asegurando a los estudiantes las condiciones necesarias para un acceso y permanencia en el sistema educativo, un aspecto importante es la gratuidad, aumentando la posibilidad de acceso a la educación, para lo cual se requiere y propone la utilización de los megacolegios de las cinco localidades”.

Justificación

La inequidad estatal en materia de educación superior pública en Bogotá es preocupante; no se entiende cómo localidades que triplican o cuadruplican en número de habitantes a ciudades o departamentos que tienen dos o tres universidades públicas carecen de, al menos, una sede universitaria oficial.

Con el establecimiento del Programa de Educación Universitaria por Localidades en Bogotá Distrito Capital, PEULB, se busca, primero, ofrecer a las comunidades de las localidades señaladas oportunidades de acceder a la educación de manera gratuita en carreras técnicas y tecnológicas dirigidas al trabajo; segundo, utilizar la infraestructura de los megacolegios ubicados en cada localidad, con el fin de aprovechar los recursos ofrecidos, y, tercero, lograr descentralizar los centros de educación superior llevando la universidad a los habitantes de estas zonas.

Con el programa también se quiere establecer una oferta educativa adecuada en cada localidad, al igual que generar un plan que incluya horarios y los programas ofrecidos en cada Institución Universitaria, bajo la obligatoriedad, por parte del Estado, de garantizar la educación en las zonas distritales escogidas, las cuales son:

- a) Ciudad Bolívar con el Megacolegio Jaime Rojas.
- b) Usme con el Megacolegio Fals Borda.
- c) Kennedy con el Megacolegio Kennedy.
- d) Engativá con el Megacolegio Bolivia.
- e) Bosa con el Megacolegio Débora Arango.

Consideraciones generales

Bogotá, que según el DANE, en el 2010 tenía 7.363.782 habitantes y que hoy alberga a 7.776.845 habitantes, por su alta población y por su importancia económica y política requiere un tratamiento especial en materia de educación superior. Es cierto que en esta ciudad funcionan las universidades más importantes del país, pero a las mismas acuden, en alto porcentaje, estudiantes procedentes de toda Colombia. Además, estas se concentran en el Centro y en el Norte de la ciudad, quedando desprotegidos el Oriente y el Sur, cuya juventud, por circunstancias económicas y por el tipo de oferta de carreras existente, no pueden acceder a dicho ciclo educativo.

El segmento poblacional que beneficiaría el programa de educación superior aquí propuesto se acerca a los cuatro millones de habitantes. En efecto, según proyecciones de la Secretaría de Planeación para el 2014, la población de las localidades previstas es la siguiente: Engativá, 866.719 habitantes; Kennedy, 1.054.850; Ciudad Bolívar, 675.471; Bosa, 629.066 y Usme, 427.090.

Son varios los programas y proyectos que los gobiernos del Distrito han formulado en los últimos años para ampliar la cobertura educativa y fortalecer la calidad de la misma. Por ejemplo y como lo señala la Secretaria encargada de Educación de Bogotá en su carta al autor y ponente de esta iniciativa, en el actual Plan de Desarrollo de Bogotá figuran los proyectos: “Educación media fortalecida y mayor acceso a la educación superior” y “Jornada educativa de 40 horas semanales para la excelencia académica y la formación integral, y jornadas únicas”.

Adicionalmente, se debe considerar que el Plan de Desarrollo “Bogotá Positiva” (2008-2012) incluyó una estrategia de alianzas por la educación superior, donde se cedían, mediante convenio, las instalaciones de los colegios distritales para desarrollar programas académicos de educación superior con universidades, con el fin de disminuir costos de educación superior para los estudiantes egresados de colegios oficiales; estrategia que no continuó por la alta deserción e inconvenientes administrativos.

Ahora, a través del Proyecto de ley número 15 de 2014 Senado, se está proponiendo la creación del programa de educación superior, denominado, PEULB. Obviamente, y como lo señala la Secretaría de Educación Distrital, la implementación de este proyecto “exige unas condiciones especiales de la infraestructura escolar, teniendo en cuenta la nueva concepción de espacios para la enseñanza y las experiencias que día a día se generan para un aprendizaje reflexivo y vital”.

