



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 992

Bogotá, D. C., viernes, 16 de noviembre de 2018

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# SENADO DE LA REPÚBLICA

## PONENCIAS

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 66 DE 2018 SENADO

*por medio de la cual se crea el sistema electrónico de indicación pública de precios “Canasta Justa”.*

Bogotá, D. C., octubre 24 de 2018

Doctor

ANTONIO LUIS ZABARAÍN GUEVARA

Presidente

Comisión Sexta

Senado de la República

Ciudad

**Referencia:** Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 66 de 2018 Senado

Respetado señor Presidente:

Atendiendo la honrosa designación que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional permanente del Senado de la República, y de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política y en la Ley 5ª de 1992, me permito rendir Informe de Ponencia para Primer Debate en Senado al proyecto de ley número 66 de 2018 Senado, *por medio de la cual se crea el Sistema Electrónico de Indicación Pública de Precios “Canasta Justa”.*

Adjunto a la presente la ponencia en original, dos copias y copia electrónica.

Cordialmente,

Antanas Mockus Sivickas  
Senador de la República  
Ponente

### INFORME PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 66 DE 2018 SENADO

*por medio de la cual se crea el Sistema Electrónico de Indicación Pública de Precios “Canasta Justa”.*

#### 1. OBJETIVO DEL PROYECTO

El objetivo del presente proyecto de ley es crear un sistema electrónico de precios denominado “*Canasta Justa*” que les permita a sus usuarios conocer y comparar la disponibilidad y precios de los bienes que deseen adquirir y su respectivo punto de venta. Como resultado de lo anterior, se espera que estos últimos puedan tomar decisiones informadas que les permitan optimizar su presupuesto.

#### 2. TRÁMITE DEL PROYECTO

**Origen:** Congresional

**Autores de la iniciativa:** Honorables Senadoras y Senadores: *Sandra Liliana Ortiz Nova, Antanas Mockus Sivickas, Juan Luis Castro Córdoba, Luis Iván Marulanda Gómez, Iván Leonidas Name Vásquez, Jorge Eduardo Londoño, Antonio Sanguino Páez.* Honorables Representantes: *Katherine Miranda Peña, Neyla Ruiz Correa, Catalina Ortiz Lalinde, León Fredy Muñoz Lopera, Inti Raúl Asprilla, Mauricio Andrés Toro, Wílmer Leal Pérez, César Augusto Ortiz Zorro.*

**Proyecto Publicado:** *Gaceta del Congreso* número 575 de 2018

#### 3. COMPETENCIA Y ASIGNACIÓN

Conforme a lo expresado en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, el día 11 de septiembre fui designado como ponente en primer debate del Proyecto de ley número 66 de 2018 Senado *por medio de la cual se crea el Sistema Electrónico de Indicación Pública de Precios “Canasta Justa”.*

#### 4. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley original consta de tres (10) artículos.

Artículo 1°. Objetivo.

Artículo 2°. Ámbito de aplicación.

Artículo 3°. Creación y administración.

Artículo 4°. Definiciones.

Artículo 5°. Contenido del sistema electrónico de indicación pública de precios.

Artículo 6°. Divulgación de la información del sistema electrónico de indicación pública de precios “Canasta Justa”.

Artículo 7°. Obligatoriedad.

Artículo 8°. Sanciones.

Artículo 9°. Tiempo de implementación de Canasta Justa.

Artículo 10. Vigencia.

Conforme al artículo 1° del Proyecto de ley, el objetivo del mismo es *“crear el Sistema Electrónico de Indicación Pública de Precios “Canasta Justa” y a través de este, permitir a los habitantes del territorio nacional conocer y comparar las diferentes opciones de precios de los productos que deseen adquirir y su respectivo punto de venta, por medio de la utilización de plataformas tecnológicas”*.

El artículo 3° establece que será la Superintendencia de Industria y Comercio la responsable de crear y administrar el Sistema Electrónico de Indicación Pública de Precios “Canasta Justa” y que el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones coadyuvará en la creación del mismo.

En el artículo 5° se establece que quien ofrezca, suministre, distribuya o comercialice productos al por menor y al por mayor pertenecientes a la canasta familiar definida por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane), deberá informar con periodicidad diaria para su publicación en el Sistema Electrónico de Indicación Pública de Precios “Canasta Justa”, el precio de venta al público de los productos en cada punto de venta y demás características, parámetros y condiciones que defina la Superintendencia de Industria y Comercio.

En el artículo 6° se establece que será la SIC quien divulgará a través de Canasta Justa, con el uso de tecnologías de la información en tiempo real y para consulta a través de dispositivos móviles y demás herramientas informáticas de fácil acceso, la siguiente información por producto:

- a) Características del producto.
- b) Número de unidades disponibles del producto.
- c) Precio de venta al público.

d) Ubicación del punto de venta donde se encuentra el producto disponible para la venta, indicando nombre o razón social del establecimiento de comercio.

e) Promociones o descuentos.

f) Las demás que determine la Superintendencia de Industria y Comercio.

El artículo 7° establece que serán los proveedores o expendedores con ventas brutas superiores anuales a las 100.000 Unidades de Valor Tributario (UVT) los obligados a reportar la información a Canasta Justa y el artículo 8° el régimen sancionatorio.

El artículo 9° establece el tiempo de implementación del sistema, que se propone sea de 2 años a partir de la expedición de la ley para el grupo de alimentos que compone la canasta del Índice de Precios al Consumidor, otorgando en adelante la competencia a la SIC para que sea quien defina la ampliación paulatina del resto de bienes que componen la canasta.

Por último, el artículo 10 corresponde a la vigencia.

#### 5. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE LEY

En una sociedad donde prima la cultura del atajo, se agudiza el mercado injusto. Aprovechando la falta de información de los consumidores sobre el abanico de opciones del mercado, un comerciante puede establecer precios mucho más altos que los que ofrece la competencia; jugando a ser el más “vivo”, gana el que sube los precios pero logra que sus consumidores no se den cuenta. La tendencia creciente de la publicidad dirigida y los mecanismos del mercadeo digital pueden favorecer ese “atajismo” cuando la publicidad opera como las anteojeras de los caballos restringiendo el campo de visión sobre las opciones del mercado. Estas técnicas no solo plantean dilemas éticos nuevos para la humanidad sobre los límites de la privacidad, sino que suscitan una pregunta por la responsabilidad del Estado en evitar la cultura del atajo, cuidar la autonomía de los ciudadanos y fomentar su capacidad de actuar colectivamente para ejercer presión social sobre los productores y comerciantes. Si no hay una intervención decidida para contrarrestarlas, las estrategias y dinámicas del mercado conducen al consumo en un acto irreflexivo y miope, en un comportamiento en el que no hay lugar para la decisión deliberada que contribuya a regular el mercado.

Uno de los requisitos para que el consumo sea una decisión deliberada es que los ciudadanos tengan a su disposición información en múltiples direcciones acerca del valor y la calidad de los productos que les permita responder y cuestionar la seducción de la publicidad. La plataforma que propone este proyecto de ley busca parcialmente eso: disminuir la asimetría de información sobre el

valor de los productos disponibles en el mercado para permitir que, al consumir, se piense, se castigue a los vivos y se premie a los justos. Hacer visible y accesible la información para una toma de decisiones reflexiva es una condición necesaria para un mercado justo y una ciudadanía autónoma que regule el mercado.

El consumo no consiste solo en un intercambio de dinero por bienes para satisfacer necesidades o deseos individuales. En la elección de qué bienes consumir se forja la identificación de los individuos con ciertos grupos sociales, y se expresan convicciones morales acerca de los modos de producción y el tipo de productos que se adquieren. Al consumir, los ciudadanos piensan, deciden y transforman el sentido de quiénes son y con quiénes se identifican. En una sociedad que defiende la autonomía y la autodeterminación de sus ciudadanos es importante generar las condiciones de posibilidad de una toma de decisiones reflexiva y libre sobre el consumo que, además, cuando se convierte en un acto colectivo, ejerce presión social y regulación cultural sobre la oferta del mercado.

Como coautor de la iniciativa, a continuación me permito presentar de forma sucinta algunos de los aspectos resaltados en la exposición de motivos del proyecto de ley.

### 5.1. Evidencia de variación de precios en diferentes establecimientos comerciales.

Según trabajo de campo realizado por el equipo legislativo de los autores el 19 de julio de este año, a continuación se presentan los precios encontrados en dos almacenes distintos de la ciudad de Bogotá, D. C., de bienes idénticos en todas sus características: presentación, tamaño, peso, marca y demás.

PRODUCTO	ALMACEN A (COP\$)	ALMACEN B (COP\$)	AHORRO (COP\$)	Variación (%) ((Mayor-Menor)/Menor)
Arroz Roa 1000 g	2,500	2,860	360	14%
Arroz Florhuila 1000 g	2,500	2,860	360	14%
Pasta La Muñeca Spaghetti 500 g	2,400	2,810	410	17%
Pasta Doria Spaghetti 500 g	2,400	2,340	60	3%
Milo cereal integral 250 g (Caja)	9,450	9,350	100	1%
Leche Alqueria Deslactosada 6 Unidades 1300 ml	19,450	24,150	4,700	24%
Aceite Premier Canola 1000 cc	11,550	13,650	2,100	18%
Aceite Gourmet Balance 1000 cc	15,750	14,300	1,450	10%
Café Sello Rojo 500 g	8,450	7,750	700	9%
Café Luker Clásico 500 g	7,990	8,490	500	6%
Chocolate Sol con azúcar 500 g	5,000	5,100	100	2%
Chocolate Corona tradicional 500 g	5,450	5,370	80	1%
Sal Refisal 1000 g	1,050	1,130	80	8%
Sopa Crema de Tomate Maggi 76 g	2,550	2,960	410	16%
Sopa Crema de Pollo Maggi 76 g	2,550	2,960	410	16%
Chocolatinas Jet 12 unidades	4,590	4,150	440	11%
Mini Chocorrano 20 unidades	8,500	10,250	1,750	21%
Ariel con perlas limpiadoras 4 kg	22,990	33,750	10,760	47%
Colgate Total Clean mint 75 ml	7,390	8,200	810	11%
Colgate Triple acción 150 ml	7,250	7,900	650	9%
Papel higiénico Familia acolchamada mega x 12	17,990	19,450	1,460	8%
Jabón Palmolive Naturals Fusión Nutritiva x 3 x 130 g	6,250	7,660	1,410	23%
Shampoo Head & Shoulders Prevención caída 400 ml	17,790	19,200	1,410	8%
Shampoo Pantene ProV Liso Extremo 400 ml	16,290	15,800	490	3%
Shampoo Johnson's 960 ml	18,090	26,800	8,710	48%
Axion limón 450 g	4,350	4,240	110	3%
Milo 400 g	14,050	15,850	1,800	13%
Galletas Saltin Noel 4 tacos	3,990	3,990	0	0%

Fuente: Información recolectada en la ciudad de Bogotá D.C. el 19 de julio de 2018.

Como se puede observar en esta pequeña muestra realizada, se encuentran diferencias en los precios de algunos productos de hasta un 48%.

### 5.2. Sistemas similares en otras naciones.

La existencia de sistemas similares en otros países se encontró en países tales como Uruguay y Argentina.

Con respecto al caso de Argentina, las características y resultados más destacados fueron descritos en la exposición de motivos del proyecto que reza:

*“En otros países de la región se han implementado sistemas similares a Canasta Justa con resultados positivos. Se destaca el caso argentino llamado “Precios Claros” creado a través de la Resolución 12 del año 2016 de la Secretaría de Comercio que creó el Sistema Electrónico de Publicidad de Precios Argentinos (SEPA), y cuya plataforma en funcionamiento se encuentra disponible en la página web: <https://www.preciosclaros.gob.ar/#!/buscar-productos>*

*En el primer año de funcionamiento de dicho Sistema “...permitió que más de 1.621.000 consumidores averiguaran online qué comercios le ofrecían cada día el menor valor para su lista de compras”<sup>1</sup>.*

*Así mismo, al cabo del primer año de funcionamiento, Precios Claros permitió consultar casi 60.000 artículos en 2.600 establecimientos comerciales de 24 cadenas, encontrando en algunos casos que algunos oferentes vendían el mismo producto a un precio hasta un 80% superior<sup>2</sup>.”<sup>3</sup>.*

Este sistema se encuentra en pleno funcionamiento como consta y se puede verificar en la dirección de correo electrónico anteriormente relacionada. De igual forma, con respecto al caso de Uruguay, las principales características del sistema se describieron en el proyecto original en los siguientes términos:

### “3.2. Uruguay.

*Otro de los casos exitosos de un sistema similar en la región es el de Uruguay, denominado Sistema de Información de Precios al Consumidor (SIPC). Este sistema, entre otros, obtuvo el primer lugar de la categoría Innovación Social de los excelGOB, premios convocados por la Red de Autoridades de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe (Red GEALC), con el apoyo de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Banco Interamericano de Desarrollo*

<sup>1</sup> Martín Grosz (2017, 12 de mayo). Precios Claros cumple un año. *El Clarín*. Disponible en [https://www.clarin.com/sociedad/web-compara-precios-barrios-135-mil-usuarios-mes\\_0\\_HJxHZYQe-.html](https://www.clarin.com/sociedad/web-compara-precios-barrios-135-mil-usuarios-mes_0_HJxHZYQe-.html)

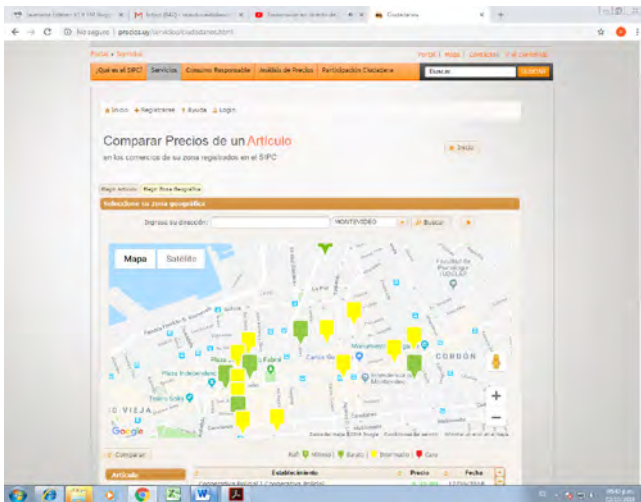
<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> *Gaceta del Congreso* número 575 de 2018.

