



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 1704

Bogotá, D. C., martes, 20 de diciembre de 2022

EDICIÓN DE 41 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY 302 DE 2022 CÁMARA

*por medio de la cual se dictan disposiciones para garantizar y promover el acceso a la vivienda.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene como objeto promover la inversión en programas de viviendas de interés social bajo las modalidades de construcción en sitio propio o autoconstrucción, mejoramiento de vivienda y adquisición de vivienda usada.

**Artículo 2º. Principios.** Para la interpretación y aplicación de la presente ley se tendrán en cuenta los siguientes principios:

- 1. Asequibilidad.** Todas las entidades que conforman el Sistema Nacional de Vivienda deberán promover el acceso a vivienda digna bajo las modalidades de vivienda nueva o usada, a través de los procesos de adquisición, construcción en sitio propio o mejoramiento, especialmente para aquellos grupos en situación de desventaja o debilidad.
- 2. Participación Comunitaria:** Las políticas públicas en materia de vivienda se formularán y ejecutarán mediante procesos participativos con las comunidades de las zonas en donde se implementen. En los procesos de diseño, ejecución y seguimiento se priorizará el uso de la mano de obra local y la autoconstrucción por parte de la población que acceda a proyectos de vivienda
- 3. Construcciones sostenibles:** Las políticas públicas en materia de vivienda deberán propender por garantizar los menores costos de extracción, procesamiento y transporte de materiales en el proceso de construcción.

Así mismo, deberá estimularse el uso de ecodiseños y la construcción con materiales sostenibles en armonía con el entorno, reduciendo así el impacto ambiental, facilitando el ahorro y generando un beneficio social.

**Artículo 3º. Garantía de recursos para la construcción o mejoramiento de vivienda.** El Gobierno nacional apropiará en el Presupuesto Público Nacional recursos para garantizar la ejecución de los programas de vivienda de interés social, asignando un porcentaje mínimo del 30% asignado anualmente al sector vivienda, para programas de construcción en sitio propio o autoconstrucción, mejoramiento de vivienda y adquisición de vivienda usada, en zonas rurales y urbanas según el déficit de cada programa.

**Artículo 4º. Destinación de los recursos Fovis para programas de vivienda.** Las Cajas de Compensación Familiar destinarán mínimo el 20% de los recursos Fovis de cada año para atender programas dirigidos a familias damnificadas por eventos catastróficos, crisis fronteriza y víctimas del conflicto armado, que se encuentren debidamente certificadas por las entidades competentes o que hayan sido declarados en situación de riesgo, de acuerdo a la reglamentación que defina el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Se dará prioridad a las familias afiliadas y luego a las no afiliadas incluidas en los censos y/o reportes oficiales.

**Artículo 5º. Incentivos para la construcción y/o mejoramiento de viviendas sostenibles.** El Gobierno nacional establecerá incentivos de ahorro en el pago de servicios públicos para las familias, que realicen construcciones de vivienda sostenibles.

Parágrafo. El Gobierno nacional reglamentará el acceso a los incentivos atendiendo las políticas ambientales.

**Artículo 6°. Garantías para el acceso a la vivienda usada.** El Gobierno nacional garantizará el acceso a la vivienda usada a través de asignación de subsidios en condiciones de igualdad a los otorgados para la adquisición de vivienda nueva.

A través del Fondo de Reserva para la Estabilización de Cartera Hipotecaria (FRECH), administrado por el Banco de la República, se ofrecerán coberturas de tasas de interés para los deudores de crédito de vivienda usada, Vivienda de Interés Prioritario (VIP) y Vivienda de Interés Social (VIS) que adquieran el préstamo con entidades financieras y Cajas de Compensación Familiar, de acuerdo a la reglamentación que expida el Gobierno nacional.

**Parágrafo Primero.** La cobertura de tasas de interés señalada en este artículo, podrá ser complementaria de las demás modalidades de subsidio establecidas por el Gobierno nacional cuando la fuente de financiación de dichos programas provenga de entidades financieras y Cajas de Compensación Familiar.

**Parágrafo segundo.** El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio reglamentará en un término de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las condiciones de los inmuebles sujetos a subsidios familiares de vivienda y subsidio a la tasa de interés para las viviendas usadas. Concurrentemente, el Ministerio de Vivienda trabajará con los gremios correspondientes para buscar una formalización del sector inmobiliario en materia de vivienda usada.

**Artículo 7°. Garantías para construcción de vivienda en sitio propio.**

El Gobierno nacional fijará un monto de Subsidio Familiar de Vivienda para construcción en sitio propio otorgado por el Fondo Nacional de Vivienda, con cargo a los recursos del Presupuesto Nacional, las Cajas de Compensación Familiar, los recursos parafiscales y las entidades otorgantes de subsidio familiar de vivienda, en las mismas condiciones de valor que se fije para la adquisición de vivienda nueva o usada.

**Artículo 8°. Garantía para la adquisición o construcción en sitio propio a las Organizaciones Populares de Vivienda.**

El Gobierno nacional a través del Fondo Nacional de Vivienda y demás entidades otorgantes de subsidio familiar de vivienda, con cargo a los recursos del Presupuesto Nacional, destinará recursos de adquisición o construcción en sitio propio a las Organizaciones Populares de Vivienda que tengan un predio con las obras de urbanismo básicas construidas.

Las Cajas de Compensación Familiar destinarán al menos el 10% de los recursos Fovis para asignación de subsidios familiares de vivienda de familias afiliadas que hagan parte de proyectos liderados por organizaciones populares de vivienda.

El Gobierno nacional reglamentará la materia.