Por supuesto, el Distrito Capital deberá ser creativo en el uso racional de los espacios físicos de los megacolegios una vez aprobada esta iniciativa, pues, según la Secretaría de Educación Distri-

¹ Carta dirigida al autor y ponente del proyecto de ley 15 de 2014 Senado, Jorge Hernando Pedraza, suscrito por Gloria Carrasco Ramírez, Secretaria de Educación Encargada de Bogotá Distrito Capital.

tal, “actualmente los colegios distritales que están implementando proyectos del Plan de Desarrollo *Bogotá Humana* requieren del uso intenso de sus instalaciones físicas y dotaciones, por lo que consideramos que implementar nuevos proyectos como el planteado en este proyecto de ley generaría dificultades administrativas y de uso de espacios por los tiempos de las jornadas escolares”. Desde luego, también se comprende que “cada uno de los establecimientos descritos en las cinco localidades del proyecto de Ley, cuentan hoy en día con matrícula activa. La utilización de estos espacios para otras actividades presupone una reorganización de los mismos y franjas horarias de cada establecimiento para la implementación de programas universitarios. Así mismo, la adecuación de los espacios necesarios para el desarrollo de los programas (laboratorios, aulas especializadas, zonas de bienestar universitario, etc.) Igualmente implica gastos adicionales de funcionamiento no contemplados en la dinámica normal de las instituciones como vigilancia, aseo, mantenimiento entre otros”. De ahí que para el Distrito “la única forma de implementar programas de educación universitaria en los megacolegios mencionados sería en la jornada nocturna”.

Al respecto, llegado el momento de iniciar el PEULB, el Ministerio de Educación y el Distrito Capital deberán coordinar lo pertinente al tenor de lo dispuesto en esta norma legislativa y en la reglamentación correspondiente.

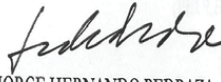
Concluyendo, son razones de equidad las que motivan esta iniciativa. Además, se tiene en cuenta a una población juvenil desatendida y se dota de herramientas de desarrollo económico y social a zonas capitalinas rezagadas, pues no cabe duda que la creación de universidades con carreras técnicas y tecnológicas generará nuevas oportunidades de empleo e impulsará la economía de las localidades referidas.

Sin duda, es mediante propuestas como esta que desde el legislativo se debe actuar para garantizar que la educación sea patrimonio de todos. El proyecto de ley se constituye en el paso inicial hacia una educación mucho más incluyente, que busque beneficiar a los ciudadanos en general. De la misma manera, busca cumplir con las características esenciales de la educación:

- **Disponibilidad:** Debe haber escuelas o instituciones educativas que cubran la totalidad de la población.
- **Aceptabilidad:** Los programas de estudio tienen que ser adecuados culturalmente y de buena calidad, aceptables por los titulares del derecho: alumnos y padres.
- **Adaptabilidad:** Esto significa que los programas deben adecuarse a los cambios de la sociedad.
- **Accesibilidad:** No se puede prohibir el acceso a la educación ya sea por color de piel o religión que ejerza o por razones culturales o físicas.

Proposición

Por consiguiente solicito a la Comisión Sexta Constitucional del Senado de la República dar primer debate al **Proyecto de ley número 15 de 2014 Senado**, “*por la cual se crea el Programa de Educación Universitaria por Localidades en Bogotá Distrito Capital, PEULB, y se dictan otras disposiciones*, conforme al texto propuesto.


JORGE HERNANDO PEDRAZA
Senador

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 15 DE 2014 SENADO

(julio 20)

por la cual se crea el Programa de Educación Universitaria por Localidades en Bogotá Distrito Capital (PEULB)” y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objetivo.* La presente ley tiene por objeto crear el Programa de Educación Universitaria por Localidades en Bogotá Distrito Capital (PEULB), con el fin de establecer cinco universidades en las localidades de: (i) Ciudad Bolívar, (ii) Usme, (iii) Kennedy, (iv) Engativá y (v) Bosa, con el uso eficiente de la infraestructura de los megacolegios existentes en cada zona.