(*BID*). El inicio de este sistema se remonta hasta el año 2010, y se reportan los precios diarios de más de 460 supermercados<sup>4</sup>. A diciembre 2017, dicho sistema reportaba los precios y características de 196 productos/marcas representativas de 78 artículos de almacén (alimentos, bebidas, limpieza y tocador) y frutas y verduras<sup>5</sup>.<sup>6</sup>

La dirección de correo electrónico donde se puede consultar dicho sistema es: <http://precios.uy/servicios/ciudadanos.html>

El mismo se encuentra en funcionamiento como se puede constatar desde cualquier dispositivo con conectividad a internet:



## 6. CONSIDERACIONES DEL PONENTE

### 6.1. Marco legal.

#### Competencia:

La iniciativa legislativa del presente proyecto de ley se enmarca dentro de lo establecido en el artículo 154 de la Constitución Política que establece:

*“Artículo 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. ...”*

Lo anterior también en concordancia con lo establecido en el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el Reglamento del Congreso: el Senado y la Cámara de Representantes, que establece:

*“Artículo 140. INICIATIVA LEGISLATIVA. Pueden presentar proyectos de ley:*

<sup>4</sup> Ministerio de Economía y Finanzas (2018). Sistema de información de precios al consumidor. Disponible en <http://www.precios.uy/2-uncategorised.html>

<sup>5</sup> *El País* (2017). Super anticipan suba de precios: este sitio te permite comparar y cuidar el bolsillo. Disponible en <https://www.elpais.com.uy/informacion/super-anticipan-suba-precios-sitio-te-permite-comparar-cuidar-bolsillo.html>

<sup>6</sup> *Ibid.*

1. *Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas. ...”*

#### Contenido:

En cuanto al contenido del proyecto de ley se refiere, la presente iniciativa legislativa se enmarca dentro de lo establecido en el artículo 333 de la Constitución Política que establece:

*“Artículo 333. La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.*

**La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.**

*La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.*

*El Estado, **por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica** y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.*

*La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación”.*

Ya que uno de los efectos de la creación del sistema de precios denominado “*Canasta Justa*” es el de impulsar la transparencia de precios y su formación, considero que el sistema impulsa el desarrollo de la libre competencia en el país al permitir a consumidores y oferentes, conocer de manera centralizada y simplificada el precio de venta al público de los productos de la canasta familiar.

Así mismo, esta iniciativa se encuentra en consonancia con la Ley 1480 de 2011 por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones, que establece en el artículo 24 como parte de la información que deben suministrar los proveedores:

*“2.2. El precio, atendiendo las disposiciones contenidas en esta ley”.*

De igual forma, se encuentra en línea con lo establecido en el artículo 26 de dicha Ley, referente a la “*Información Pública de Precios*”.

Cabe resaltar que en la actualidad, conforme a lo establecido en el Capítulo Segundo de la Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio referente a sistemas de indicación pública de precios, únicamente se establece:

*“... Para asegurar la información visual del precio, la indicación pública de precios debe hacerse por cualquiera de los siguientes medios:*

- a) *En el cuerpo mismo del producto, mediante impresión o con etiquetas adheridas a su envase o empaque.*
- b) *En listas, ostensiblemente visibles al público.*
- c) *En etiquetas colocadas en las góndolas, anaqueles o estantes, siempre y cuando el producto esté debidamente codificado en la aplicación o programa informático de facturación que se utilice en el establecimiento de comercio.*
- d) *En forma contigua a la imagen o descripción del producto en ventas a distancia mediante catálogo, folleto o comercio electrónico.*
- e) *En el caso de expendio de comidas y bebidas se dará aplicación a lo dispuesto en el numeral 2.4 de la presente circular.*

*En todos los casos y para todos los productos sin excepción, el precio debe informarse mediante caracteres perfectamente legibles, de manera clara y visible para el consumidor.*

*Sin perjuicio de lo anterior, el establecimiento de comercio podrá utilizar adicionalmente medios tecnológicos de lectura de códigos para verificar los precios, sin que ello elimine la obligación de informar visualmente el precio a los consumidores.*

*El precio informado siempre debe coincidir con el precio efectivamente cobrado al consumidor. En caso de inconsistencia entre el precio informado y el cobrado el consumidor tendrá derecho a pagar el precio más bajo, sin perjuicio de las sanciones administrativas a que haya lugar por violación al artículo 26 de la Ley 1480 de 2011.”*

A manera de conclusión, la normatividad vigente no contempla la creación de un sistema de información de precios como el que se pretende crear a través de la presente iniciativa y dado el alcance, creación, administración, condiciones de reporte y obligatoriedad, se hace necesaria la presente iniciativa legislativa.

#### 6.2. Razones de conveniencia.

A continuación me permito hacer una breve explicación de los beneficios esperados de la iniciativa, algunos de los cuales fueron enunciados en la exposición de motivos del proyecto de ley.

- a) *Favorece a los consumidores dando a conocer a estos las mejores opciones de precios de los productos que desean adquirir. En la medida que el sistema “Canasta Justa” permite a los consumidores conocer el precio ofertado de cada uno de los bienes que desean adquirir y la locación de los mismos, les permite considerando estas variables, tomar decisiones más informadas y óptimas en términos de una mejor utilización de su presupuesto disponible.*
- b) *Mejora la competencia entre los proveedores o expendedores de productos quienes con el objetivo de atraer mayores consumidores*

*ofrecerán precios más bajos. Incentiva la competencia entre proveedores, quienes al percatarse que la discriminación de precios o los precios de venta que manejen sean mayores a los de la competencia, tratarán de disminuir los precios de venta al público a fin de no perder participación en el mercado.*

- c) *Dando la opción que los proveedores o expendedores con ventas brutas inferiores anuales a las 100.000 Unidades de Valor Tributario (UVT) puedan reportar la información al Sistema Electrónico de Indicación Pública de Precios “Canasta Justa”, se abre el espacio de competencia y visibilización de pequeños establecimientos comerciales que podrían competir con grandes superficies, almacenes de cadena, entre otros. Conforme a lo establecido en el artículo 7° del proyecto de ley, se da la posibilidad para que los proveedores o expendedores con un nivel de ventas brutas inferiores a las 100.000 UVT puedan voluntariamente reportar sus precios al sistema. El sistema se convierte en una herramienta de visibilización de los pequeños comerciantes que puedan ofrecer bienes competitivos.*
- d) *Da mayor transparencia al mercado de productos comercializados en el territorio nacional. Al consolidarse y hacerse público el precio de venta de los diferentes bienes a todos los habitantes del territorio nacional, les ofrece una mayor transparencia en los mercados de los bienes ofertados.*
- e) *Transfiere parte de los beneficios del excedente del productor hacia el consumidor. La teoría económica ofrece una explicación a dichas variaciones y una de las más destacadas es la discriminación de precios de tercer grado, en donde los vendedores imponen diferentes precios a productos idénticos basado en algunos atributos de los consumidores tales como edad, género, lugar de residencia, entre otras.*

Aunque las discriminaciones de precios pueden restaurar la eficiencia de los mercados, lo cierto es que los mayores excedentes son apropiados por los vendedores y no por los consumidores. En parte, con la presente iniciativa, al darse la oportunidad que los consumidores puedan realizar sus compras en los lugares donde los bienes son más favorables para estos en términos de precios, se busca que sea el excedente del consumidor y no el de los productores, el que se amplíe.

- f) *Se puede constituir en una herramienta eficaz para la Superintendencia de Industria y Comercio y en ejercicio de sus funciones que procuran la libre competencia entre actores económicos. Se convertiría en una herramienta de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Industria*

y Comercio quien haciendo uso de la información reportada al sistema, podrá investigar conductas que atenten contra la libre competencia, tales como cartelización, colusión, entre otras.

- g) Podría afectar los precios de mercado de los productos comercializados a la baja lo que haría que la inflación presentara una tendencia bajista. La puesta en marcha del sistema de Precios Claros en Argentina se originó, entre otras, por los elevados niveles de inflación en este país. En la medida que el mercado sea más competitivo y el nivel de precios de los diferentes productos caiga por el único efecto de hacerlos más transparentes, es de esperar que los niveles de inflación tiendan a la baja.
- h) Al presentarse una menor tasa de inflación, la Tasa de Política Monetaria determinada por el Banco de la República también podría disminuir, disminuyendo todas las demás tasas de la economía,

*impulsando la inversión, el consumo y el crecimiento económico del país.* Como consecuencia de unos menores niveles de inflación, el Banco Central contaría con mayor espacio para disminuir su tasa de referencia y de esta forma impulsar la economía nacional.

Algunos autores (Ezrachi y Stucke, 2016, p. 233) han manifestado que las innovaciones del *machine learning* y *big data*, pueden ser benéficas y transformadoras en la medida que disminuyen los costos de búsqueda, disminuyen las barreras de entrada, crean nuevos canales de expansión y entrada, y al final de cuentas, estimulan la competencia.

**7. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

Las modificaciones propuestas tienen como fin mejorar la redacción y contenido del proyecto de ley. De acuerdo a lo anterior, sugerimos realizar las siguientes modificaciones de la manera que se detalla a continuación:

TEXTO ORIGINAL DEL PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN SEXTA DE SENADO	EXPLICACIÓN DE MODIFICACIONES
<i>por medio de la cual se crea el Sistema Electrónico de Indicación Pública de Precios “Canasta Justa”</i>		
Artículo 1°. <i>Objetivo.</i> La presente ley tiene como objetivo crear el Sistema Electrónico de Indicación Pública de Precios “Canasta Justa” y a través de este, permitir a los habitantes del territorio nacional conocer y comparar las diferentes opciones de precios de los productos que deseen adquirir y su respectivo punto de venta, por medio de la utilización de plataformas tecnológicas.		
Artículo 2°. <i>Ámbito de aplicación.</i> Las disposiciones contenidas en la presente ley regirán para todo el territorio nacional.		
Artículo 3°. <i>Creación y administración.</i> La Superintendencia de Industria y Comercio será la responsable de crear y administrar el Sistema Electrónico de Indicación Pública de Precios “Canasta Justa”. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, coadyuvará en la etapa de creación de Canasta Justa.		
Artículo 4°. <i>Definiciones.</i> Para los efectos de la presente ley, se entiende por: a) Producto: Todo bien o servicio. b) Proveedor o expendedor: Quien de manera habitual, directa o indirectamente, ofrezca, suministre, distribuya o comercialice productos con o sin ánimo de lucro.		