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

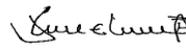
Cordialmente,



**VÍCTOR MANUEL SALCEDO**  
Representante a la Cámara  
Departamento Valle del Cauca



**HERNANDO GUIDA PONCE**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Magdalena



**JOSE ELIECER SALAZAR LOPEZ**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Cesar



**ALEXANDER GUARÍN SILVA**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Guainía



**DIEGO FERNANDO CAICEDO NAVAS**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Cundinamarca



**JOSÉ DAVID NAME CARDOZO**  
Senador de la República



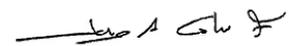
**MILENE JARAVA DÍAZ**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Sucre



**JOSÉ ALFREDO GNECCO**  
Senador de la República



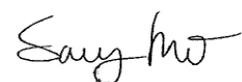
**CAMILO ESTEBAN AVILA MORALES**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Vaupés



**JORGE ALBERTO CERCHIARO**  
Representante a la Cámara  
Departamento de La Guajira



**JULIO ALBERTO ELÍAS VIDAL**  
Senador de la República



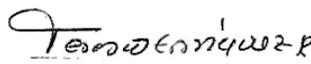
**SARAY ELENA ROBAYO BECHARA**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Córdoba



**JULIO ELIAS CHAGUI FLOREZ**  
Senador de la República



**JORGE ELIÉCER TAMAYO M.**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Valle del Cauca



**TERESA ENRIQUEZ ROSERO**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Nariño



**JUAN FELIPE LEMOS**  
Senador de la República

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. OBJETO DE LA INICIATIVA

La iniciativa tiene por objeto promover la inversión en programas de viviendas de interés social bajo las modalidades de construcción en sitio propio o autoconstrucción, mejoramiento de vivienda y adquisición de vivienda usada, a fin de que más colombianos sean propietarios. Garantizando además la disminución de los niveles de pobreza, y Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) mediante el desarrollo de los siguientes objetivos específicos:

- a. Impulsar programas de construcción en sitio propio y mejoramiento de vivienda, incentivando las construcciones y el uso de materiales sostenibles con el medio ambiente.
- b. Garantizar los recursos para iniciativas de organización populares en materia de vivienda.

## 2. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

La Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 25 prevé:

“[...] **Artículo 25.** *Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios [...]*”

A su turno la Corte Constitucional en Sentencia T - 1017 de 2007, afirmó<sup>1</sup>:

“[...] *Esta Corporación ha entendido que el contenido material del derecho a la vivienda digna implica, fundamentalmente, la satisfacción de la necesidad humana de contar con un espacio de privacidad en el que la persona y la familia puedan desarrollarse en condiciones de dignidad sea éste propio o ajeno. Así, el derecho a la vivienda digna debe involucrar elementos que posibiliten su goce efectivo, tanto en relación con la tenencia segura del inmueble habitado como en relación con el acceso a ella [...]*”

La Constitución Política de Colombia:

“[...] **Artículo 2º.** *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.*

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

(..)

**Artículo 51.** *Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda. [...]*”

Es así que el derecho fundamental a la vivienda digna o adecuada debe tener relevancia frente a las políticas que un Estado Social de Derecho ejecuta y garantiza. A nivel Nacional se cuenta con un desarrollo normativo que permite a las familias de bajos ingresos acceder a programas de vivienda, tales como la Ley 3 de 1991 artículo 6º, la Ley 388 de 1997 artículo 91, La Ley 1537 de 2012, Decreto 1077 de 2015 y la Ley 2079 de 2021.

La iniciativa pretende la materialización de esta máxima constitucional a partir de la formulación de mecanismos que les permitan a los ciudadanos acceder a los subsidios para adquirir inmuebles usados o nuevos, la construcción en sitio propio y el mejoramiento de vivienda. Lo anterior, como respuesta al déficit habitacional del país y ampliando el alcance que tiene la política de vivienda actual, la cual se enfoca solo en subsidios a vivienda nueva.

Debe tenerse presente, que la garantía de vivienda digna configura una de las estrategias más importantes de la política social del Estado, pues intervienen en el desarrollo de estas dimensiones fundamentales del bienestar y por ende del crecimiento económico, el desarrollo del país, la satisfacción de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), la disminución de la pobreza y la inequidad entre los ciudadanos.

## DÉFICIT DE VIVIENDA EN EL PAÍS

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV 2021) del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)<sup>2</sup>, el total de hogares que habitaban en viviendas distintas a la tradicional indígena era de 16.908, que corresponde al 99,1% de los hogares del país. De esos hogares, 5.240 miles se encontraban en déficit habitacional, lo que representa el 31,0% de los hogares a nivel nacional, dato inferior al registrado en 2020 que fue de 31,4%. Por tipo de déficit, se observa que para el total nacional en 2021 el 7,5% de los hogares se encontraba en déficit cuantitativo<sup>3</sup> y el 23,5% en déficit cualitativo<sup>4</sup>, mientras que en 2020 las proporciones respectivas fueron 8,0% y 23,4%.

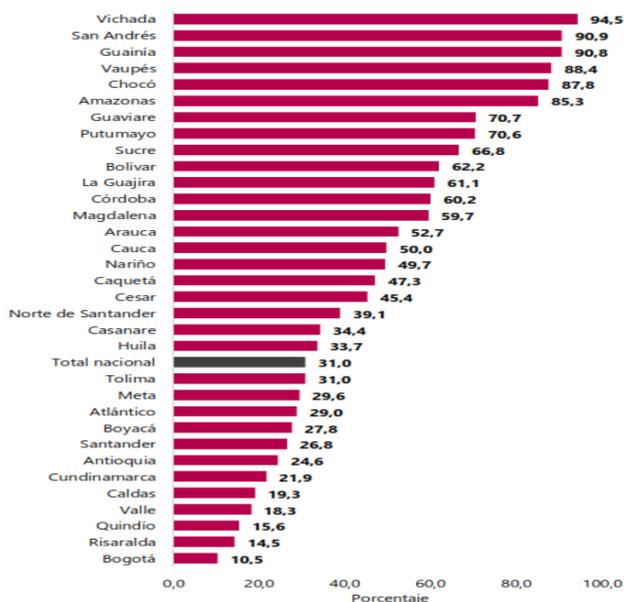
<sup>2</sup> Boletín Técnico Déficit Habitacional Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) 2021, Dane. Bogotá 4 de mayo de 2022.