Los programas de educación ofrecidos tendrán cupos limitados y gratuitos de acuerdo a la capacidad y la infraestructura de cada megacolegio. El Gobierno Nacional reglamentará el sistema de admisiones correspondiente.

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación.* Serán sujetos de esta Ley los habitantes que certifiquen vivir en cada una de las localidades aquí señaladas. Para el efecto se acreditará dicha condición con la documentación que cada Universidad solicite.

Artículo 3°. *Del Programa de Educación Universitaria por Localidades en Bogotá Distrito Capital (PEULB).* El Programa de Educación Universitaria por Localidades en Bogotá Distrito Capital, tiene como objetivo generar programas de educación técnica y tecnológica que permitan a los habitantes de las localidades de (i) Ciudad Bolívar, (ii) Usme, (iii) Kennedy, (iv) Engativá y (v) Bosa acceder a la educación.

Artículo 4°. *De la Dirección y Coordinación del Programa de Educación Universitaria por Localidades en Bogotá Distrito Capital (PEULB).* La Dirección estará a cargo del Ministerio de Educación Nacional y la Corporación de la Alcaldía de Bogotá.

Artículo 5°. *De las funciones de la Dirección y la Coordinación del Programa de Educación Universitaria por Localidades en Bogotá Distrito Capital (PEULB)*. La dirección y la coordinación tendrán como funciones las siguientes:

- a) Establecer la oferta educativa.
- b) Coordinar los horarios y los programas ofrecidos en cada institución universitaria.
- c) Coordinar La programación para permitir el acceso de los habitantes de cada localidad al (PEULB).
- d) Nombrar a los rectores de cada Institución perteneciente al (PEULB).
- e) Determinar su reglamento y demás funciones.

Artículo 6°. *Oferta educativa*. El Programa de Educación Universitaria por Localidades en Bogotá Distrito Capital (PEULB), ofertará en el área de las carreras técnicas y tecnológicas dirigidas al trabajo. El Ministerio de Educación Nacional generará un estudio de necesidades en la formación de acuerdo a cada localidad y presentará en cada localidad un mínimo de programas de educación técnica y tecnológica, en los primeros quince (15) días de enero de cada año.

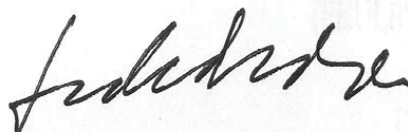
Artículo 7°. *De las Localidades y los megacolegios*. Las localidades que contarán con el programa son:

- a) Ciudad Bolívar con el Megacolegio Jaime Rojas.
- b) Usme con el Megacolegio Colegio Fals Borda.
- c) Kennedy con el Megacolegio Kennedy.
- d) Engativá con el Megacolegio Bolivia.
- e) Bosa con el Megacolegio Débora Arango.

Artículo 8°. *Financiamiento*. El programa creado en virtud de la presente ley será financiado con recursos de la Nación.

Artículo 9°. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación. El gobierno Nacional contará con un plazo no mayor a seis (6) meses posteriores a la fecha en que se sancione la presente ley para reglamentan las disposiciones contenidas en ella.

Atentamente,


JORGE HERNANDO PEDRAZA
 Senador

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
 AL PROYECTO DE LEY
 NÚMERO 29 DE 2014 SENADO**

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

Bogotá, D. C., 25 de noviembre de 2014

Doctor

LAUREANO ACUÑA DÍAZ

Presidente

COMISIÓN SEXTA SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá D.C.

Asunto: Informe de ponencia Proyecto de ley número 29 de 2014 Senado.

Respetado doctor Acuña:

En cumplimiento del encargo que me encomendó la Mesa Directiva de la Comisión Sexta del Senado de la República de elaborar la ponencia para primer debate del **Proyecto de ley número 29 de 2014 Senado**, por la cual se implementa la gratuidad de la canasta vital en los servicios públicos y domiciliarios de energía, acueducto, alcantarillado y gas domiciliario y se dictan otras disposiciones, me permito presentar el informe correspondiente.