TEXTO ORIGINAL DEL PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN SEXTA DE SENADO	EXPLICACIÓN DE MODIFICACIONES
<p>Artículo 5°. <i>Contenido del sistema electrónico de indicación pública de precios “Canasta Justa”</i>. Quien de manera habitual, directa o indirectamente, ofrezca, suministre, distribuya o comercialice productos al por menor y al por mayor pertenecientes a la canasta familiar definida por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane), deberá informar con periodicidad diaria para su publicación en el Sistema Electrónico de Indicación Pública de Precios “Canasta Justa”, el precio de venta al público de los productos en cada punto de venta y demás características, parámetros y condiciones que defina la Superintendencia de Industria y Comercio. Cualquier variación en el precio de los productos durante el día, deberá actualizarse en el Sistema Electrónico de Indicación Pública de Precios “Canasta Justa”.</p>	<p>Artículo 5°. <i>Contenido del sistema electrónico de indicación pública de precios “Canasta Justa”</i>. Quien de manera habitual, directa o indirectamente, ofrezca, suministre, distribuya o comercialice productos al por menor y al por mayor pertenecientes a la canasta familiar definida por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane), deberá informar con periodicidad diaria para su publicación en el Sistema Electrónico de Indicación Pública de Precios “Canasta Justa”, el precio de venta al público de los productos en cada punto de venta, <u>así como en todos los demás canales de venta</u>, y demás características, parámetros y condiciones que defina la Superintendencia de Industria y Comercio. Cualquier variación en el precio de los productos durante el día, deberá actualizarse en el Sistema Electrónico de Indicación Pública de Precios “Canasta Justa”.</p>	<p>Hoy en día las grandes superficies y los puntos físicos de ventas no son los únicos canales en los cuales se comercialicen productos. Ante la idea de que el consumidor tenga a su alcance el mejor precio para el producto que quiera comprar, se propone se incluya en el sistema “Canasta Justa” los precios de los productos que se ofrecen a través de plataformas digitales o cualquier otro mecanismo de venta.</p>
<p>Artículo 6°. <i>Divulgación de la información del sistema electrónico de indicación pública de precios “Canasta Justa”</i>. La Superintendencia de Industria y Comercio, divulgará a través de Canasta Justa, como mínimo, con el uso de tecnologías de la información en tiempo real y para consulta a través de dispositivos móviles y demás herramientas informáticas de fácil acceso, la siguiente información por producto:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Características del producto.</li> <li>Número de unidades disponibles del producto</li> <li>Precio de venta al público.</li> <li>Ubicación del punto de venta donde se encuentra el producto disponible para la venta, indicando nombre o razón social del establecimiento de comercio.</li> <li>Promociones o descuentos.</li> <li>Las demás que determine la Superintendencia de Industria y Comercio.</li> </ol> <p>Entre otros aspectos, Canasta Justa permitirá a los habitantes del territorio nacional, comparar los precios de los productos reportados e identificar la ubicación de los puntos de venta más cercanos al punto de referencia que aquellos indiquen y dentro de los 15 kilómetros a la redonda de dicho punto. Así mismo, permitirá diferenciar entre establecimientos que ofrezcan productos al por menor y al por mayor.</p>		

TEXTO ORIGINAL DEL PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN SEXTA DE SENADO	EXPLICACIÓN DE MODIFICACIONES
<p>Artículo 7°. <i>Obligatoriedad.</i> Los proveedores o expendedores de que trata la presente ley con ventas brutas superiores anuales a las 100.000 Unidades de Valor Tributario (UVT) en la vigencia inmediatamente anterior, deberán reportar la información a Canasta Justa. Los demás proveedores y expendedores, podrán, voluntariamente, reportar la información a Canasta Justa.</p>	<p>Artículo 7°. <i>Obligatoriedad.</i> Los proveedores o expendedores de que trata la presente ley con ventas brutas superiores anuales a las <u>200.000</u> Unidades de Valor Tributario (UVT) en la vigencia inmediatamente anterior, deberán reportar la información a Canasta Justa. Los demás proveedores y expendedores, podrán, voluntariamente, reportar la información a Canasta Justa.</p>	<p>Se duplica la cantidad de UVT para que las pequeñas empresas no tengan que competir en precios con los grandes proveedores o expendedores.</p>
<p>Artículo 8°. <i>Sanciones.</i> La Superintendencia de Industria y Comercio podrá imponer, previa investigación administrativa, las sanciones previstas en el Estatuto del Consumidor en los siguientes casos:                      a) Incumplimiento o reporte tardío de la información en Canasta Justa.                      b) Reporte de información incompleta o inconsistente que no corresponda a la realidad.</p>		
<p>Artículo 9°. <i>Tiempo de implementación de Canasta Justa.</i> La Superintendencia de industria y comercio deberá poner en funcionamiento Canasta Justa, dentro de los dos años siguientes a la expedición de la presente ley para la totalidad de los artículos que componen el grupo de alimentos de la canasta que conforma el Índice de Precios al Consumidor (IPC) en diciembre del año inmediatamente anterior, y en un plazo no mayor a un año a partir de la regulación que para tal efecto expida la Superintendencia de Industria y Comercio, cualquiera de los demás artículos que componen esta canasta, considerando su importancia relativa de consumo dentro de la canasta del Índice de Precios al Consumidor (IPC).</p>	<p>Artículo 9°. <i>Gradualidad de implementación de Canasta Justa.</i> La Superintendencia de industria y comercio deberá poner en funcionamiento Canasta Justa, dentro de los dos años siguientes a la expedición de la presente ley para la totalidad de los artículos que componen el grupo de alimentos de la canasta que conforma el Índice de Precios al Consumidor (IPC) en diciembre del año inmediatamente anterior, y en un plazo no mayor a un año a partir de la regulación que para tal efecto expida la Superintendencia de Industria y Comercio, cualquiera de los demás artículos que componen esta canasta, considerando su importancia relativa de consumo dentro de la canasta del Índice de Precios al Consumidor (IPC).  <u><i>Así mismo la Superintendencia de industria y comercio reglamentará la implementación territorial gradual de este sistema.</i></u></p>	<p>Se da libertad para que la SIC escoja el mecanismo de implementación del sistema “Canasta Justa” de tal manera que este pueda ser introducido gradualmente en diferentes territorios. Esto permitiría que se fuera introduciendo e implementando en algunas ciudades, para poder hacer evaluación y ajustes.</p>
<p>Artículo 10. <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>		


**8. PROPOSICIÓN CON QUE TERMINA EL INFORME DE PONENCIA**

**PROPOSICIÓN**

Por las anteriores consideraciones solicitamos a los Honorables Senadores de la Comisión Sexta del Senado de la República, dar primer debate al Proyecto de ley número 66 de 2018 Senado, *por medio de la cual se crea el*

*Sistema Electrónico de Indicación Pública de Precios “Canasta Justa”,*

Cordialmente

  
**Antanas Mockus Sivickas**  
 Senador de la República  
 Ponente



**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER  
DEBATE AL PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 66 DE 2018 SENADO**

*por medio de la cual se crea el Sistema Electrónico de Indicación Pública de Precios “Canasta Justa”.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objetivo.* La presente ley tiene como objetivo crear el Sistema Electrónico de Indicación Pública de Precios “Canasta Justa” y a través de este, permitir a los habitantes del territorio nacional conocer y comparar las diferentes opciones de precios de los productos que deseen adquirir y su respectivo punto de venta, por medio de la utilización de plataformas tecnológicas.

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación.* Las disposiciones contenidas en la presente ley regirán para todo el territorio nacional.

Artículo 3°. *Creación y administración.* La Superintendencia de Industria y Comercio será la responsable de crear y administrar el Sistema Electrónico de Indicación Pública de Precios “Canasta Justa”. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, coadyuvará en la etapa de creación de Canasta Justa.

Artículo 4°. *Definiciones.* Para los efectos de la presente ley, se entiende por:

- a) Producto: todo bien o servicio.
- b) Proveedor o expendedor: quien de manera habitual, directa o indirectamente, ofrezca, suministre, distribuya o comercialice productos con o sin ánimo de lucro.

Artículo 5°. *Contenido del Sistema Electrónico de Indicación Pública de Precios “Canasta Justa”.* Quien de manera habitual, directa o indirectamente, ofrezca, suministre, distribuya o comercialice productos al por menor y al por mayor pertenecientes a la canasta familiar definida por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane), deberá informar con periodicidad diaria para su publicación en el Sistema Electrónico de Indicación Pública de Precios “Canasta Justa”, el precio de venta al público de los productos en cada punto de venta, **así como en todos los demás canales de venta,** y demás características, parámetros y condiciones que defina la Superintendencia de Industria y Comercio. Cualquier variación en el precio de los productos durante el día, deberá actualizarse en el Sistema Electrónico de Indicación Pública de Precios “Canasta Justa”.

Artículo 6°. *Divulgación de la información del sistema electrónico de indicación pública de precios “Canasta Justa”.* La Superintendencia de Industria y Comercio, divulgará a través de Canasta Justa, como mínimo, con el uso de

tecnologías de la información en tiempo real y para consulta a través de dispositivos móviles y demás herramientas informáticas de fácil acceso, la siguiente información por producto:

- a) Características del producto.
- b) Número de unidades disponibles del producto.
- c) Precio de venta al público.
- d) Ubicación del punto de venta donde se encuentra el producto disponible para la venta, indicando nombre o razón social del establecimiento de comercio.
- e) Promociones o descuentos.
- f) Las demás que determine la Superintendencia de Industria y Comercio.

Entre otros aspectos, Canasta Justa permitirá a los habitantes del territorio nacional, comparar los precios de los productos reportados e identificar la ubicación de los puntos de venta más cercanos al punto de referencia que aquellos indiquen y dentro de los 15 kilómetros a la redonda de dicho punto. Así mismo, permitirá diferenciar entre establecimientos que ofrezcan productos al por menor y al por mayor.

Artículo 7°. *Obligatoriedad.* Los proveedores o expendedores de que trata la presente ley con ventas brutas superiores anuales a las **200.000** Unidades de Valor Tributario (UVT) en la vigencia inmediatamente anterior, deberán reportar la información a Canasta Justa. Los demás proveedores y expendedores, podrán, voluntariamente, reportar la información a Canasta Justa.

Artículo 8°. *Sanciones.* La Superintendencia de Industria y Comercio podrá imponer, previa investigación administrativa, las sanciones previstas en el Estatuto del Consumidor en los siguientes casos:


- a) Incumplimiento o reporte tardío de la información en Canasta Justa.
- b) Reporte de información incompleta o inconsistente que no corresponda a la realidad.

Artículo 9°. *Gradualidad de implementación de canasta justa.* La Superintendencia de industria y comercio deberá poner en funcionamiento Canasta Justa, dentro de los dos años siguientes a la expedición de la presente ley para la totalidad de los artículos que componen el grupo de alimentos de la canasta que conforma el Índice de Precios al Consumidor (IPC) en diciembre del año inmediatamente anterior, y en un plazo no mayor a un año a partir de la regulación que para tal efecto expida la Superintendencia de Industria y Comercio, cualquiera de los demás artículos que componen esta canasta, considerando su importancia relativa de consumo dentro de la

canasta del Índice de Precios al Consumidor (IPC). *Así mismo la Superintendencia de Industria y Comercio reglamentará la implementación territorial gradual de este sistema.*

Artículo 10. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

  
**Antanas Mockus Sivickas**  
 Senador de la República  
 Ponente

\* \* \*

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 118 DE 2018 SENADO**

*por medio de la cual se fortalece la educación en cuidados paliativos.*

Bogotá, D. C., noviembre de 2018

Senador

ANTONIO LUIS ZABARAÍN GUEVARA

Presidente

Comisión Sexta Constitucional

Honorable Senado de la República

Ciudad.

**Asunto: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 118 de 2018 Senado, por medio de la cual se fortalece la educación en cuidados paliativos.**

Respetado señor Presidente:

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 y en atención a la designación que nos fue encomendada, presentamos ante la Comisión Sexta del Senado, para su discusión y aprobación, informe de ponencia para primer debate al **proyecto de ley 118 de 2018 Senado, por medio de la cual se fortalece la educación en cuidados paliativos.**

**1. Antecedentes legislativos de la iniciativa en estudio**

El presente proyecto de ley es de iniciativa congresional, fue presentada a consideración del Congreso de la República por la Honorable Senadora María del Rosario Guerra de la Espriella, remitido a la Comisión Sexta del Senado de la República y bajo el número 118 de 2018 Senado fui designada como ponente para primer debate.

**2. Objeto de la iniciativa legislativa**

De conformidad con el articulado y la exposición de motivos del **proyecto de ley 118**

**de 2018 Senado**, tiene como objetivo principal promover y fomentar la integración de los núcleos básicos de los cuidados paliativos en el plan de estudios de los programas educativos de Psicología, Medicina, Enfermería y Fisioterapia.

**3. Contenido de la iniciativa legislativa**

El proyecto de ley consta de 4 artículos, incluido la vigencia, los cuales se desarrollan así:

Artículo 1º. Objeto.

Artículo 2º. Planes educativos

Artículo 3º. Modifíquese el artículo 4º de la Ley 1733 de 2014

Artículo 4º. Vigencia.

**4. Marco jurídico del proyecto de ley**

El proyecto de ley al que se refiere esta ponencia cumple con lo establecido en el artículo 140, numeral 1, de la Ley 5ª de 1992, pues se trata de una iniciativa Congresional presentado a consideración del Congreso de la República por la honorable Senadora María del Rosario Guerra de la Espriella.

Cumple, además, con los artículos 154, 157, 158 y 169 de la Constitución Política, referentes a su origen, las formalidades de publicidad, unidad de materia y título de la ley. Asimismo, es coherente con el artículo 150 de la Constitución que manifiesta que dentro de las funciones del Congreso está la de hacer las leyes.

**5. Fundamentos jurídicos**

Con el fin de fundamentar jurídicamente la pertinencia de la iniciativa se cita el siguiente marco jurídico:

**5.1. Contexto internacional**

- La Declaración Universal de los Derechos Humanos consagra los principios en relación con la instrucción técnica y profesional de carácter generalizado, la igualdad y el mérito como criterios regentes de la educación superior.

**Artículo 26:**

2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz<sup>1</sup>.
- El artículo 13.2 del **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**, consagra que la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos, en tanto que la secundaria técnica

<sup>1</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos, <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>.

**y profesional debe ser generalizada y accesible a todos.** En cuanto a la educación superior ordena que debe promoverse su implementación progresiva sobre la base de la igualdad y el mérito:

(...) 2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:

(...) c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita; (...) <sup>2</sup>.