<sup>3</sup> De acuerdo a ECV en el déficit cuantitativo, se identifica a los hogares que habitan en viviendas con deficiencias estructurales y de espacio, para las cuales, según la metodología 2020, “se hace necesario adicionar nuevas viviendas al stock total de viviendas del país de tal forma que exista una relación uno a uno entre la cantidad de viviendas adecuadas y los hogares que requieren alojamiento”. Las deficiencias estructurales y de espacio que se identifican con este indicador, no se pueden mejorar para lograr salir de la condición de déficit

<sup>4</sup> De acuerdo a ECV en el déficit cualitativo identifica a los hogares que habitan en viviendas con deficiencias no estructurales y para las cuales es posible hacer mejoramientos o ajustes y lograr así las condiciones adecuadas de habitabilidad.

<sup>1</sup> Expediente T-1.663.721. Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.

**Porcentaje de hogares en déficit habitacional. Total departamentos**



Fuente: DANE, ECV.

Gráfica tomada del Boletín Técnico mayo 2022; Déficit habitacional. Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) 2021.

En la encuesta realizada por el DANE se identifican hogares con déficit cuantitativo que presentan deficiencias estructurales y, por esta razón, no cumplen con estándares que garanticen su habitabilidad. Los componentes de este indicador están relacionados con la estructura de la vivienda (tipo de vivienda y material de las paredes), condiciones de cohabitación y presencia de hacinamiento no mitigable, así como el acceso a la misma.

Los resultados de la ECV 2021 revelan que de los 16.908 miles de hogares encuestados, 1.263 miles estaban en déficit cuantitativo, lo que corresponde al 7,5% del total, 777 mil se encontraban en centros poblados y rural disperso y 485 mil estaban en las cabeceras.

**Hogares en déficit cuantitativo (miles y %) Total departamentos y área.**

Departamento	Total y áreas			
	Total	%	Cabeceras	Centros poblados y rural disperso
Vaupés	9	81,7	2	6
Amazonas	11	56,7	5	6
Guainía	7	52,1	2	4
Guaviare	14	47,6	4	11
Chocó	74	46,5	18	56
Putumayo	58	39,8	13	45
Vichada	7	36,2	2	5
Arauca	35	32,1	11	24
Caquetá	34	24,2	9	24
Nariño	121	21,0	27	94
Córdoba	121	20,6	20	101
Bolívar	89	13,6	39	50
La Guajira	23	12,2	18	5
Sucre	32	11,4	11	21
Magdalena	46	11,3	19	28
Meta	39	10,5	12	27
Cauca	49	8,8	9	40
Casanare	12	8,0	8	4
San Andrés	1	8,0	1	-
Cesar	30	7,6	15	15
Total nacional	1.263	7,5	485	777
Norte de Santander	36	7,3	23	14
Santander	47	6,1	16	31
Tolima	27	5,6	8	19
Quindío	10	5,0	8	2
Huila	18	4,9	7	11
Valle	74	4,9	49	25
Antioquia	109	4,7	36	74
Atlántico	34	4,6	32	2
Caldas	11	3,0	4	7
Boyacá	13	3,0	4	9
Risaralda	9	2,8	4	6
Bogotá	45	1,6	44	1
Cundinamarca	18	1,5	8	10

Fuente: DANE, ECV. Nota: Resultados en miles. La diferencia en la sumatoria de variables obedece al sistema de aproximación de dígitos.

Gráfica tomada del Boletín Técnico mayo 2022; Déficit habitacional. Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) 2021.

Según el Dane, a través del déficit cualitativo se identifican aquellos hogares que habitan en viviendas con deficiencias que no son de carácter estructural, para las cuales es posible realizar ajustes o algún tipo de intervención para dar solución a estos problemas. Dentro de los componentes de este indicador están el hacinamiento mitigable, el material de los pisos de la vivienda, el lugar en el que se preparan los alimentos, el acceso a fuentes de agua para cocinar, a servicios de alcantarillado, energía eléctrica y recolección de basuras. Este indicador permite hacer seguimiento a los programas de mejoramiento de las viviendas por parte del Gobierno nacional y las autoridades locales.

Los resultados de la ECV 2021 indica que a nivel Nacional Colombia tiene un déficit cualitativo de 3.800.000 hogares correspondiente al 23% del total de hogares, de estos el 2.183.000 (57%) se encuentra en las cabeceras y 1.617.000 (43%) se encuentran en zona rural y centros poblados.

**Hogares en déficit cualitativo (miles y %) Total departamentos y área**

Departamento	Total y áreas			
	Total	%	Cabeceras	Centros poblados y rural disperso
San Andrés	13	82,9	13	-
Vichada	11	58,3	7	4
Sucre	154	55,4	81	73
La Guajira	93	48,9	58	35
Bolívar	318	48,6	216	102
Magdalena	199	48,4	123	76
Chocó	65	41,3	43	22
Cauca	230	41,2	24	207
Córdoba	232	39,6	98	134
Guainía	5	38,7	3	1
Cesar	151	37,9	90	61
Norte de Santander	157	31,8	91	66
Putumayo	45	30,8	27	18
Huila	105	28,8	31	75
Nariño	165	28,7	54	111
Amazonas	5	28,6	4	1
Casanare	41	26,4	20	20
Tolima	122	25,4	46	75
Boyacá	108	24,8	25	83
Atlántico	184	24,5	164	21
Total nacional	3.977	23,5	2.196	1.781
Caquetá	32	23,1	19	13
Guaviare	7	23,1	5	2
Santander	159	20,7	75	84
Arauca	22	20,5	15	8
Cundinamarca	242	20,3	125	117
Antioquia	463	19,9	256	208
Meta	70	19,1	49	21
Caldas	58	16,2	17	41
Valle	202	13,4	133	69
Risaralda	39	11,7	16	23
Quindío	21	10,6	15	6
Bogotá	257	9,0	254	4
Vaupés	1	6,8	0	0

Fuente: DANE, ECV. Nota: Resultados en miles. La diferencia en la sumatoria de variables obedece al sistema de aproximación de dígitos.

Gráfica tomada del Boletín Técnico mayo 2022; Déficit habitacional. Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) 2021.

**FACILITAR EL ACCESO A VIVIENDA**

Esta iniciativa es una herramienta que permitirá disminuir el déficit habitacional cuantitativo, garantizando que las políticas de vivienda, bajo el principio de igualdad, lleguen a todos los sectores del país a través de diversos mecanismos orientados al acceso a vivienda digna, la entrega de subsidios para facilitar la adquisición de inmuebles usados o nuevos y el subsidio al interés para la construcción en sitio propio.