Antecedentes

Esta iniciativa fue radicada, bajo el número 29, el 22 de julio del año en curso en la Secretaría General del Senado por los Representantes a la Cámara Carlos Eduardo Guevara, Guillermina Bravo Montaña y Ana Paola Agudelo. Ese mismo día fue remitida a la Comisión Sexta de Senado. Se publicó en la *Gaceta del Congreso* número 374 de 2014.

Un proyecto en el mismo sentido había sido radicado el 20 de julio de 2013 por los integrantes del grupo MIRA, los entonces Senadores Carlos Alberto Baena, Manuel Virgüez y la representante a la Cámara Gloria Estela Díaz. Tuvo ponencia para primer debate en la Comisión Sexta del Senado, pero no fue debatida, razón por la cual el proyecto, que tenía el número 9 de 2013 Senado, se archivó el 21 de julio de este año.

Objeto

El objeto de esta iniciativa es el de establecer la gratuidad de la canasta vital en los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica, acueducto, alcantarillado y gas domiciliario en Colombia para los usuarios del estrato socioeconómico uno, de uso residencial, que se encuentren en Sisbén nivel 1, entendiéndose como canasta vital la cantidad mínima vital de consumo de estos servicios, utilizada en un mes por un usuario típico para satisfacer necesidades básicas, eficiente y económicamente.

Marco conceptual y normativo

Los autores del proyecto construyeron el concepto de canasta mínima vital en servicios públi-

cos basándose en el derecho innominado del mínimo vital. “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”, afirman. Citando a Rodolfo Arango y Julieta Lemaitreⁱ agregan que 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”.

También, retoman a María Fernanda Huertasⁱⁱ y al respecto la citan así: “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 este punto hay necesidad de precisar el alcance de los derechos innominados. Como lo señala Adriana Cristina Ferreira Causilⁱⁱⁱ “se trata de derechos que no tienen un nombre en la Carta Magna porque no se encuentran consagrados en ella, pero que han sido reconocidos por estar implícitos en el ámbito de protección de distintas disposiciones jurídicas fundamentales. El reconocimiento de estos derechos es relativamente nuevo en nuestro país, pero en otros ha ido de la mano con las primeras Constituciones...”.

Según el estudio de Ferreira Causil la jurisprudencia de la Corte Constitucional no reconoce los derechos innominados como derechos fundamentales en sí mismos, sino solamente cuando existe conexidad con un derecho fundamental.

Sobre el reconocimiento del derecho al mínimo vital vale la pena recoger lo anotado por los autores del proyecto en la exposición de motivos:

“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, considerando que las personas, para gozar plenamente de su libertad, necesitan un mínimo de seguridad económica y de la satisfacción de necesidades básicas^{iv}. Otro fundamento de este derecho es la

igualdad material, conforme al cual las situaciones materialmente diversas requieren un tratamiento diferencial que permita equiparar 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 cosas, reconocer prestaciones positivas a favor de personas inimputables (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”^v.

Los autores en la argumentación jurídica de su propuesta manifiestan que “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”.

En la misma exposición de motivos los autores consideran que “la implementación de la canasta vital 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”.

Lo anterior lo reafirman señalando que 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”.

Impacto Fiscal

El Ministerio de Hacienda, mediante oficio del 21 de abril del 2014^{vi}, al emitir su concepto sobre el Proyecto de ley número 09 de 2013 Senado, cuya esencia conserva la iniciativa aquí estudiada, se abstuvo de emitir concepto favorable, pues calculó que el impacto fiscal de la iniciativa para el primer año de aplicación sería de \$2,4 billones y de aproximadamente \$24,8 billones, para diez años, advirtiendo que “estas cifras pueden incrementarse en la medida que la información con la que se calcula corresponde a la reportada por las empresas de acueducto y alcantarillado y energía que en algunos casos no es completa”.