- La **Convención Americana sobre Derechos Humanos** establece en su artículo 26, un estándar general de progresividad para la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales que se derivan de la Carta de la OEA:

**Artículo 26. Desarrollo progresivo.** Los Estados partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados <sup>3</sup>.

- De manera puntual el **Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”**

“(...) 3. Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio del derecho a la educación:

(...) c. la enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados y en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza; (...)” <sup>4</sup>.

## 5.2. Constitución Política de Colombia

Dentro de los derechos fundamentales establecidos por la Constitución Política de Colombia de 1991, respecto a la ponencia, los

siguientes artículos son de índole fundamental para su desarrollo:

### • Artículo 1°.

Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

### • Artículo 2°. Son fines esenciales del Estado:

Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares <sup>5</sup>.

### • Artículo 49.

La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud (...).

### • 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. Señala igualmente que la nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, conforme lo determine la Constitución Política y la ley <sup>6</sup>.

- **Artículo 69. Se garantiza la autonomía universitaria.** “Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley” <sup>7</sup>.

- **Artículo 150.** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

- **23.** “Expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos”.

<sup>2</sup> Naciones Unidas, Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

<sup>3</sup> **Convención Americana sobre Derechos Humanos**, suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos.

<sup>4</sup> Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, “Protocolo de San Salvador” 17 de noviembre de 1988.

<sup>5</sup> Colombia, Constitución Política de 1991.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

- **Artículo 366.**

El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.

Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

### 5.3. Legal

Dentro de las leyes aprobadas, existen algunas que son referencia para la ponencia, las siguientes leyes son fundamentales para el desarrollo de ello:

- **Ley 1753 de 2015.** “*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*”, esta ley es de suma importancia porque es la materialización del instrumento que tiene el Gobierno nacional para dar a conocer a los ciudadanos sus objetivos y gestión durante el cuatrienio.

El Plan 2014-2018 incluye por primera vez a la educación como uno de sus pilares, junto con equidad y paz. En efecto, el propósito del Plan Nacional de Desarrollo “*Todos por un nuevo país*”, es construir una Colombia en paz, equitativa y educada.

El Plan concibe a la educación como un instrumento de igualdad social, porque nivela las oportunidades y mejora la calidad de la democracia. Para lograrlo se requiere avanzar en la conformación de un sistema educativo universal de calidad, que potencie y explote los talentos propios para el beneficio individual y de la sociedad en su conjunto<sup>8</sup>.

- **Ley 1733 de 2014.** “*Ley Consuelo Devis Saavedra, mediante la cual se regulan los servicios de cuidados paliativos para el manejo integral de pacientes con enfermedades terminales, crónicas, degenerativas e irreversibles en cualquier fase de la enfermedad de alto impacto en la calidad de vida*”.
- **Ley 1740 de 2014.** “*Por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 67 y los numerales 21, 22 y 26 del artículo 189 de la Constitución Política, se regula la inspección y vigilancia de la educación superior; se modifica parcialmente la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones*”.
- **Ley 115 de 1994.** “*Por la cual se expide la ley general de educación*”.
- **Ley 5ª de 1992.** “*Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes*”.

- **Ley 30 de 1992.** “*Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior*”.

### 5.4. Jurisprudencia

La Corte Constitucional, en Sentencia **T-097 de 2016**, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva, precisó:

La autonomía universitaria es una potestad de autogobierno concedida por la Constitución y las leyes a las instituciones de educación superior, para que regule sus procesos administrativos internos, sus normas académicas, conforme a una concepción filosófica, y diseñe sus programas académicos con la calidad y el rigor que estimen conveniente. Sin embargo, esta capacidad de autodeterminación está limitada por la Constitución, el respeto a los derechos fundamentales de la comunidad universitaria y, en especial, de los estudiantes, y la legislación, que fija los términos mínimos de organización, prestación y calidad del servicio, cuya verificación es realizada por el Estado.

La Corte Constitucional, en **Sentencia T-970 de 2014** M. P. Luis Ernesto Vargas Silva, precisó:

(...) cuidados paliativos y/o ortotanasia, recientemente reglamentados por el Congreso de Colombia mediante la Ley 1733 de 2014. Ese es un tratamiento médico que dignifica la vida de quienes inevitablemente van a morir, pero que su voluntad no es otra a que llegue la muerte de forma natural (...).

La Corte Constitucional, en **Sentencia C-233 de 2014** M. P. Alberto Rojas Ríos, precisó:

(...) los cuidados paliativos son tratamientos médicos que protegen de manera cierta e indiscutible, derechos de raigambre constitucional. La ley señalada regula la ortotanasia que significa o es equivalente al esfuerzo terapéutico para disminuir al máximo el sufrimiento del paciente por los efectos colaterales de la enfermedad terminal. Este procedimiento es una alternativa intermedia a la eutanasia y distanasia. En efecto, no prolonga innecesariamente la vida, pero tampoco la termina deliberadamente ya que el paciente no lo quiere así. El objetivo es orientar los tratamientos médicos al alivio del dolor, en vez de buscar la sanación del enfermo. (...)

La Corte Constitucional, en **Sentencia C- 376 de 2010**, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva, precisó:

En relación con la educación secundaria y superior las obligaciones que imponen los pactos son distintas. Para la educación secundaria, los tratados establecen la obligación de asegurar un acceso general y sin obstáculos a través de diversos instrumentos entre ellos la implantación progresiva de la gratuidad. En la educación superior se mantiene esta misma obligación, pero se introduce la posibilidad de establecer como criterio de selección el mérito individual. Es decir,

<sup>8</sup> La Educación en el Plan de Desarrollo 2014-2018.

que el acceso a la educación superior puede estar determinado por un sistema de meritocracia, pero los obstáculos económicos deben ser removidos por distintos medios.

La Corte Constitucional en **Sentencia T-1330 de 2013**<sup>9</sup>, M. P. Ciro Ismael Guerrero Rivera preciso que:

La atención en salud no es suficiente para que el peticionario goce de las condiciones necesarias para llevar una vida digna pues, además de la asistencia sanitaria, el señor Ciro Ismael Guerrero Rivera requiere de cuidados como alimentación básica, higiene, recreación, entre otros elementos que comprenden el mínimo vital del peticionario.

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional referida en esta Sentencia 38<sup>10</sup>, la asistencia pública solo es exigible cuando la persona que reclama un derecho asistencial se encuentra en condición de debilidad manifiesta, y solo el Estado puede garantizar su derecho, por carecer de recursos económicos y de familiares que asuman su protección, en aplicación del principio de solidaridad social.

La Corte Constitucional en **Sentencia T-1087 de 2007**, M. P. doctor Jaime Córdoba Triviño preciso que:

La atención de las personas de la tercera edad corresponde, en primer lugar a sus familiares y, de forma subsidiaria al Estado. Empero, la Corte, en la sentencia referida, señaló que cuando una persona se encuentra en una situación de debilidad manifiesta, las cargas impuestas por el artículo 46 superior, se invierten, en virtud del principio de solidaridad social establecido en el artículo 1º de la Constitución, siendo entonces el Estado quien debe asumir directamente el amparo al mínimo vital de la persona.

La obligación de brindar asistencia pública, surge entonces del propio texto constitucional, a partir del mandato contenido en el artículo 13 superior, que establece la obligación del Estado de proteger especialmente a aquellas personas que “por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta”. Este mandato, lleva a considerar que derechos programáticos, como la salud, la seguridad social integral y la protección especial debida a personas de la tercera edad, se tornen, bajo circunstancias especiales, en derechos subjetivos de aplicación inmediata (art. 86 C. P.)<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Sentencia T-1330 de 2001 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa).

<sup>10</sup> Particularmente, Sentencia T-1087 de 2007. M. P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>11</sup> Particularmente, las sentencias T-533 de 1992, (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz) y T-1330 de 2001, (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa).

## 1. Conveniencia del proyecto

El presente proyecto de ley es trascendental, ya que su objeto principal es “fomentar la integración de los núcleos básicos de los cuidados paliativos en el plan de estudios de los programas educativos de Psicología, Medicina, Enfermería y Fisioterapia”.

Por esta razón es de suma importancia entender el concepto de cuidados paliativos, que nos brinda la Ley 1733 de 2014 que resalta lo siguiente:

Los Cuidados Paliativos son los cuidados apropiados para el paciente con una enfermedad terminal, crónica, degenerativa e irreversible, donde el control del dolor y otros síntomas, requieren además del apoyo médico, social, espiritual, psicológico y familiar, durante la enfermedad y el duelo. La atención paliativa afirma la vida y considera el morir como un proceso normal.

De esta forma es necesario implementar en el plan de estudios de los diferentes institutos y universidades del país que dictan programas educativos de la ciencia de la salud, las cátedras de Cuidados Paliativos; esto con el fin de garantizar a los pacientes que padecen de una enfermedad terminal una mejor calidad de vida.

De conformidad con lo anterior, la educación es la mejor herramienta para el bienestar y desarrollo de un país. Asimismo, la educación enriquece los principios, los valores y la cultura, entre otros aspectos importantes. Lo anterior con el fin de garantizarles a los pacientes que padecen una enfermedad terminal una mejor calidad de vida, lo que hace necesario implementar en el plan de estudio de las carreras técnicas, tecnológicas y universitarias enfocadas en las ciencias de la salud, cátedras en “cuidados paliativos”, tanto así que nuestra Constitución Política de 1991 en su artículo 67 resalta lo siguiente:

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. Señala igualmente que la nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, conforme lo determine la Constitución Política y la ley<sup>12</sup>. (Negrilla fuera del texto).

Si bien nuestra Constitución Política de 1991 ve la educación como un servicio público que tiene una función social. Cabe resaltar que la educación es fundamental para alcanzar estándares de bienestar y combatir la desigualdad social que actualmente vive nuestro país.

Por otro lado, la Carta Política de 1991 en su artículo 49 destaca lo siguiente: “La atención de

<sup>12</sup> Colombia, Constitución Política de Colombia 1991.

la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud (...)", por ende el Estado como garante de la salud, debe proporcionarles a los pacientes que padecen enfermedades terminales, un equipo de profesionales capacitados en cuidados paliativos.

Adicional a lo anterior, es importante vincular la cátedra de cuidados paliativos, en los **centros educativos**, ya que cubriría la demanda de profesionales con estos estudios específicos, lo que para el Estado va a generar una reducción en la contratación de profesionales especializados en cuidados paliativos y una eficiencia en el servicio, brindando una atención de calidad integral a los ciudadanos que requieren con inmediatez estos cuidados.

Finalmente, este proyecto es de gran relevancia, puesto que su visión se ve reflejada en proyectar a Colombia como un país líder en educación, reconocido por su sentido humano y por la protección que brinda a cada una de las persona de su territorio.

**2. Pliego de modificaciones**

PROYECTO DE LEY NÚMERO 13 DE 2016	CONSIDERACIONES
<b>Título:</b> "Por medio de la cual se fortalece la educación en cuidados paliativos".	No se realiza ninguna modificación a este título
<b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto fomentar y promover la integración de los núcleos básicos de los cuidados paliativos en el plan de estudios de los programas educativos de Psicología, Medicina, Enfermería y Fisioterapia.	El presente artículo será conservado en su gran totalidad, sin embargo se propone hacer algunas modificaciones, con el fin de ampliar las carreras relacionadas en el área de la salud. El artículo primero quedará así: <b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto fomentar y promover la integración de los núcleos básicos de los cuidados paliativos en el plan de estudios de los <b>programas educativos del área de las ciencias de la salud y psicología.</b>
<b>Artículo 2°.</b> A partir de 2020, los planes educativos de Psicología, Medicina, Enfermería y Fisioterapia deberán incorporar de forma	El presente artículo será conservado en su gran totalidad, sin embargo se propone hacer algunas modificaciones, con el fin de ampliar las carreras relacionada en el área de la salud. El artículo segundo quedará así: <b>Artículo 2°.</b> A partir de 2020, los Planes educativos <b>del área de las ciencias de la salud y psicología,</b> deberán incorporar de forma

PROYECTO DE LEY NÚMERO 13 DE 2016	CONSIDERACIONES
transcurrir temáticas de cuidados paliativos en las materias existentes, con el fin de garantizar el derecho efectivo de los ciudadanos colombianos a la atención en cuidados paliativos. El Ministerio de Educación Nacional reglamentará los parámetros y horas mínimas que deberán cumplir las instituciones de educación superior para este fin, así como la supervisión y cumplimiento de los mismos. <b>Parágrafo 1°.</b> En observancia del principio de autonomía universitaria, cada institución de educación superior incluirá contenido que aborde temáticas de cuidados paliativos, en concordancia con sus programas académicos y su modelo educativo.	transcurrir temáticas de cuidados paliativos en las materias existentes, con el fin de garantizar el derecho efectivo de los ciudadanos colombianos a la atención en cuidados paliativos. El Ministerio de Educación Nacional reglamentará los parámetros y horas mínimas que deberán cumplir las instituciones de educación superior para este fin, así como la supervisión y cumplimiento de los mismos. <b>Parágrafo 1°.</b> En observancia del principio de autonomía universitaria, cada institución de educación superior incluirá contenido que aborde temáticas de cuidados paliativos, en concordancia con sus programas académicos y su modelo educativo.
<b>Artículo 3°.</b> El artículo 4° de la Ley 1733 de 2014, quedará así: <b>Artículo 7°. Talento Humano.</b> Las Entidades Promotoras de Salud (EPS) garantizarán capacitación a su personal en atención de servicios de cuidado paliativo, incorporando a su Red de Atención, Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) con personal capacitado en cuidado paliativo, al cual le sea ofrecida educación continuada en este tema.	El presente artículo será eliminado en su totalidad, por las siguientes razones: • No es el artículo 4° de la Ley 1733 de 2014 el que se modifica sino el artículo 7°. • La modificación propuesta por el presente proyecto redundante sobre la capacitación de personal en temas de cuidados paliativos ya explícito en el artículo 7° de la Ley 1733 de 2014. Se propone eliminar este artículo para que se conserve este como lo establece la Ley 1733 de 2014.
<b>Artículo 4°. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas que le sean contrarias.	No se realiza ninguna modificación a este artículo.