En este sentido, para entender el alcance de la presente iniciativa es necesario hacer una revisión del estado actual del sector vivienda. Según el Boletín Técnico Vivienda Vis y No Vis del I trimestre de 2022 el DANE indica que se registraron 262.971 unidades de vivienda en proceso de construcción en el país, de las cuales 239.248 correspondieron a apartamentos y 23.723 a casas. Del total de unidades en proceso de construcción para vivienda, 131.314

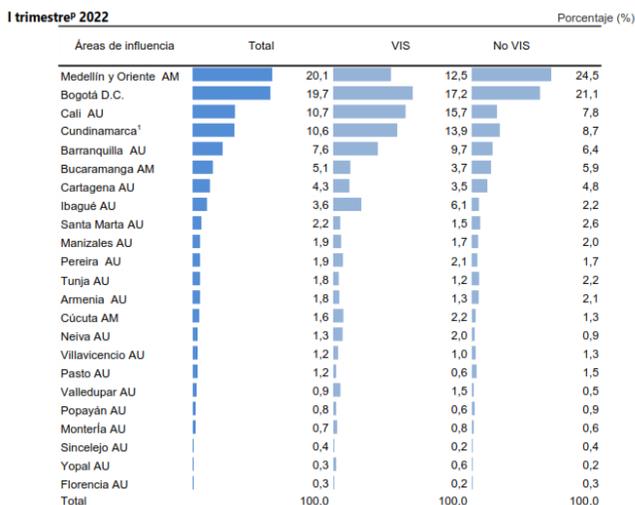
unidades correspondieron a vivienda diferente de VIS, mientras que 131.657 unidades se destinaron a vivienda tipo VIS. De las soluciones para vivienda No VIS, 119.205 se destinaron a apartamentos y 12.109 a casas. Para el caso de la vivienda tipo VIS, 120.043 correspondieron a apartamentos y 11.614 a casas.

En el mismo trimestre las viviendas en proceso de construcción por área en proceso<sup>5</sup> ocuparon 21.643.044 m<sup>2</sup>, la vivienda tipo VIS tuvo una participación de 36,5% (7.897.810 m<sup>2</sup>) mientras que la vivienda diferente de interés social participó con el 63,5% (13.745.234 m<sup>2</sup>). Medellín, Oriente AM, Bogotá, D. C., Cali AU y Cundinamarca registraron la mayor participación al sumar conjuntamente el 61,0% del total del área en proceso.

Al analizar por tipo de vivienda se tiene que Bogotá, D. C., Cali AU, Cundinamarca y Medellín AM y Oriente registraron la mayor participación del área en proceso para la vivienda de tipo VIS sumando conjuntamente 59,3%. Para la vivienda diferente de interés social, Medellín y Oriente AM y Bogotá, D. C., participaron con el 24,5% y el 21,1% respectivamente.

### Distribución porcentual del área total en proceso por tipo de vivienda, según área de influencia (Urbana / Metropolitana)

I trimestre 2022



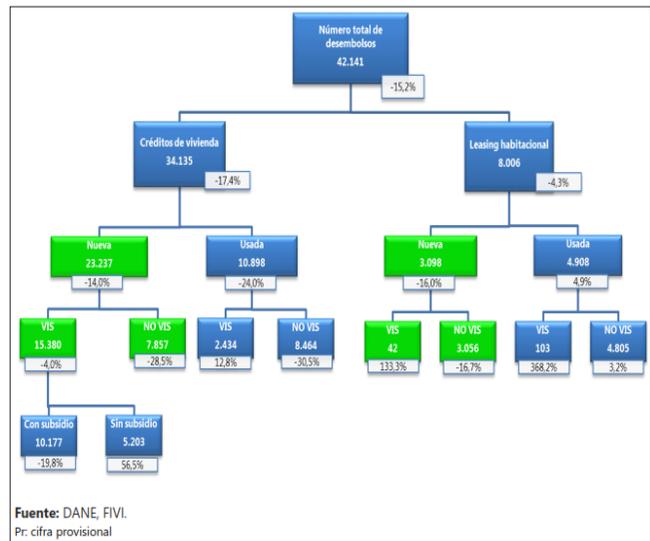
Fuente: DANE, CEED  
Pr: cifras provisionales  
<sup>1</sup> comprende los municipios de Soacha, Cajicá, Chía, Cota, Madrid, Mosquera, Funza, Sopo, Zipaquirá, Fusagasugá, Facatativá, La Calera, Tocancipá, Ricaurte, Tabio, Tenjo, Girardot, Sibáté y Gachancipá.  
Nota: La diferencia en la suma de las variables obedece al sistema de aproximación en el nivel de dígitos trabajados.

Gráfica tomada del Boletín Técnico Vivienda VIS no VIS I Trimestre, mayo 2022.

En el Boletín Técnico Financiación de vivienda (FIVI) del II trimestre de 2022 el DANE a través del siguiente diagrama indica el número en unidades de los desembolsos de créditos para compra de vivienda en el segundo trimestre de 2022, identificando los créditos de vivienda y operaciones de leasing habitacional por viviendas nuevas y usadas, por VIS (con subsidio y sin subsidio) y No VIS.

### Estructura general – Número de desembolsos para compra de Vivienda (unidades)

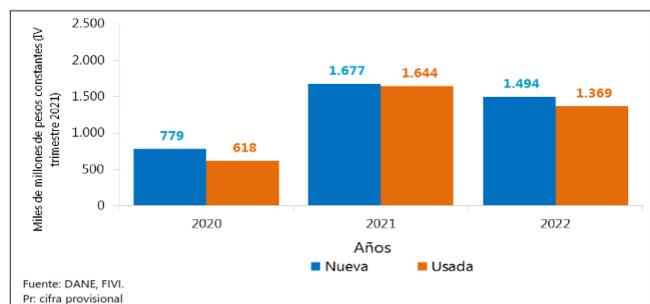
II trimestre de 2022



El Dane en el Boletín Técnico, Financiación de vivienda (FIVI) del II trimestre de 2022 indica que el valor de los desembolsos a precios constantes en el segundo para compra de vivienda usada fueron de \$1.369 miles de millones de pesos, registrando una variación de -16,7% con relación a lo registrado en el mismo trimestre del año inmediatamente anterior. Por otra parte, los desembolsos para compra de vivienda nueva fueron de \$1.494 miles de millones de pesos, registrando una variación de -10,9%.