Por su parte, los autores del Proyecto de ley número 029 de 2014 Senado en la exposición de motivos, teniendo como base el señalado estimativo del Ministerio de Hacienda, consideran que ese impacto sería menor a \$390 mil millones al año, por cuanto este cambia las cantidades de consumo de la canasta vital. Anotan que en el servicio de agua el costo del subsidio sería menor a \$79.800 millones y en energía, sería de \$308 mil millones. Advierten que sus estimativos tienen en cuenta las siguientes modificaciones aplicadas en el Proyecto de ley número 029 de 2014 Senado: el mínimo de agua en tierra caliente pasa de 10 m³ a 6m³; el mínimo vital de energía se redujo casi en la mitad a la ponencia del proyecto 09 de 2013 Senado; en el proyecto 29 de 2014 Senado no se incluyen como beneficiarios del gratuidad los usuarios pertenecientes al estrato 2.

Pero, contrario a lo que señalan los autores, la Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos y Comunicaciones, Andesco, en concepto emitido sobre este proyecto de ley señala que “en el caso en que se definan recursos para atender las necesidades excedentarias de subsidio por concepto de la implementación de esta propuesta legislativa de la canasta vital (energía eléctrica y gas natural) exigiría una apropiación de presu-

puesto adicional anual del orden de 1,5 billones de pesos por parte de la Nación, con lo cual el monto a cubrir vía recursos del Gobierno para atender las actuales necesidades del FSSRI y los compromisos de la canasta vital en los sectores de Energía, Agua, Alcantarillado y Gas domiciliario ascenderían a 5 billones de pesos”.

Consideraciones generales

La pretensión de los autores del proyecto de establecer la gratuidad de un mínimo vital de los servicios públicos domiciliarios de energía, acueducto, alcantarillado y gas natural para sujetos de especial protección constitucional en condición de vulnerabilidad que no tengan capacidad de pago, específicamente usuarios del estrato socio-económico uno, de uso residencial que se encuentren en Sisbén nivel 1, encaja perfectamente en una de las características que definen el nuevo concepto sobre el Estado y la forma de gobierno, consagrado en la Constitución de 1991, cual es el de Estado Social de Derecho, orientado a proteger los derechos humanos, las libertades, los individuos y las comunidades, entre otros.

Desde el punto de vista teórico y jurídico la iniciativa tiene soportes sólidos, que son los mismos esgrimidos por la Corte Constitucional como argumentos para sentar jurisprudencia en materia del mínimo vital y de los casos en que puede darse la gratuidad de los servicios públicos.

Por eso, tienen razón los autores en la exposición de motivos cuando manifiestan que “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 vida”.

Las posiciones de la Corte Constitucional en materia de gratuidad de los mínimos vitales en los servicios domiciliarios están directamente relacionadas con la prohibición de la suspensión de los mismos. Al dirimir uno de estos casos la Corte Constitucional, a través de la Sentencia C-520/94, cuyo ponente fue el magistrado Hernando Herrera Vergara, señaló que “*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*”.

En otra Sentencia, la T-546/09, también para dirimir situaciones surgidas por la suspensión de servicios públicos, la Corte Constitucional, con ponencia de la magistrada María Victoria Calle Correa, advierte sobre la incoherencia jurídica y social en la forma de prestación de los servicios públicos y considera que esta debe cambiarse. “*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” (Subrayado fuera de texto).

Pero, si bien es cierto, desde el punto de vista social la iniciativa es consistente y jurídicamente está soportada en jurisprudencia de la Corte Constitucional, el Gobierno y las empresas de servicios públicas le han formulado glosas y la han considerado inconveniente por el impacto fiscal que su ejecución implicaría.

Desde cuando esta idea se consignó en el Proyecto de ley número 09 de 2013 los ministerios de Hacienda, Minas y Vivienda expresaron su desacuerdo y sugirieron el archivo del mismo.