**3. Proposición**

En consecuencia, por las razones expuestas nos permitimos rendir ponencia positiva y le solicitamos a los honorables miembros de la Comisión Sexta del Senado de la República, darle primer debate **proyecto de ley 118 de 2018 Senado, por medio de la cual se fortalece la educación en cuidados paliativos.**

Cordialmente,



**ANA MARIA CASTAÑEDA GOMEZ**  
Senadora de la República

**4. Texto propuesto****TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 118 DE 2018 SENADO**

*por medio de la cual se fortalece la educación en cuidados paliativos.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto fomentar y promover la integración de los núcleos básicos de los cuidados paliativos en el plan de estudios de los programas educativos del área de las ciencias de la salud y psicología.

Artículo 2°. A partir de 2020, los Planes educativos del área de las ciencias de la salud y psicología, deberán incorporar de forma transcurricular temáticas de cuidados paliativos en las materias existentes, con el fin de garantizar el derecho efectivo de los ciudadanos colombianos a la atención en cuidados paliativos.

El Ministerio de Educación Nacional reglamentará los parámetros y horas mínimas que deberán cumplir las instituciones de educación superior para este fin, así como la supervisión y cumplimiento de los mismos.

Parágrafo 1°. En observancia del principio de autonomía universitaria, cada institución de educación superior incluirá contenido que aborde temáticas de cuidados paliativos, en concordancia con sus programas académicos y su modelo educativo.

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

Cordialmente,

Cordialmente,



**ANA MARIA CASTAÑEDA GOMEZ**  
Senadora de la República

\* \* \*

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 144 DE 2018 SENADO**

*por la cual se dictan disposiciones especiales para la prestación del servicio de transporte escolar en zonas de difícil acceso.*

Bogotá, D. C., 14 de noviembre de 2018

Señor

ANTONIO LUIS ZABARAÍN

Presidente

Comisión VI Constitucional Permanente

Senado de la República

**Asunto:** Informe de Ponencia en primer debate al **proyecto de ley número 144 de 2018 Senado,** por la cual se dictan disposiciones especiales para la prestación del servicio de transporte escolar en zonas de difícil acceso.

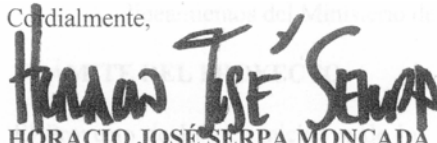
Respetado Presidente,

Dando cumplimiento a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República y de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política y la Ley 5ª de 1992, me permito rendir ponencia positiva con modificaciones al Proyecto de ley del asunto.

Adjunto el documento en formato original, dos copias impresas y una copia en medio electrónico.

Cordialmente,

Cordialmente,



**HORACIO JOSÉ SERPA MONCADA**  
Senador de la República

**INFORME DE PONENCIA EN PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 144 DE 2018 SENADO**

*por la cual se dictan disposiciones especiales para la prestación del servicio de transporte escolar en zonas de difícil acceso.*

**Síntesis del proyecto**

Este proyecto tiene por objeto establecer una excepción para que los municipios o departamentos puedan contratar personas naturales y/o jurídicas para prestar el servicio de transporte escolar, en lugares que requieran medidas especiales para garantizar la accesibilidad material del derecho a la educación de la población que habita en zonas de difícil acceso del país, las cuales limitan la existencia de empresas de transporte especial, e incluso el uso de medios de transporte automotor.

Esta excepción deberá solicitarse ante el Ministerio de Transporte por iniciativa de las autoridades municipales, la ciudadanía o la comunidad educativa. El reconocimiento de la excepción para los municipios se da en razón del cumplimiento de tres criterios de focalización que se mencionan a continuación y la necesidad de contar con disposiciones especiales para la prestación del servicio de transporte escolar.

Los municipios deberán cumplir al menos uno de los siguientes criterios de focalización:

- i. Municipios en los que no se cuente con empresas de servicio público de transporte especial legalmente constituidas y habilitadas.

- ii. Municipios en los que las condiciones geográficas, económicas o sociales no permitan el uso de medios de transporte automotor.
- iii. Municipios declarados como zonas de difícil acceso de conformidad con los lineamientos del Ministerio de Educación.

### Trámite del proyecto

El Proyecto de ley es iniciativa de los Representantes a la Cámara Juanita Goebertus y José Daniel López Jiménez. Se presenta por primera vez a consideración del Senado de la República. El proyecto de ley fue radicado el día 17 de septiembre de 2018.

### Relevancia del proyecto de ley

Teniendo en cuenta la brecha urbano-rural que se expresa en la desigualdad de ingresos, las disparidades regionales en materia de educación, empleo, acceso a viviendas en condiciones de dignidad y las limitaciones para disfrutar los derechos sociales y políticos en las zonas geográficas de difícil acceso del país, este proyecto de ley plantea la intervención del Estado en la creación de unas excepciones en contratación para mejorar las condiciones de transporte escolar en las zonas de difícil acceso del país.

En la actualidad existen dos dificultades principales en materia de prestación del servicio de transporte público en zonas de difícil acceso: (i) Existe una normatividad de orden nacional que impide la formalización de empresas de transporte especial en municipios con población dispersa y de difícil acceso por condiciones geográficas. (ii) Las dinámicas de mercado no ofrecen los incentivos suficientes a aquellos que pueden constituirse en empresas formales de transporte escolar en razón de la insuficiente demanda de pasajeros, los cuales no alcanzarían para cubrir los costes de operación.

La consecuencia de esta situación es la afectación en el acceso a la educación, la permanencia y deserción escolar en poblaciones que habitan en zonas dispersas y de difícil acceso en los municipios colombianos. Por esta razón y la jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de responsabilidad del Estado en la prestación del servicio de transporte escolar, la iniciativa en estudio se considera viable y acertada.

### Consideraciones

A continuación se presentan algunas consideraciones sobre la naturaleza y la conveniencia del proyecto de ley.

#### A. Marco constitucional

El artículo 13 de la Constitución Política prevé el deber de protección especial que tiene el Estado, la Sociedad y la Familia frente a los niños, niñas y adolescentes en consideración a la condición de debilidad manifiesta y extrema vulnerabilidad en

que se encuentran por su condición de ser humano en proceso de formación y desarrollo.

**Artículo 24.** Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia.

Derecho a la Educación consagrados en los artículos 44 y 67 de la Constitución:

**Artículo 44.** Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

**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.

#### B. Marco legal

Ley 769 de 2002, *por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones.*

Artículo 42. *Seguros obligatorios.* Para poder transitar en el territorio nacional todos los vehículos deben estar amparados por un seguro obligatorio vigente. El Seguro Obligatorio de



Accidentes de Tránsito, (SOAT), se registrará por las normas actualmente vigentes o aquellas que la modifiquen o sustituyan.

Artículo 50. *Condiciones mecánicas, ambientales y de seguridad.* <Artículo modificado por el artículo 10 de la Ley 1383 de 2010:> Por razones de seguridad vial y de protección al ambiente, el propietario o tenedor del vehículo de placas nacionales o extranjeras, que transite por el territorio nacional, tendrá la obligación de mantenerlo en óptimas condiciones mecánicas, ambientales y de seguridad.

Artículo 84. *Normas para el transporte de estudiantes.* En el transporte de estudiantes, los conductores de vehículos deberán garantizar la integridad física de ellos especialmente en el ascenso y descenso del vehículo. Los estudiantes ocuparán cada uno un puesto, y bajo ninguna circunstancia se podrán transportar excediendo la capacidad transportadora fijada al automotor, ni se permitirá que estos vayan de pie. Las autoridades de tránsito darán especial prelación a la vigilancia y control de esta clase de servicio.

Si fuere el caso los demás vehículos que circulen por las vías de uso público, detendrán su marcha para facilitar el paso del vehículo de transporte escolar o para permitir el ascenso o descenso del estudiante.

Así mismo, los vehículos de transporte especial de estudiantes llevarán en el vehículo señales preventivas, las cuales usarán conforme lo establezca el Ministerio de Transporte.

### C. Naturaleza de la iniciativa

La Corte Constitucional en múltiple jurisprudencia (Sentencias T-1259 de 2008, T-718 de 2010, T-779 de 2011, T-458 de 2013, T-008 de 2016, T-348 de 2016, T-537 de 2017, T-122 de 2018) ha manifestado que la garantía del derecho a la educación requiere garantizar su disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad.

Con base en lo establecido en los artículos 44 y 67 de la Constitución Política, el derecho a la educación es un servicio público que tiene una función social con la cual se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura. Por tanto, es deber del Estado adoptar medidas deliberadas, concretas y orientadas a garantizar este derecho. La omisión de este deber vulnera los derechos a la educación y a la igualdad de oportunidades.

Este proyecto de ley busca dar cumplimiento al deber de accesibilidad, el cual implica la obligación del Estado de asegurar el acceso de todas las personas a la educación en condiciones de igualdad y libres de toda forma de discriminación, así como facilidades en términos geográficos y económicos para acceder al servicio.

La Corte Constitucional mediante Sentencia T-008 de 2016, manifestó que el derecho fundamental a la educación comporta la obligación positiva de proveer el transporte de los niños campesinos, cuando la institución educativa más cercana se ubique lejos de su vivienda. Han sido reiteradas las acciones de tutela que han sido falladas a favor de accionantes que argumentan que un Municipio o Gobernación vulneraron el derecho fundamental a la educación por no proveer el servicio de transporte escolar.

La Corte también ha reiterado que existe corresponsabilidad de la familia, la sociedad y el Estado frente a la obligación de asistir y proteger a los niños, niñas y adolescentes para garantizar su desarrollo armónico e integral, así como también el ejercicio pleno de sus derechos. Esta corresponsabilidad en relación con el derecho a la educación se encuentra expresamente consagrada en el inciso 3° del artículo 67 de la Constitución, que igualmente establece que la educación 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 Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional concluyó que el Estado está obligado a garantizar que los niños acudan a la escuela y no basta con afirmar que existen instituciones que prestan el servicio de educación, puesto que la omisión del deber de transporte vulnera su derecho a la igualdad de oportunidades. En estos casos, la accesibilidad material de la educación no se cumple debido a que la ubicación geográfica no es de acceso razonable y los estudiantes se ven obligados a realizar largos desplazamientos a diario para acudir a sus clases (Sentencia T-008 de 2016).

### D. Posibles fuentes de financiación de la iniciativa

La Ley 715 de 2001 que trata sobre el Sistema General de Participaciones, establece en el artículo 15 que los recursos destinados a financiar la prestación del servicio educativo deben cubrir pago de personal, construcción y mantenimiento de infraestructura, así como también la provisión de la canasta educativa. También se determina que, una vez cubiertos los costos de la prestación del servicio educativo, los departamentos, distritos y municipios, podrán destinar recursos de la participación en educación al pago de transporte escolar cuando las condiciones geográficas lo requieran para garantizar el acceso y la permanencia en el sistema educativo de niños pertenecientes a los estratos más pobres.

El Ministerio de Educación ha expedido diferentes directrices y conceptos que permiten financiar el Transporte Escolar con otras fuentes de recursos. Con la Directiva Ministerial número 12 de 2008, se permitió usar los recursos destinados

hacia calidad educativa y gratuidad del SGP para la prestación del servicio de transporte escolar. Así mismo, mediante Directiva Ministerial 22 del 12 de julio de 2010, se permitió hacer uso de los excedentes financieros del sector solidario.

Finalmente, los municipios podrán hacer uso de recursos propios para garantizar la prestación del servicio de transporte escolar.

**E. Consideraciones sobre el impacto en el problema planteado**

El proyecto tiene impacto sobre la problemática de vulneración al derecho a la educación de los niños, niñas y jóvenes del país, debido a que faculta a los municipios y departamentos a contratar personas naturales y/o jurídicas que estén en capacidad de prestar el servicio de transporte escolar.

Es de aclarar que el artículo 4° propuesto por los autores establece la responsabilidad del Ministerio de Transporte para reglamentar en coordinación con cada uno de los municipios donde se autorice la excepción de contratación, los aspectos relacionados con el acceso, la calidad, la seguridad y el aseguramiento para la prestación del servicio de transporte.