### Valor de los créditos desembolsados para compra de vivienda nueva y usada (precios constantes)

II trimestre (2020 - 2022)



Teniendo en cuenta la importancia que ha obtenido la vivienda usada en el sector habitacional del país, el proyecto de ley responde a las necesidades que se están presentando mediante herramientas que facilitan el pago de créditos por parte de los deudores, como lo son los subsidios a las tasas de interés y la creación de un apartado en el presupuesto de vivienda VIS que sea dirigido específicamente a la vivienda usada y la construcción de vivienda en sitio propio. En este sentido, se amplía significativamente el alcance de los subsidios otorgados en materia de vivienda, se reducen los costos y se facilita el acceso de manera más eficiente a los programas dirigidos a este tipo de vivienda siendo esta una nueva alternativa para el cubrimiento de déficit habitacional.

### PARTICIPACIÓN DE LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR

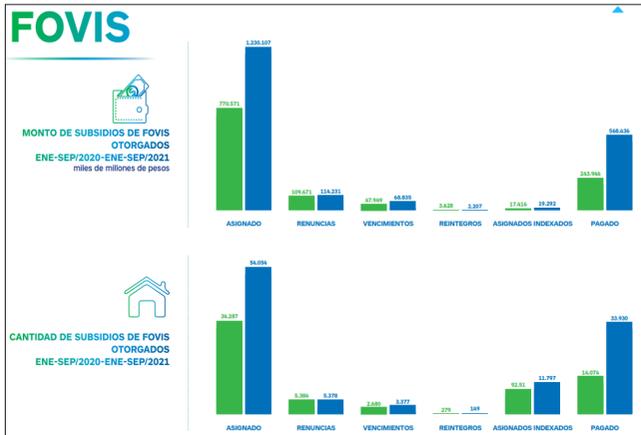
De acuerdo al informe de gestión del segundo semestre 2021 presentado por la Superintendencia

<sup>5</sup> De acuerdo al Boletín Técnico de Vivienda VIS y NO Vis del Dane, **Obras en proceso:** Son todas aquellas obras que al momento del censo generan algún proceso constructivo para todos los estratos socioeconómicos (1 a 6).

de Subsidio Familiar, se indica que contaba con un total de afiliados de 9.839.654, que para dicho periodo se asignaron 54.054 subsidios Fovis los cuales representan un valor de \$ 1.230.107 millones.

En la siguiente gráfica del informe se ve el comportamiento de estas cifras durante el año 2020 y el 2021 II.

**Comportamiento entrega de subsidio cajas de compensación familiar ene/sep 2020- ene/sep 2021**



Gráfica Tomada del Informe de Gestión Informe Semestre 2021 SuperSubsidio.

Mediante la presente iniciativa se pretende que las Cajas de Compensación a través del Fovis se conviertan en una fuente de financiación directa y efectiva de los programas de acceso a vivienda, especialmente para familias damnificadas por desastres naturales o que hayan sido declarados en situación de riesgo, atendiendo su grado de vulnerabilidad frente a otros grupos poblacionales. También se busca que aporten en los proyectos de construcción en sitio propio y aquellos adelantados por las Organizaciones de Vivienda Popular, afin de que estas entidades concurren en la superación del déficit habitacional.

El costo de construcción de una vivienda en las modalidades de construcción en sitio propio o adquisición de vivienda son similares, sin embargo, en materia de subsidios otorgados por Fonvivienda y las Cajas se presenta una diferencia significativa. Actualmente, se otorgan 18 SMMLV para construcción en sitio propio y 30 SMMLV para adquisición de vivienda, sin que existan criterios de diferenciación entre ellos, siendo que las familias de menos recursos sin acceso a crédito realizan procesos de autoconstrucción de su vivienda y aportan el lote para ello.

En la actualidad se han realizado una gran cantidad de proyectos de vivienda, ya sea impulsado por entes territoriales, organizaciones populares de vivienda o constructores privados. En estos, muchas familias vulnerables han invertido sus recursos para acceder a un lote urbanizado con la expectativa de poder construir su propia vivienda. Muchas de esas familias llevan hasta 20 años tratando de poder construir, pero ha sido imposible.

El costo de construcción de una vivienda de 42 m2 puede estar alrededor de 38.000.000,00, de los cuales con el actual subsidio de 18 SMMLV se financiaría así:

Subsidio Familiar de vivienda nacional (Fonvivienda o caja de compensación familiar)	\$18.000.000,00
Subsidio municipal de vivienda	\$ 5.000.000,00
Aporte beneficiario	\$15.000.000,00

**3. IMPEDIMENTOS**

En virtud del artículo 286 de la Ley 5 de 1992 y del artículo 1° de la Ley 2003 del 2009, este proyecto de ley reúne las condiciones del literal a y b de las circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de interés, como lo desarrolla el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, toda vez que es un proyecto de ley de interés general, que puede coincidir y fusionarse con los intereses del electorado.