El Ministerio de Hacienda en concepto enviado a la Comisión Sexta del Senado recordó que en la Constitución Política “la Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas tienen la posibilidad de conceder subsidios a las personas de escasos recursos para pagar la tarifa de los servicios públicos que cubran sus necesidades básicas, con cargo a sus presupuestos”. Anotó también el Ministerio de Hacienda que en virtud del artículo 368 de la Constitución, actualmente existe un esquema de subsidios cruzados en el que los estratos más altos hacen un aporte en sus tarifas para la financiación del consumo básico o de subsistencia de los estratos más bajos. El desarrollo legal de esta norma se encuentra en el artículo 99 de la Ley 142 de 1942”. Precisa también esta dependencia que “los aportes de que trata el inciso anterior, se canalizan a través de los denominados Fondos de Solidaridad, instancia de orden presupuestal que, por mandato de la ley 142 de 1994 (artículo 38.2) deben crearse en las entidades territoriales para recaudar los recursos destinados al financiamiento de los subsidios de cada servicio público”.

El Ministerio de Hacienda en la comunicación referida acota con claridad que el actual esquema de subsidios, donde es obligatorio sólo uno de los servicios públicos (acueducto y alcantarillado) presenta grandes desequilibrios entre aportes y subsidios, al punto que los municipios están desequilibrados porque los aportes recaudados, sumados al 15% del Sistema General de Participaciones no son suficientes para el pago de subsidios y tienen que recurrir al uso de sus recursos propios.

El Ministerio de Vivienda considera en su concepto sobre el Proyecto de ley número 09 de 2013 Senado que no se requiere legislación adicional en

materia de subsidios a los servicios públicos. Señala que la materia está regulada en la Ley 142 de 1994.

El Ministerio de Minas al pronunciarse sobre el Proyecto de ley número 09 de 2013 Senado dijo que “la aplicación de la medida implica riesgos muy grandes para todo el esquema, teniendo en cuenta que en los casos de atraso o no pago del subsidio a las empresas de servicios públicos domiciliarios, por parte de los municipios, estas presentarían pérdidas importantes que comprometen no solo su viabilidad, sino la prestación del servicio a los usuarios”. Esta dependencia termina su concepto solicitando archivar la iniciativa “teniendo en cuenta las graves consecuencias que se generarían para el sector minero energético”.

La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios en comunicación del 28 de noviembre de 2013, suscrita por la actual titular de esa dependencia, Patricia Duque Cruz, formuló observaciones al Proyecto de ley número 09 de 2013 Senado, pero reconoció “la relevancia y aporte al esquema de prestación de los servicios públicos domiciliarios del proyecto analizado” y precisó que “el derecho a un mínimo vital se configura como un derecho fundamental que aunque no se encuentra plenamente consagrado en la Carta Política, ha sido reconocido por la Corte Constitucional en sus pronunciamientos, dada su íntima conexidad con los derechos a la dignidad humana, la vida, la salud y la vivienda, entre otros, en el contexto del modelo de Estado Social de Derecho consagrado en la Constitución de 1991”. Aclara la Superintendencia que “en ese sentido es evidente que la Corte Constitucional en ningún escenario ha predicado la gratuidad como resultado de la consideración de no suspender el servicio, sino que impone a los prestadores la obligación de proporcionar opciones por medio de las cuales se garantice el mínimo vital del mismo, y las condiciones de pago, mediante acuerdos, conforme a las posibilidades del usuario”. Puntualiza el concepto que “así las cosas, considera esta Superintendencia que el presente proyecto representa una oportunidad para dar definición a la dimensión positiva del derecho al mínimo vital, estructurando y presentando herramientas para que prestadores y usuarios puedan atender dicho derecho en un escenario reglado y garantista para ambas partes” (subrayado fuera de texto).

Vale la pena anotar en este punto que las empresas de servicios públicos a través de su agremiación, que es Andesco, han conceptualizado sobre el Proyecto de ley número 29 de 2014 Senado que “en las condiciones actuales de déficit de presupuesto para financiamiento del gasto público e inversión, la propuesta de la canasta vital sería una carga fiscal que si el Gobierno no gestiona oportunamente para cada vigencia presupuestal, serían las empresas prestadoras las que asumirían los riesgos de la propuesta legislativa, comprometiendo la suficiencia financiera”.