El trabajo coordinado entre el Ministerio de Transporte, el Ministerio de Educación y los entes territoriales a los que se les reconozca la excepción de contratación, permite incluir un enfoque territorial diferenciado en razón de la diversidad de necesidades y condiciones geográficas en el país. Esto va de la mano con la inclusión de un artículo en el texto propuesto de esta ponencia, según la cual los municipios deberán crear las condiciones para que los ciudadanos participen en estas decisiones a través de iniciativas asociativas de los padres de familia y/o la comunidad académica.

Finalmente, el texto propuesto establece la responsabilidad del Ministerio de Transporte para realizar valoraciones periódicas de las condiciones de los municipios y departamentos donde se reconoce la excepción, con el fin de prestar asistencia técnica, hacer control y vigilancia sobre la prestación del servicio, así como también determinar si el ente territorial requiere con la continuidad del reconocimiento de la excepción.

**F. Conclusión**

Por las razones anteriormente expuestas, rindo informe de ponencia positiva con modificaciones al Proyecto de ley número 144 de 2018.

**G. Modificaciones hechas por el ponente**

Articulado original	Articulado propuesto para primer debate (Cambios en subrayado y negrilla)
<p>Artículo 1°. <i>Objeto:</i> La presente ley tiene como objeto reglamentar el servicio de transporte escolar en regiones con limitaciones para la prestación de este servicio por la ausencia de empresas de servicio público de transporte especial legalmente constituidas y habilitadas o condiciones especiales que limitan el uso de medios de transporte automotor.</p>	<p>Artículo 1°. <i>Objeto.</i> <u>La presente ley establece una excepción que será otorgada por el Ministerio de Transporte para que los municipios puedan contratar personas naturales y/o jurídicas para prestar el servicio de transporte escolar, en lugares donde se requieran medidas especiales para garantizar la accesibilidad material del derecho a la educación de la población.</u></p>
<p>Artículo 2°. <i>Criterios de focalización:</i> Los municipios focalizados para la aplicación de la presente ley son aquellos que se encuentren en cualquiera de las siguientes tres situaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i) Municipios en los que no se cuente con empresas de servicio público de transporte especial legalmente constituidas y habilitadas;</li> <li>ii) Municipios en los que las condiciones geográficas, económicas o sociales no permitan el uso de medios de transporte automotor;</li> <li>iii) Municipios declarados como zonas de difícil acceso de conformidad con los lineamientos del Ministerio de Educación.</li> </ul>	<p>Artículo 2°. <i>Criterios de focalización.</i> Los municipios focalizados para la aplicación de la presente ley son aquellos que <u>cumplan al menos uno de los siguientes criterios:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i) Municipios en los que no se cuente con empresas de servicio público de transporte especial legalmente constituidas y habilitadas.</li> <li>ii) Municipios en los que las condiciones geográficas, económicas o sociales no permitan el uso de medios de transporte automotor.</li> <li>iii) Municipios declarados como zonas de difícil acceso de conformidad con los lineamientos del Ministerio de Educación.</li> </ul>
<p>Artículo 3°. <i>Reconocimiento de la excepción:</i> Los municipios que cumplen con los criterios de focalización descritos en el artículo 2° e identifiquen la necesidad de contar con disposiciones especiales para la prestación del servicio de transporte escolar, deberán solicitar al Ministerio de Transporte el reconocimiento de la excepción para la prestación de este servicio a través de una solicitud motivada.</p>	<p>Artículo 3°. <i>Reconocimiento de la excepción:</i> Los municipios que cumplen con los criterios de focalización descritos en el artículo 2° e identifiquen la necesidad de contar con disposiciones especiales para la prestación del servicio de transporte escolar, deberán solicitar al Ministerio de Transporte el reconocimiento de la excepción para la prestación de este servicio a través de una solicitud motivada.</p>

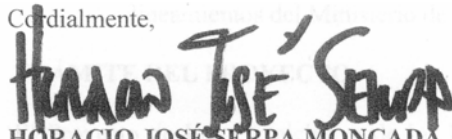
Articulado original	Articulado propuesto para primer debate (Cambios en subrayado y negrilla)
<p>La solicitud de reconocimiento de la excepción para la prestación del servicio de transporte escolar podrá ser realizada por las autoridades municipales de oficio o a solicitud de la ciudadanía y/o de la comunidad educativa.</p> <p>Parágrafo 1°. En el caso de los municipios no certificados en educación, la solicitud de reconocimiento de la excepción para la prestación del servicio de transporte escolar deberá ser gestionada por el departamento.</p> <p>Parágrafo 2°. El Ministerio de Transporte contará con dos meses, contados a partir de la recepción de la solicitud motivada del municipio o departamento, para certificar el reconocimiento de la excepción y expedir un reglamento de carácter especial y transitorio para la prestación del servicio de transporte escolar.</p>	<p>La solicitud de reconocimiento de la excepción para la prestación del servicio de transporte escolar podrá ser realizada por las autoridades municipales de oficio o a solicitud de la ciudadanía y/o de la comunidad educativa.</p> <p>Parágrafo 1°. En el caso de los municipios no certificados en educación, la solicitud de reconocimiento de la excepción para la prestación del servicio de transporte escolar deberá ser gestionada por el departamento.</p> <p>Parágrafo 2°. El Ministerio de Transporte contará con tres meses contados a partir de la recepción de la solicitud motivada del municipio o departamento, para certificar el reconocimiento de la excepción y expedir un reglamento de carácter especial y transitorio para la prestación del servicio de transporte escolar.</p>
<p>Artículo 4°. <i>Tipos de medios de transporte y lineamientos.</i> Para la prestación del servicio de transporte escolar, se podrá hacer uso de medios de transporte motorizados y no motorizados, de acuerdo con las características y necesidades propias de cada municipio.</p> <p>El Ministerio de Transporte, en coordinación con cada uno de los municipios, expedirá la reglamentación de carácter especial y transitoria para la prestación del servicio de transporte público escolar. Esta reglamentación deberá garantizar condiciones de acceso, calidad y seguridad del transporte, así como los criterios de aseguramiento para la prestación del servicio. En todo caso la reglamentación deberá atender a un enfoque territorial que entienda las particularidades de cada municipio y que priorice el acceso de los niños, niñas, jóvenes y adolescentes al sistema educativo.</p> <p>Parágrafo 1°. El Ministerio de Transporte, en el marco de sus funciones, llevará a cabo una valoración periódica de las condiciones de los municipios donde se reconoce la excepción, con el fin de prestar asistencia técnica de ser requerida, hacer control y vigilancia sobre la prestación del servicio, y determinar si el municipio aún requiere el reconocimiento de la excepción.</p>	<p>Artículo 4°. <i>Tipos de medios de transporte.</i> Para la prestación del servicio de transporte escolar, se podrá hacer uso de medios de transporte motorizados y no motorizados, de acuerdo con las características y necesidades propias de cada municipio.</p> <p><b><u>La nación y los entes territoriales podrán diseñar mecanismos financieros, incluyendo transferencias condicionadas, con el fin de garantizar la prestación del servicio de transporte escolar.</u></b></p>
<p>Artículo 5°. <i>Contratación:</i> En los municipios donde el Ministerio de Transporte reconoce la excepción para la prestación del servicio de transporte escolar, se permitirá contratar el servicio con personas naturales. Lo anterior cumpliendo con los lineamientos que defina el Ministerio de Transporte para tal efecto.</p>	<p>Artículo 5°. <b><u>Reglamentación.</u></b> El Ministerio de Transporte, <b><u>en coordinación con cada uno de los municipios, expedirá la reglamentación de carácter especial y transitorio para la prestación del servicio de transporte público escolar.</u></b></p> <p><b><u>La</u></b> reglamentación deberá garantizar condiciones de acceso, calidad y seguridad en el transporte, así como también el aseguramiento para la prestación del servicio. La reglamentación deberá atender un enfoque territorial de acuerdo a las particularidades de cada municipio.</p> <p>El Ministerio de Transporte <b><u>en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional,</u></b> en el marco de sus funciones, llevará a cabo una valoración periódica de las condiciones de los municipios donde se reconoce la excepción, con el fin de prestar asistencia técnica en los casos que se requieran, hacer control y vigilancia sobre la prestación del servicio y determinar si el municipio aún requiere el reconocimiento de la excepción.</p>

Articulado original	Articulado propuesto para primer debate (Cambios en subrayado y negrilla)
<p>Artículo 6°. <i>Vigencia y derogatorias:</i> La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 6°. <u><b>Participación y corresponsabilidad ciudadana. El Ministerio de Transporte, el Ministerio de Educación Nacional y las autoridades territoriales deberán crear las condiciones para que los ciudadanos participen en la solicitud de reconocimiento de la excepción de que trata esta Ley, la reglamentación especial y transitoria para la prestación del servicio, así como también la veeduría sobre la calidad del servicio prestado a los estudiantes.</b></u></p>
	<p>Artículo 7°. <i>Vigencia y derogatorias.</i> La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.</p>

**PROPOSICIÓN**

De acuerdo con las consideraciones anteriores, se propone a la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado dar primer debate al **proyecto de ley número 144 de 2018**, por la cual se dictan disposiciones especiales para la prestación del servicio de transporte escolar en zonas de difícil acceso, acogiendo las modificaciones propuestas.

Cordialmente,

Cordialmente,  
  
**HORACIO JOSÉ SERPA MONCADA**  
 Senador de la República

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 144 DE 2018 SENADO**

*por la cual se dictan disposiciones especiales para la prestación del servicio de transporte escolar en zonas de difícil acceso*

El Congreso de Colombia

Decreta:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley establece una excepción que será otorgada por el Ministerio de Transporte para que los municipios puedan contratar personas naturales y/o jurídicas para prestar el servicio de transporte escolar, en lugares donde se requieran medidas especiales para garantizar la accesibilidad material del derecho a la educación de la población.

Artículo 2°. *Criterios de focalización.* Los municipios focalizados para la aplicación de la presente ley son aquellos que cumplan al menos uno de los siguientes criterios:

- iv. Municipios en los que no se cuente con empresas de servicio público de transporte especial legalmente constituidas y habilitadas.

- v. Municipios en los que las condiciones geográficas, económicas, o sociales no permitan el uso de medios de transporte automotor.
- vi. Municipios declarados como zonas de difícil acceso de conformidad con los lineamientos del Ministerio de Educación.

Artículo 3°. *Reconocimiento de la excepción.* Los municipios que cumplen con los criterios de focalización descritos en el artículo 2° e identifiquen la necesidad de contar con disposiciones especiales para la prestación del servicio de transporte escolar, deberán solicitar al Ministerio de Transporte el reconocimiento de la excepción para la prestación de este servicio a través de una solicitud motivada.

La solicitud de reconocimiento de la excepción para la prestación del servicio de transporte escolar podrá ser realizada por las autoridades municipales de oficio o a solicitud de la ciudadanía y/o de la comunidad educativa.

Parágrafo 1°. En el caso de los municipios no certificados en educación, la solicitud de reconocimiento de la excepción para la prestación del servicio de transporte escolar deberá ser gestionada por el departamento.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Transporte contará con tres meses contados a partir de la recepción de la solicitud motivada del municipio o departamento, para certificar el reconocimiento de la excepción y expedir un reglamento de carácter especial y transitorio para la prestación del servicio de transporte escolar.

Artículo 4°. *Tipos de medios de transporte.* Para la prestación del servicio de transporte escolar, se podrá hacer uso de medios de transporte motorizados y no motorizados, de acuerdo con las características y necesidades propias de cada municipio.

La nación y los entes territoriales podrán diseñar mecanismos financieros, incluyendo transferencias condicionadas, con el fin de garantizar la prestación del servicio de transporte escolar.

Artículo 5°. *Reglamentación.* El Ministerio de Transporte, en coordinación con cada uno de los municipios, expedirá la reglamentación de carácter especial y transitorio para la prestación del servicio de transporte público escolar.

La reglamentación deberá garantizar condiciones de acceso, calidad y seguridad en el transporte, así como también el aseguramiento para la prestación del servicio. La reglamentación deberá atender un enfoque territorial de acuerdo a las particularidades de cada municipio.

El Ministerio de Transporte en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional, en el marco de sus funciones, llevará a cabo una valoración periódica de las condiciones de los municipios donde se reconoce la excepción, con el fin de prestar asistencia técnica en los casos que se requieran, hacer control y vigilancia sobre la prestación del servicio y determinar si el municipio aún requiere el reconocimiento de la excepción.

Artículo 6°. *Participación y corresponsabilidad ciudadana.* El Ministerio de Transporte, el Ministerio de Educación Nacional y las autoridades territoriales deberán crear las condiciones para que los ciudadanos participen en la solicitud de reconocimiento de la excepción de que trata esta Ley, la reglamentación especial y transitoria para la prestación del servicio, así como también la veeduría sobre la calidad del servicio prestado a los estudiantes.

Artículo 7°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.

\* \* \*

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE  
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 80  
DE 2018 SENADO**

*por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa sobre Cooperación Financiera”.*

Bogotá, D. C., 31 de octubre de 2018

Doctor

JAIME DURÁN BARRERA

Presidente


Comisión Segunda Constitucional Permanente  
Senado de la República

Ciudad

**Asunto: Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 80 de 2018 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa sobre cooperación financiera”.**

Estimado Senador Durán:

En los términos de los artículos 150, 153 y 169 de la Ley 5ª de 1992, y en cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda del Senado de la República, nos permitimos presentar informe de ponencia **positiva** para **primer debate** al **proyecto de ley número 80 de 2018 Senado**, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa sobre cooperación financiera”.