*[Firma]*  
**VÍCTOR MANUEL SALCEDO**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento Valle del Cauca

*[Firma]*  
**HERNANDO GUIDA PONCE**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento del Magdalena

*[Firma]*  
**JOSE ELIECER SALAZAR LOPEZ**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento del Cesar

*[Firma]*  
**ALEXANDER GUARÍN SILVA**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento del Guainía

*[Firma]*  
**DIEGO FERNANDO CAICEDO NAVAS**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Cundinamarca

*[Firma]*  
**JOSÉ DAVID NAME CARDOZO**  
 Senador de la República

*[Firma]*  
**MILENE JARAVA DÍAZ**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Sucre

*[Firma]*  
**JOSÉ ALFREDO GNECCO**  
 Senador de la República

*[Firma]*  
**CAMILO ESTEBAN AVILA MORALES**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento del Vaupés

*[Firma]*  
**JORGE ALBERTO CERCHIARO**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de La Guajira

*[Firma]*  
**JULIO ALBERTO ELÍAS VIDAL**  
 Senador de la República

*[Firma]*  
**SARAY ELENA ROBAYO BECHARA**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Córdoba

*[Firma]*  
**JULIO ELIAS CHAGUI FLOREZ**  
 Senador de la República

*[Firma]*  
**JORGE ELIÉCER TAMAYO M.**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento del Valle del Cauca

*[Firma]*  
**TERESA ENRIQUEZ ROSERO**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Nariño

*[Firma]*  
**JUAN FELIPE LEMOS**  
 Senador de la República

CAMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 29 de Nov del año 2022

Ha sido presentado en este despacho el  
Proyecto de Ley X Acto Legislativo \_\_\_\_\_  
No. 302 Con su correspondiente  
Exposición de Motivos, suscrito Por: HR José E. Salazar  
HR Victor Salcedo, HR Hernando Guida  
HR Alexander Goarin, HR Saray Robayo

SECRETARIO GENERAL

\*\*\*

### PROYECTO DE LEY 303 DE 2022 CÁMARA

*por medio de la cual se establece la gratuidad para la admisión de estudiantes de estratos 1, 2 y 3 en las instituciones de educación superior públicas, y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º.** El objeto del presente proyecto es establecer la gratuidad para el examen de admisión o presentación del certificado de las pruebas saber de los estudiantes pertenecientes a estratos 1, 2, y 3 en el territorio colombiano, con el fin de eliminar obstáculos en el ingreso a las instituciones de educación superior.

**Artículo 2º.** Las personas que pertenezcan a los estratos 1, 2 y 3, que quieran acceder a una carrera de pregrado en cualquier institución de educación superior pública del país, no se les exigirá el pago de derechos de inscripción para poder presentar el examen de admisión o certificado de puntaje de las pruebas saber.

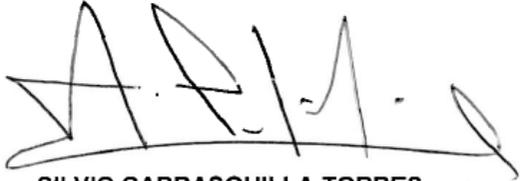
Para poder acceder a este beneficio, las personas deberán cumplir con los siguientes requisitos:

1. Poseer título de bachiller o estar cursando último grado de bachiller.
2. No poseer título profesional de una institución de educación superior.
3. No ser estudiante activo o no haber sido estudiante regular de la respectiva institución de educación superior a la cual aspira ingresar.
4. Acreditar mediante declaración juramentada debidamente notariada que pertenecen al estrato 1, 2 o 3 del respectivo municipio que reside.

**Parágrafo.** Para aquellos estudiantes que se encuentran cursando último grado de bachiller, soliciten la exoneración del pago de los derechos de inscripción y no aprobaron el examen de admisión de la respectiva institución de educación superior

pública, podrán solicitar por una sola vez adicional la exoneración de los derechos en referencia cuando hayan obtenido el título de bachiller y quieran acceder a la educación superior.

**Artículo 3º.** Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

  
**SILVIO CARRASQUILLA TORRES**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Bolívar

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Actualmente, según el SIES en nuestro país existen 119 Instituciones de educación superior públicas, clasificadas de la siguiente manera:

Carácter	Oficial	Régimen especial	No. Oficial	Total
Universidad	32	1	53	86
Institución universitaria/escuela tecnológica	18	13	103	134
Institución tecnológica	5	6	37	48
Institución técnica profesional	9	-	21	30
<b>Total, general</b>	<b>64</b>	<b>20</b>	<b>214</b>	<b>298</b>

**Fuente: SACES - MEN, diciembre de 2018**

<https://www.universidad.edu.co/ya-va-en-296-el-numero-de-ies-en-colombia/>

<https://colombiaestudia.com/las-universidades-en-colombia/>

Ahora bien, pese a lo anterior se está presentando una realidad poco alentadora cuando tenemos que la educación superior en el país apenas cubrió hasta el año 2018, el 52% de la población entre los 17 y los 21 años, mientras que en países como Chile, Argentina y Uruguay ese indicador se encuentra por encima del 70%.

Reflejándose un avance muy lento en la cobertura descrita desde el año 2010 hasta la última fecha reportada (2018)

	Matrícula pregrado	Población 17 a 21 años	Cobertura
2010	1.587.760	4.284.916	37,05%
2011	1.745.983	4.319.415	40,42%
2012	1.812.500	4.342.603	41,74%
2013	1.967.053	4.354.649	45,17%
2014	2.080.440	4.356.453	47,76%
2015	2.149.504	4.349.823	49,42%
2016	2.234.285	4.336.577	51,52%
2017	2.280.327	4.317.994	52,81%
2018	2.267.140	4.297.425	52,76%

**Fuente: SNIES - MEN - Proyecciones de población DANE**

Así las cosas, la falta de acceso, especialmente por los altos costos, sigue siendo una talanquera para la formación de centenares de colombianos. Según datos del Ministerio de Educación, seis de cada diez primiparos provienen de hogares donde los ingresos mensuales están por debajo de los dos salarios mínimos (menos de 1,3 millones de pesos al mes).<sup>7</sup>

Sumado a lo anterior, observamos que a pesar de existir un crecimiento en los estudiantes matriculados entre el periodo 2010 a 2018, tal como se observa en el siguiente cuadro

SECTOR	OFICIAL	PRIVADA	TOTAL
2010	927.295	746.726	1.674.021
2011	995.826	863.866	1.859.692
2012	101.7138	912.449	1.929.587
2013	1.089.911	1.002.980	2.092.891
2014	1.142.084	1.078.568	2.220.652
2015	1.167.888	1.125.662	2.293.550
2016	1.194.697	1.199.737	2.394.434
2017	1.241.790	1.204.524	2.446.314
2018	1.242.482	1.197.885	2.440.367