En este orden de ideas, si bien es cierto la gratuidad de la canasta vital de los servicios públicos domiciliarios de energía, acueducto, alcantarillado y gas natural para sujetos de especial protección constitucional en condición de vulnerabilidad genera un impacto fiscal, este se justifica con la carga de coherencia que tal medida aporta a la consolidación de Colombia como un Estado Social de Derecho.

De manera que como ponente del proyecto de ley número 29 de 2014 Senado considero que se debe acoger esta iniciativa legislativa. En primer lugar estoy convencido que esta iniciativa permite en Colombia una conexión efectiva con la condición de Estado Social de Derecho. La Corte Constitucional ya ha predicado sobre el particular y concretamente en el tema de Estado social de derecho, dignidad humana y derecho al mínimo vital. Así lo hizo mediante la Sentencia T-426 de 1992, Eduardo Cifuentes Muñoz. “5. *El Estado Social de Derecho hace relación a la forma de organización política que tiene como uno de sus objetivos combatir las penurias económicas o sociales y las desventajas de diversos sectores, grupos o personas de la población, prestándoles asistencia y protección.*”

Del principio de Estado Social de Derecho se deducen diversos mandatos y obligaciones constitucionales: primariamente, el Congreso tiene la tarea de adoptar las medidas legislativas necesarias para construir un orden político, económico y social justo (Preámbulo, CP artículo 2°). Por otra parte, el Estado y la sociedad en su conjunto, de conformidad con los principios de la dignidad humana y de la solidaridad (CP artículo 1°), deben contribuir a garantizar a toda persona el mínimo vital para una existencia digna.

“El Estado social de derecho exige esforzarse en la construcción de las condiciones indispensables para asegurar a todos los habitantes del país una vida digna dentro de las posibilidades económicas que estén a su alcance. El fin de potenciar las capacidades de la persona requiere de las autoridades actuar efectivamente para mantener o mejorar el nivel de vida, el cual incluye la alimentación, la vivienda, la seguridad social y los escasos medios dinerarios para desenvolverse en sociedad.

“Toda persona tiene derecho a un mínimo de condiciones para su seguridad material. El derecho a un mínimo vital - derecho a la subsistencia como lo denomina el peticionario-, es consecuencia directa de los principios de dignidad humana y de Estado Social de Derecho que definen la organización política, social y económica justa acogida como meta por el pueblo de Colombia en su Constitución. Este derecho constituye el fundamento constitucional del futuro desarrollo legislativo del llamado “subsidio de desempleo”, en favor de aquellas personas en capacidad de trabajar, pero que por la estrechez del aparato económico del país se ven excluidos de los beneficios

de una vinculación laboral que les garantice un mínimo de condiciones materiales para una existencia digna”.

Como ya se anotó en uno de los primeros párrafos de este aparte, la misma Corte Constitucional en la Sentencia T-546 de 2009, con ponencia de la magistrada María Victoria Calle Correa, ha considerado que debe cambiarse la forma en que se suministran los servicios públicos: “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” (Subrayado fuera de texto).

Otras razones que sustentan mi posición son las siguientes:

- Frenar una iniciativa encausada a aliviar el drama social de colombianos que por diversas circunstancias no pueden sufragar el costo de los servicios públicos argumentando la existencia de subsidios previstos en la Ley 142 de 1994 es olvidar la obsolescencia de esta norma en puntos neurálgicos del sistema de prestación de los servicios públicos en el país. También es querer desconocer la crisis que acusa el esquema de los subsidios cruzados.

- La Ley 142 de 1994 debe ser reformada. La Colombia de hoy no es la misma de 20 años atrás. Una manera de iniciar este proceso es, justamente, avanzando en el amparo de sectores vulnerables como se quiere a través de la presente iniciativa.