**ANA PAOLA AGUDELO GARCÍA**  
SENADORA DE LA REPÚBLICA  
COORDINADOR PONENTE

**I. Antecedentes del proyecto**

El Proyecto de ley del asunto ha sido presentado por el Gobierno nacional anterior, a través de la Ministra de Relaciones Exteriores, el Ministro de Hacienda y Crédito Público para trámite legislativo.

Fecha de Presentación: 6 agosto 2018.

Publicado en la *Gaceta del Congreso* número 597 de 2018.

El articulado presentado es el siguiente:

PROYECTO DE LEY NÚMERO 80 DE 2018  
SENADO

*por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa sobre cooperación financiera”.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Apruébese el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa sobre Cooperación Financiera”, suscrito en Bogotá el 19 de diciembre de 2016.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa sobre Cooperación Financiera”, suscrito en Bogotá el 19 de diciembre de 2016, que por el artículo primero de esta Ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

Artículo Tercero: La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS PROYECTO DE LEY NÚMERO 80 DE 2018 SENADO

por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa sobre cooperación financiera”, suscrito en Bogotá el 19 de diciembre de 2016.

Honorables Senadores y Representantes:

En nombre del Gobierno Nacional, y en cumplimiento de los artículos 150 numeral 16, 189 numeral 2, y 224 de la Constitución Política, presentamos a consideración del Honorable Congreso de la República el **proyecto de ley 80 de 2018 Senado**, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa sobre Cooperación Financiera”, suscrito en Bogotá el 19 de diciembre de 2016.

### I. Introducción

La Cooperación internacional se ha consolidado a lo largo de los años como una de las herramientas privilegiadas por parte de los Estados para facilitar su inserción en las dinámicas globales y lograr una mayor relevancia en el sistema internacional. Particularmente, la cooperación internacional para el desarrollo es aquella que busca enfocar y canalizar los esfuerzos internacionales hacia la materialización de acciones e iniciativas que contribuyan al cumplimiento de los objetivos nacionales del Estado en materia de desarrollo sostenible, la mejora de la calidad de vida, esto alineado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Con el fin de lograr este objetivo existen distintos tipos de cooperación, dentro de los que se resalta la cooperación técnica, la asistencia humanitaria, la cooperación triangular, y, por último, la cooperación financiera. Tradicionalmente, la cooperación financiera hace referencia a la aportación de recursos para la realización de proyectos y programas enfocados al desarrollo del país receptor. Se destacan así dos modalidades principales de cooperación financiera: En primer lugar, la cooperación financiera no reembolsable, la cual consiste en una donación de fondos que no obliga al país receptor a reintegrar los recursos al país donante. Mientras que la cooperación reembolsable hace referencia al otorgamiento de créditos o préstamos, los cuales se benefician de plazos largos de pago, bajos intereses y altos periodos de gracia.

Actualmente Colombia se encuentra en una situación de dualidad frente a la Cooperación internacional, en tanto en 2010 fue catalogada por el Banco Mundial como un País de Renta Media Alta (PMRA)<sup>1</sup>, pero aún persisten una serie de

desafíos estructurales que se constituyen como barreras para que Colombia alcance un desarrollo sostenible. Dentro de estos cabe resaltar la desigualdad económica, la vulnerabilidad al cambio climático, acceso a servicios sociales, conflictos sociales entre otros.

Por estas razones, es necesario que se mantenga el acceso por parte de Colombia a los recursos de cooperación internacional para el desarrollo a través de la consolidación y el fortalecimiento de sus lazos de cooperación con sus socios tradicionales, así como una diversificación temática de la agenda de cooperación con los mismos.

### II. La Cooperación Internacional con la República Francesa

La Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) es una de las entidades oficiales que tiene el gobierno francés para canalizar los recursos técnicos y financieros de los que dispone para contribuir al desarrollo. Su oferta de financiamiento promueve la expansión y mejoramiento de programas que contribuyan a: 1) la reducción de la pobreza; 2) la preservación de los recursos naturales, y, 3) el desarrollo económico y sostenible. La AFD recientemente cumplió 75 años de funcionamiento y tiene presencia en más de 90 países con compromisos de financiamiento de alrededor de 9.400 millones de euros, apoyando más de 650 proyectos.

#### • Perfil de Francia<sup>2</sup> como Cooperante

Para 2016, Francia fue el quinto donante a nivel mundial al movilizar 9.5 billones de dólares a nivel global, lo cual representa el 0,38% de su INB<sup>3</sup>. Esto representó un aumento del 4,6% en comparación con el 2015 gracias a un aumento en el área de préstamos bilaterales. En el primer discurso del Presidente Francés (Emmanuel Macron) a sus embajadores el 29 de marzo de 2017, se anunció el objetivo que para 2022 la Ayuda Oficial al Desarrollo ascienda al 0,5% del INB.

Entre el 2015 y el 2016, según cifras de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Colombia fue el segundo receptor de la AOD francesa al recibir un total de 345 millones de dólares<sup>4</sup>, superado por Marruecos con 424 millones de dólares y seguido por Costa de Marfil (USD 287 millones),

<sup>2</sup> Las cifras de este apartado fueron extraídas del “OECD: Development Cooperation Report- Data for Development” (OECD, 2017).

<sup>3</sup> El Banco Mundial define el Ingreso Nacional Bruto como: “la suma del valor agregado por todos los productores residentes más todos los impuestos a los productos (menos los subsidios) no incluidos en la valuación del producto más las entradas netas de ingreso primario (remuneración de empleados e ingreso por propiedad) del exterior”.

<sup>4</sup> En el año 2014, Colombia también fue el segundo receptor de la AOD francesa (USD\$ 472 millones).

<sup>1</sup> Países con una renta per cápita mayor a USD\$ 4.126 e inferior a USD\$ 12.745.

Camerún (USD 215 millones) y Jordania (USD 212 millones). A nivel regional, América latina fue la segunda región que más recursos franceses de AOD recibió (USD 954 millones), de los cuales Colombia recibió aproximadamente el 49.4%, lo que equivale al 5% del total de los flujos de cooperación de Francia.

- **Actividad de la Agencia Francesa de Desarrollo en Colombia**

Los objetivos y enfoques de desarrollo priorizados por la AFD han demostrado ser compatibles con los que persigue Colombia, razón por la cual para el Gobierno Nacional es de gran importancia poder profundizar en las relaciones de cooperación que ha construido con esta agencia, por alrededor de 8 años. Esta Agencia cuenta con el mandato general de apoyar el crecimiento verde y solidario, razón por la cual la estrategia de trabajo con Colombia ha estado organizada alrededor de tres objetivos temáticos: i) favorecer la convergencia y el desarrollo sostenible de los territorios, ii) promover las políticas de mitigación y adaptación al cambio climático, y iii) acompañar las políticas de cohesión social y reducción de brechas.

Una vía importante para lograr lo anterior, ha sido la estructuración de operaciones de crédito público para apoyo presupuestario (libre destinación) o financiamiento de proyectos, las cuales han estado acompañadas de programas de cooperación técnica no reembolsable que han representado importantes beneficios técnicos y de generación de capacidades para Colombia.

En el año 2009, se consolidó la relación en materia de cooperación financiera con la AFD a través de la estructuración de las primeras operaciones de crédito público, y la canalización de la asistencia técnica de alto valor agregado a través de instrumentos de donación, intercambio de experiencias y diálogo técnico bilateral de alto nivel.

Desde el punto de vista de financiación, la AFD pone a disposición del país las siguientes ventajas:

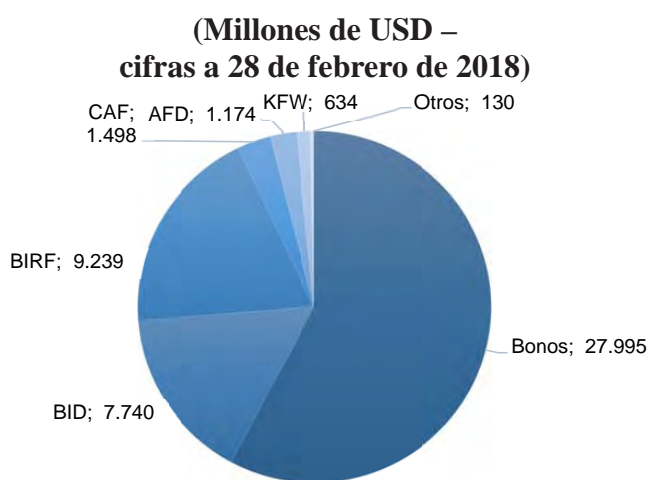
1. Una oportunidad para diversificar las fuentes de financiamiento externo reembolsable de las entidades públicas colombianas, en línea con los objetivos definidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en su “Estrategia de Deuda Pública”.
2. Montos significativos de recursos de crédito con condiciones financieras favorables, gracias a la competitividad de sus tasas de interés, plazos y monedas. Así como opciones de las que dispone para realizar operaciones de cobertura de riesgos de moneda y tasa de interés, en línea con los enfoques de sostenibilidad de la deuda pública que han caracterizado históricamente a Colombia.
3. Francia cuenta con una serie de plataformas internacionales, a las cuales la AFD contribuye a facilitar el acercamiento de países como Colombia, en materia de

asesoría, acceso a la información, expertos y asistencia técnica.

4. Capacidad técnica y financiera para acceso de las entidades públicas colombianas a los fondos financieros no reembolsables de AFD, de la Unión Europea (UE) o de otros organismos financieros internacionales con los que hace alianzas estratégicas para financiamiento del desarrollo.
5. Oferta de financiamiento a entidades públicas sin que necesariamente exista la garantía soberana, facilitando de esta manera el acceso a financiamientos a largo plazo de otras entidades públicas distintas a la Nación.

En virtud de lo anterior, y en un lapso relativamente corto (2009-2017), la AFD se ha constituido en una fuente de financiamiento bilateral importante para la Nación, representando el 2.4% de la deuda externa del Gobierno Nacional, tal como lo presenta la siguiente gráfica:

**Gráfica 1. Fuentes de Financiamiento Externo del Gobierno nacional<sup>5</sup>**



Fuente: MHCP – Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional.

Entre el año 2010 y 2017, Colombia contrató créditos con AFD por cerca de 2.000 millones de dólares estadounidenses, de los cuales el 57% fueron destinados para financiación de la Nación, y el otro 43%, a otras entidades públicas, sin garantía soberana.

El portafolio de préstamos suscritos por la Nación contempla una variedad de sectores y áreas de política reconocidas a través de créditos de apoyo presupuestario y libre destinación:

- Descentralización (USD 140 millones)
- Manejo integral de agua (USD 100 millones)
- Seguridad social en salud (USD 400 millones)
- Crecimiento verde y cambio climático (€ 457 millones)

<sup>5</sup> BIRF: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (entidad del Grupo Banco Mundial); BID: Banco Interamericano de Desarrollo; CAF: Corporación Andina de Fomento; KFW: Banco de Desarrollo de Alemania.

En virtud del primer préstamo de apoyo presupuestario otorgado a la Nación, se apoyó la política de descentralización, iniciativa financiada junto con la Corporación Andina de Fomento (CAF), con la que se contrató un crédito por 140 millones de dólares<sup>6</sup> en el año 2010, que trajo consigo recursos no reembolsables para la implementación de los contratos Plan en Colombia, en coordinación con el apoyo de la Escuela Nacional de Administración (ENA)<sup>6</sup> y la DATAR<sup>7</sup>.

En septiembre de 2011, se brindó apoyo y acompañamiento a la ciudad de Medellín para el montaje de una exposición en el Pabellón del Arsenal en París sobre su transformación urbana y social. Así mismo, facilitó el intercambio de colombianos con APUR, el Taller de Urbanismo de París, quienes brindaron apoyo para la definición del proyecto urbano “Medellín 2030” y realizaron talleres de intercambio de experiencias con los distritos de Bogotá y Barranquilla.

El Fondo Francés para el Medio Ambiente Mundial (FFEM) que trabaja desde hace 10 años en Colombia en el Río Magdalena (en dos proyectos de protección de la biodiversidad en parques naturales), aprobó en el año 2011 un proyecto para el montaje de proyectos innovadores y replicables -por ejemplo, esquemas de pagos por servicios ambientales-. Este fondo también apoyó la implementación de mecanismos de crédito de venta de carbón en el departamento del Huila para evitar la deforestación, y en el Río Magdalena para favorecer el reemplazo del transporte terrestre por el transporte fluvial. La contribución del FFEM para estos proyectos se eleva a 1,45 millones de euros.

Un siguiente crédito de libre destinación y apoyo presupuestario se suscribió en el 2012, como apoyo a la gestión integral del recurso hídrico por un monto de 100 millones de dólares, también cofinanciado por la CAF. Este cofinanciamiento permitió acceder a una donación para el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible por 4,5 millones de euros en 2014.