Fuente: SNIES - MEN

Se registra un muy bajo acceso de los estudiantes a las instituciones de educación superior pública, en comparación con otros países de América Latina:

[https://www.researchgate.net/publication/274671036\\_Educacion\\_superior\\_publica\\_en\\_America\\_Latina\\_caracteristicas\\_y\\_desafios](https://www.researchgate.net/publication/274671036_Educacion_superior_publica_en_America_Latina_caracteristicas_y_desafios)

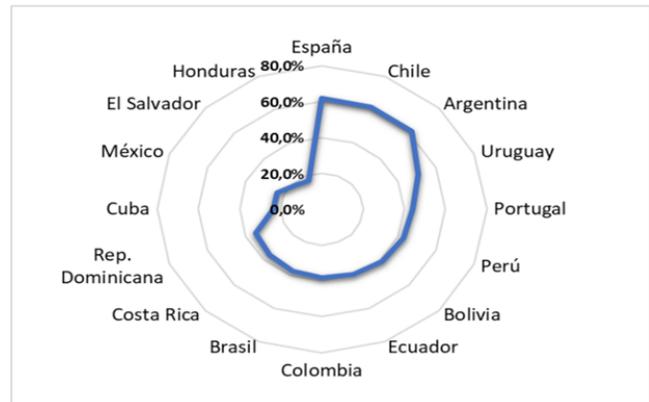
TASA DE COBERTURA EN AMÉRICA LATINA, 2009 - 2013					
PAÍS	2009	2010	2011	2012	2013
Promedio América Latina y el Caribe	37%	41%	42%	44%	46%
Argentina	71%	75%	n.d.	74%	76%
Brasil	36%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Chile	59%	66%	71%	71%	74%
Colombia	37,1%	40,8%	42,4%	42,4%	45,5%
Cuba	115%	95%	80%	90%	95%
El Salvador	23%	23%	25%	24%	25%
México	27%	28%	29%	28%	29%
Panamá	45%	46%	n.d.	44%	44%
Paraguay	37%	35%	n.d.	28%	29%
Puerto Rico	81%	86%	86%	91%	95%
Uruguay	63%	63%	n.d.	70%	73%
Venezuela	78%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Fuente: UNESCO

Lo anterior, porque según Martín Trow (2006) existen diversas etapas en la evolución del tamaño de los sistemas de educación superior, comenzando con una fase de elite, con menos del 15% de la matrícula en la edad correspondiente en el nivel superior, siguiéndole la etapa de masificación, cuando se supera este límite para luego alcanzar la etapa final de universalización, al lograr escolarizarse a más del 50% de los jóvenes en el nivel superior.

Cada una de estas etapas está asociada con distintas posiciones de la sociedad frente al acceso a la educación superior, ubicándose Colombia en un bajo nivel dentro de un panorama general, descrito por la

Unesco durante el año 2016. Tal como se muestra en la siguiente gráfica.



Unesco- 2016

Aunado a ello, los recursos de la Nación invertidos en educación superior durante los últimos años han sido los siguientes:

(Millones de pesos)

Vigencia	Funcionamiento	Inversión	Total	Variación
2010	2.070.291	168.624	2.238.915	
2011	2.140.434	104.402	2.244.836	0.3%
2012	2.389.895	107.534	2.497.429	11.3%
2013	2.521.620	309.007	2.830.627	13.3%
2015	2.615.420	457.726	2.830.627	8.6%
2015	2.740.865	457.726	3.149.102	2.5%
2016	2.927.670	440.476	3.368.146	7.0%
2017	2.927.670	3.693.444	3.654.146	8.5%

Fuente: MEN - MHCP

En consecuencia, de las anteriores estadísticas, es necesario evaluar cuáles son las razones, distintas a los altos costos de pregrados que brindan nuestras instituciones de educación superior pública, y entre ellas tenemos la falta de recursos que tienen muchas personas de estratos 1, 2 y 3 pagar los derechos de inscripción y así poder presentar un examen de admisión que oscila entre los \$85.000 a los \$120.000, sin mencionar los gastos de traslado que tienen que sufragar para realizar el pago del derecho de inscripción y el día del examen de admisión.

Por tal motivo, se considera que es necesario que el Estado Colombiano, brinde todas las garantías suficientes para que nuestros jóvenes puedan acceder a una universidad pública y para ello sería bueno empezar eliminando el obstáculo del pago de una inscripción, que lo que hace es desmotivar a muchas personas que no tienen la capacidad de pago para sufragarlo.

  
**SILVIO CARRASQUILLA TORRES**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Bolívar

<b>CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL</b>	
El día <u>29</u> de <u>Noviembre</u> del año <u>2022</u>	
Ha sido presentado en este despacho el	
Proyecto de Ley <u>X</u> Acto Legislativo _____	
No. <u>303</u> Con su correspondiente	
Exposición de Motivos, suscrito Por:	
<u>HR SILVIO JOSE CORTASQUILLA TORRES</u>	
SECRETARIO GENERAL	

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY 304 DE 2022 CÁMARA**

*por medio de la cual se adiciona un artículo nuevo transitorio al Capítulo II (Formas de Extinguir la Obligación Tributaria) del Título VII (Extinción de la Obligación Tributaria) del Estatuto Tributario y se dictan otras disposiciones – Obras por impuestos.*

Bogotá, D. C., noviembre de 2022

Honorable Representante

David Ricardo Racero Mayorga

Presidente

Cámara de Representantes

Doctor

Jaime Luis Lacouture Peñaloza

Secretario General

Cámara de Representantes

Respetados Presidente y Secretario,

Me permito radicar en su despacho, el Proyecto de ley 304 de 2022, *por medio de la cual se adiciona un artículo nuevo transitorio al Capítulo II (Formas de extinguir la obligación tributaria) del Título VII (Extinción de la obligación tributaria) del Estatuto Tributario y se dictan otras disposiciones – Obras por impuestos*, de acuerdo con lo previsto en el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia y los artículos 139 y siguientes de la Ley 5ª de 1992.