- De aprobarse la iniciativa se estaría creando la oportunidad propicia para que el Gobierno Nacional, de una vez por todas, entre a buscar alternativas que le permitan equilibrar los aportes con los subsidios en materia de servicios públicos domiciliarios.

- Los argumentos del gobierno y de las empresas de servicios públicos frente a las consecuencias que se generarían desde el punto de vista presupuestal para la Nación y las entidades territoriales se sobredimensionan, pues el segmento beneficiado se ha reducido considerablemente en el actual proyecto con respecto al que se contemplaba en el primero, el 9 de 2013 Senado.


- En el actual proyecto, el 29 de 2014 Senado, sus autores han recogido y aplicado las observaciones hechas por el Gobierno Nacional y las empresas de servicios públicos domiciliarios al Proyecto de ley número 09 de 2013 Senado. Además, han reducido considerablemente el segmento de usuarios beneficiados.

- Con la aprobación de este proyecto de ley se estaría dando un gran paso en el propósito de avanzar en el establecimiento de políticas públicas contundentes para proteger a las personas vulnerables, sin afectar el esquema de prestación de los servicios públicos.

- La Superintendencia de servicios públicos domiciliarios ha destacado la relevancia y aporte

de este proyecto al esquema de prestación de los servicios públicos domiciliarios, al tiempo que ha considerado que esta iniciativa representa una oportunidad para dar definición a la dimensión positiva del derecho al mínimo vital, estructurando y presentando herramientas para que prestadores y usuarios puedan atender dicho derecho en un escenario reglado y garantista para ambas partes.


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



JORGE HERNANDO PEDRAZA
Senador

Proposición

Por consiguiente solicito a la Comisión Sexta Constitucional del Senado de la República dar primer debate al **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, conforme al texto propuesto



JORGE HERNANDO PEDRAZA
Senador

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL 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 I.

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.

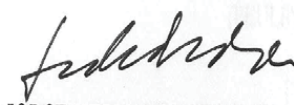
Artículo 8°. *Financiación de la canasta vital de energía, acueducto, alcantarillado y gas domiciliario.* La canasta vital de energía, acueducto, alcantarillado y gas domiciliario se financiará con recursos provenientes de los fondos de solidaridad y redistribución del ingreso de cada servicio existente.

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.

Atentamente,


JORGE HERNANDO PEDRAZA
 Senador

(Endnotes)

i Estudios Ocasionales CIJUS. Jurisprudencia Constitucional sobre el Derecho al Mínimo Vital. Ediciones Unidas. Bogotá D.C. Proceditor. 2002. P.7.

- ii El derecho al mínimo vital. Documento publicado por la Universidad Sergio Arboleda.
- iii Los derechos innominados en Colombia: reflexiones sobre su origen. Trabajo de grado, Universidad Sergio Arboleda. Bogotá, D. C. 2013.
- iv Mínimo vital, Bárbara García Chávez, lunes, 8 julio 2013, vía e-Oaxaca.
- v 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. Vladimiro Naranjo Mesa); T-495 de 1999 (M. P. Carlos Gaviria Díaz).
- vi 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.

CONTENIDO

Gaceta número 867 - Miércoles 17 de diciembre de 2014

SENADO DE LA REPÚBLICA	Págs.
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 132 de 2014 Senado, por medio de la cual se reglamenta la autorización de viajes al exterior por parte de miembros del Congreso de la República cuando el viaje se financia con dineros del erario	1
PONENCIAS	
Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 09 de 2014 Senado, por medio de la cual se reglamenta la seguridad social integral para los conductores de transporte individual de pasajeros tipo taxi, transporte de carga, especiales y mixtos	4
Ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 15 de 2014 Senado, por la cual se crea el Programa de Educación Universitaria por Localidades en Bogotá Distrito Capital, PEULB, y se dictan otras disposiciones	15
Ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 29 de 2014 Senado, por la cual se implementa la gratuidad de la canasta vital en los servicios públicos y domiciliarios de energía, acueducto, alcantarillado y gas domiciliario y se dictan otras disposiciones	18