En el 2013, la AFD y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) cofinanciaron una operación de crédito de libre destinación asociada a reformas y acciones de política implementadas por el país en materia de protección social. El préstamo de AFD al Gobierno Nacional ascendió a 400 millones de dólares, y aún se encuentra en ejecución un programa de cooperación técnica que ha permitido valorar la experiencia francesa en diferentes

temáticas como el control y regulación de los medicamentos y el plan obligatorio de salud.

En el año 2015, se aprobó un proyecto de movilidad sostenible en la ciudad de Santiago de Cali: el Corredor Verde, uno de los proyectos pilotos del *Nationally Appropriate Mitigation Action (NAMA)* y del *Transit Oriented Development (TOD)*, el cual aparece como la columna vertebral del nuevo modelo de desarrollo Urbano propuesto por el Plan de Ordenamiento Territorial de ese municipio. Este proyecto busca el mejoramiento de la calidad de los espacios públicos, densificación urbana, preservación del medio ambiente urbano y, por último, mejoramiento de los sistemas de transporte público y transportes limpios. Su segunda etapa comprende una actuación integral en la vía del ferrocarril del Corredor Verde (18,8 km) e incluso la conexión con la carrera séptima.

Durante este mismo año, se estructuró un programa de tres fases bajo la modalidad de apoyo presupuestario y libre disponibilidad, asociado a la política de clima y desarrollo sostenible. Una primera fase se ejecutó con la firma del primer préstamo por un monto de 275 millones de euros, y una segunda fase en diciembre de 2016 por 182 millones de euros; la tercera fase, por 200 millones de euros, se tiene prevista para ejecución en el 2018. Asociados a este programa, AFD ha canalizado recursos de donación para Colombia, a través del DNP, por más de 7.8 millones de euros, en virtud de los cuales la AFD ha apoyado el financiamiento de la Misión de Crecimiento Verde y ha puesto a disposición del país experiencia altamente calificada para retroalimentar y contribuir a los trabajos técnicos adelantados por esta Misión.

En el año 2017, se estructuró una operación de crédito de libre destinación y apoyo presupuestario por 200 millones de euros que reconoció un conjunto de acciones de política en materia de desarrollo integral en el marco del proceso de construcción de paz, emprendido por el Gobierno Nacional y que financiará el conjunto del presupuesto general de la nación de la vigencia 2018. En junio de 2017, en el marco del año Francia-Colombia, Francia fue el país invitado de honor al Foro de la Salud y para la 24ª versión del Foro Farmacéutico de la Asociación Nacional de Industriales de la ANDI, la AFD financió la participación de tres expertos franceses que participaron como panelistas en dicho evento.

Por otra parte, el país se ha beneficiado de otros fondos o fuentes de apoyo técnico de los que dispone Francia, tales como el Fondo de Movilización de la Experticia Francesa (FEXTE) para asuntos de energías renovables, transporte ferroviario, transporte y catastro.

Es importante destacar que la opción de financiamiento y apoyo de la AFD ha sido bien recibida por las entidades tanto del orden nacional,

<sup>6</sup> École Nationale d'Administration - ÉNA es la escuela en la que son formados altos funcionarios del gobierno francés. La ÉNA tiene menos de 100 graduados por año.

<sup>7</sup> DATAR (Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale) agencia encargada definir políticas de desarrollo urbano y regional.



como territoriales y descentralizadas, quienes se han beneficiado de créditos en condiciones financieras competitivas, sin necesidad de tener la garantía soberana para el efecto. En el marco de lo anterior, se han suscrito préstamos externos para:

- Empresas Públicas de Medellín (EPM): Financiación del plan de inversiones 2009-2013 en proyectos de crecimiento y expansión relacionados con negocios de generación, transmisión y distribución de energía y gas (USD 338 millones).
- Municipio de Medellín: Corredores verdes para Medellín, particularmente obras corredor Ayacucho, obras cable El Pinal y obras cable Villa Liliam (USD 250 millones).
- FINDETER: Programa de financiación de proyectos de servicios públicos (USD 191 millones).
- Departamento de Antioquia: Financiación parcial del plan de desarrollo “Antioquia la más educada” (USD 70 millones).

### III. Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa sobre Cooperación Financiera

La suscripción del *Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa sobre Cooperación Financiera*, fue el resultado de un trabajo conjunto entre ambas Partes por más de seis años.

El Acuerdo consta de 15 artículos, cada uno de los cuales se describe brevemente a continuación:

Artículo 1º. Define el objeto del Acuerdo, para establecer el marco jurídico que regirá la Cooperación Financiera entre los Gobiernos firmantes para la financiación de actividades de desarrollo.

Artículo 2º. Establece las bases de la cooperación financiera, así como los procedimientos aplicables. Se definen además las obligaciones de las Entidades participantes, las cuales figuran de la siguiente manera:

- i) El Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia como órgano con competencia para el diseño y ejecución de la política exterior quien realizará el acompañamiento a la ejecución del programa de cooperación.
- ii) La Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC-Colombia, la cual además de su misión<sup>8</sup> deberá trabajar

en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación para gestionar las financiaciones no reembolsables relacionadas con créditos.

- iii) El Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público serán los encargados de la autorización y/o registro de la Cooperación Financiera gestionado por otras entidades, reembolsable sin garantía soberana, así como de la negociación coordinación y definición del alcance técnico, fiscal y financiero de la Cooperación Financiera reembolsable (créditos) con garantía soberana.

De la misma manera se establece en este artículo que las Partes podrán acordar las prioridades y objetivos de las Medidas de Desarrollo mediante mecanismo de Consulta sobre cooperación financiera luego de la cual se levantará un Acta Final.

Artículo 3º. Define los instrumentos de cooperación y financiación que se emplearán entre ambas Partes para el desarrollo de la esencia del presente Acuerdo. Se definen además los actores involucrados en el Acuerdo en cuestión: Entidad Ejecutora Francesa, Prestatario, Entidad Ejecutora Colombiana, Destinatario, etc.

Artículo 4º. Detalla en qué consisten y cómo se aplican las Medidas de Desarrollo, así mismo, aclarando que las Partes podrán firmar acuerdos complementarios sobre una o más Medidas de Desarrollo.

Artículo 5º. Explica los términos y las opciones disponibles de financiación tanto por recursos de crédito o reembolsables, como de cooperación no reembolsable.

Artículo 6º. Describe las prestaciones disponibles y obligaciones por el Gobierno de la República Francesa que se derivan de las Medidas de Desarrollo ofrecidas a la Nación y a otras entidades públicas colombianas.

Artículo 7º. Establece un conjunto de prestaciones y obligaciones de la Parte colombiana en torno a la ejecución del Acuerdo.

Artículo 8º. Se definen los casos en los que se requiere o no la Garantía de la Nación. Resaltando dos casos de convenios de préstamo: 1) entidad pública diferente a la República de Colombia que cuente con garantía soberana; 2) entidad pública distinta de la República de Colombia que no cuente con garantía soberana. 3) Frente a la cooperación financiera no reembolsable la Entidad Ejecutora Colombiana garantizará a la Entidad Ejecutora Francesa el cumplimiento de las obligaciones previstas en los Convenios de Aportación Financiera.

<sup>8</sup> Se establece como misión de APC-Colombia: gestionar, orientar y coordinar técnicamente la cooperación internacional pública, privada, técnica y financiera no reembolsable que reciba y otorgue el país; así como ejecutar, administrar y apoyar la canalización y ejecución de recursos, programas y proyectos de cooperación internacional, atendiendo los objetivos de política exterior y el Plan Nacional de Desarrollo.

Artículo 9°. Establece la posibilidad de sustituir las Medidas de Desarrollo con previo consentimiento de las Partes.

Artículo 10. Explica cada uno de los privilegios e inmunidades que tendrá el personal cooperante, el Director y Subdirector de la AFD, vinculados al Gobierno de la República Francesa para la ejecución que prevé el presente Acuerdo. Especificando que el “personal cooperante”, incluido el representante de la AFD, gozará de los privilegios e inmunidades previstos en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961 para el personal técnico y administrativo.

Artículo 11. Establece la necesidad de notificar al Gobierno de la República de Colombia previo al aumento de efectivos del personal cooperante.

Artículo 12. Establece el cumplimiento, por parte del personal cooperante amparado por el presente Acuerdo, de la legislación vigente en el territorio colombiano.

Artículo 13. Señala que el Acuerdo entre los Gobiernos de la República Francesa y Colombia para el establecimiento de la Agencia Francesa de Desarrollo y PROPARCO, celebrado el 18 de abril de 2012, no entrará en vigor y por ende no será jurídicamente vinculante para las Partes.

Artículo 14. Define el mecanismo para la resolución de controversias que surjan en la interpretación o desarrollo del presente Acuerdo.

Artículo 15. Puntualiza sobre las disposiciones finales, alusivas a la entrada en vigor, modificaciones, duración y terminación del presente Acuerdo.

#### **IV. Consideraciones sobre la aprobación del Acuerdo de Cooperación Financiera**

La aprobación del proyecto de ley, *por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa sobre Cooperación Financiera”*, es trascendental, necesaria y provechosa para Colombia por las siguientes razones:

- Según lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo “Todos por un nuevo país” 2014-2018 el sector de las Relaciones Exteriores tiene el propósito de promover y asegurar los intereses nacionales a través de la política exterior y la cooperación internacional mediante el fortalecimiento y la diversificación geográfica y temática de la política exterior y la priorización geográfica y temática de la cooperación internacional. En este sentido, el Gobierno Nacional fortalece sus lazos de cooperación con socios tradicionales como la República Francesa e introduce nuevas líneas de cooperación orientadas al desarrollo sostenible y la

lucha contra el cambio climático, como eje transversal del Plan de Gobierno.

- El Acuerdo brindará predictibilidad al apoyo financiero de Francia dotando de capacidades a la institucionalidad colombiana para enfrentar los desafíos ligados con la implementación del Acuerdo para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, además de cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.
- Con la entrada en vigor del Acuerdo, se intensificarán las relaciones de cooperación financiera con Francia y la Unión Europea en general.
- Este Acuerdo es producto de un trabajo intensivo y coordinado entre varias entidades del Gobierno de Colombia y del Gobierno de la República Francesa. Como se aprecia en este documento, en menos de 10 años la AFD ha logrado canalizar recursos importantes para contribuir con el desarrollo del país.
- De esta manera, la suscripción de este Acuerdo nace de la voluntad de los Gobiernos por establecer el marco jurídico que regirá las actividades de cooperación financiera, las cuales se enmarcan de una compatibilidad y alineación entre los objetivos de política exterior y de la política de desarrollo de ambos Gobiernos.
- Este Acuerdo también es de gran importancia para facilitar las condiciones bajo las cuales operará la AFD en el territorio nacional, así como para contribuir a la expansión de sus servicios al interior del país, por medio del establecimiento de un conjunto de privilegios, inmunidades y facilidades.

En resumen, con la materialización del presente Acuerdo se reforzarán los distintos mecanismos de cooperación técnica y financiera entre el Gobierno de la República Francesa y la República de Colombia, otorgando perspectiva de largo plazo a la alianza y la relación de intercambio provechoso entre ambos Estados.

Por las anteriores consideraciones, el Gobierno Nacional, a través de la Ministra de Relaciones Exteriores y del Ministro de Hacienda y Crédito Público, solicita al Honorable Congreso de la República aprobar el proyecto de ley, *por medio del cual se aprueba el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa sobre Cooperación Financiera”*, suscrito en Bogotá el 19 de diciembre de 2016”.

#### **V. Proposición**

Teniendo en cuenta las razones anteriores, por considerarlo pertinente y de sumo interés para el pueblo colombiano, solicitamos muy

respetuosamente a nuestros colegas de la Comisión Segunda dar **primer debate y aprobar el proyecto de ley número 80 de 2018 Senado**, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa sobre Cooperación Financiera”, para que continúe su trámite y se convierta en Ley de la República.

Cordialmente,

  
ANA PAOLA AGUDELO GARCÍA  
SENADORA DE LA REPÚBLICA  
COORDINADOR PONENTE

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 80 DE 2018 SENADO**

por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa sobre Cooperación Financiera”.

El Congreso de la República de Colombia  
**DECRETA:**

Artículo 1°. Apruébese el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa sobre Cooperación Financiera”, suscrito en Bogotá el 19 de diciembre de 2016.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa sobre Cooperación Financiera”, suscrito en Bogotá

el 19 de diciembre de 2016, que por el artículo primero de esta Ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

Artículo 3°. La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación.

  
ANA PAOLA AGUDELO GARCÍA  
SENADORA DE LA REPÚBLICA  
COORDINADOR PONENTE

**CONTENIDO**

Gaceta número 992 - Viernes, 16 de noviembre de 2018	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
PONENCIAS	Págs.
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 66 de 2018 Senado, por medio de la cual se crea el sistema electrónico de indicación pública de precios “Canasta Justa”.....	1
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 118 de 2018 Senado, por medio de la cual se fortalece la educación en cuidados paliativos.....	10
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 144 de 2018 Senado, por la cual se dictan disposiciones especiales para la prestación del servicio de transporte escolar en zonas de difícil acceso. ....	15
Ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 80 de 2018 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa sobre Cooperación Financiera”.....	21