Atentamente,

Atentamente,

**ANÍBAL GUSTAVO HOYOS FRANCO**  
Representante a la Cámara por Risaralda  
Partido Liberal

Alejandro Ocampo

Cesar Cristian Ochoa  
Rep. Cesar Ochoa

Con el fin de facilitar la lectura del documento, el mismo seguirá el siguiente orden:

1. Articulado
2. Objeto y finalidad del proyecto de ley
3. Exposición de motivos
4. Marco normativo y jurisprudencial
5. Impacto fiscal
6. Conflicto de intereses
7. Justificación del proyecto de ley

**1. ARTICULADO****PROYECTO DE LEY 304 DE 2022 CÁMARA**

*por medio de la cual se adiciona un artículo nuevo transitorio al Capítulo II (Formas de extinguir la obligación tributaria) del Título VII (Extinción de la obligación tributaria) del Estatuto Tributario y se dictan otras disposiciones – Obras por impuestos.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º.** El presente proyecto de ley tiene por objeto extender a todos los municipios del país, dentro de aquellos en los cuales se realizará el financiamiento de proyectos de inversión viabilizados y registrados en el banco de proyectos de inversión de obras por impuestos, propuestos por contribuyentes y entidades públicas de cualquier nivel.

**Artículo 2º.** Adiciónese un artículo transitorio al Capítulo II del Título VII del Estatuto Tributario, que indique:

Artículo Transitorio 800-2. Obras por impuesto en otras zonas del país. Lo contemplado en el artículo 800-1 del presente estatuto, aplicará para todos los municipios del país por un período de cuatro (4) años, con el fin de contribuir a la disminución de las brechas de desigualdad e inequidad, contrarrestar los efectos que se causen por los fenómenos de ola invernal, e incentivar el fortalecimiento y reactivación económica y social de las distintas zonas del país.

**Parágrafo transitorio 1º.** En concordancia con lo señalado en el presente artículo, la Agencia de Renovación del Territorio (ART) deberá llevar una lista actualizada de iniciativas susceptibles de contar con viabilidad técnica y presupuestal para conformar el banco de proyectos a realizar en los diferentes municipios.

**Parágrafo transitorio 2º.** Dentro del proceso de selección de proyectos que serán realizados conforme a lo contemplado en este artículo, tendrán prioridad aquellos referentes al mantenimiento, mejoramiento y ampliación de vías terciarias del país y construcción de placa huellas, de acuerdo con lo establecido en la Guía de Diseño de Pavimentos con Placa – Huella del Instituto Nacional de Vías (Invías), o la que haga sus veces, y la normativa existente sobre la materia.

**Parágrafo transitorio 3°.** El Gobierno nacional reglamentará lo pertinente para dar aplicación e implementación a lo señalado en el presente artículo.

**Artículo 4°.** Modifíquese el Título 6 de la Parte 6 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, Decreto Único Reglamentario en Materia Tributaria, adicionado por el artículo 1° del Decreto 1147 de 2020, en lo necesario para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley.

**Artículo 5°.** El Gobierno nacional reglamentará lo pertinente para dar aplicación e implementación a lo señalado en la presente ley, dentro de los seis (6) meses siguientes a su promulgación.

**Artículo 7°. Vigencia y derogatoria.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



ANIBAL GUSTAVO HOYOS FRANCO  
Representante a la Cámara por Risaralda  
Partido Liberal



## 2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley busca fortalecer la inversión en obras y proyectos en los distintos municipios del país, a través de la vinculación de personas naturales y jurídicas en el diseño, financiamiento y ejecución de proyectos en dichas zonas, mediante el pago de un porcentaje de sus obligaciones tributarias en ejecutorias que beneficien a su población; especialmente en proyectos relacionados con adecuación, mantenimiento y mejora de vías terciarias; para lo cual, se propone la adición de un artículo transitorio al Estatuto Tributario.

Lo anterior, con el fin de generar un impacto socio – económico en las distintas zonas del país, que permita a su vez: mejorar las condiciones de vida de las comunidades rurales y urbanas, mejorar la infraestructura vial (mejorar vías de acceso a sus territorios), incrementar el nivel productividad y sostenibilidad de las regiones, estimular la inversión en las zonas, potencializar las regiones, mejorar la infraestructura educativa y especialmente avanzar en políticas de responsabilidad social.

## 3. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### a) Situación actual de los municipios del país

Actualmente, existe la necesidad de fortalecer la inversión en obras y proyectos en los distintos municipios del país, lo cual puede lograrse a través del pago de un porcentaje de obligaciones tributarias de los empresarios en ejecutorias destinadas a beneficiar a la población. Ante ello, es necesario que no sólo exista un compromiso estatal para trabajar en pro de la conservación y defensa de

nuestro país, sino que también tenga participación el sector de los empresarios mediante el ejercicio real de la responsabilidad social empresarial, a fin de generar un verdadero efecto en la población y territorio donde se lleguen a ejecutar los proyectos, por medio del ejercicio de acciones pertinentes y eficaces que atiendan las necesidades de las zonas, que preserven sus valores culturales y que permitan mejorar las condiciones de vida de las personas que allí habitan.

De tal forma, es necesario que se generen políticas que garanticen el desarrollo de procesos de planificación que incluyan el diálogo y vinculación de la población, así como la inversión estatal y empresarial, en pro del mejoramiento económico y la sostenibilidad; para lo cual se requiere del esfuerzo de todos (Gobierno nacional, autoridades regionales y personas naturales y jurídicas) y del trabajo en conjunto por el desarrollo sostenible de nuestro país, a través del diseño, implementación y ejecución de proyectos financiados directamente por el sector empresarial, en los cuales se garantice la participación activa de la población y se enaltezca y conserve aún más nuestra riqueza natural y cultural; permitiendo a su vez que quienes hacen parte de dicho sector puedan cubrir un porcentaje de sus obligaciones tributarias a través de dicho financiamiento.

Con la gestión de proyectos y obras destinadas al mejoramiento y tratamiento de la conectividad, productividad e infraestructura del país, en especial de aquellas referentes a vías terciarias, se fomentará la competitividad, se promoverá el desarrollo de la comunidad e incluso se fortalecerá la seguridad alimentaria, pues con ello se podrían superar las dificultades existentes en materia de transporte y acceso a los elementos y bienes necesarios para la producción de alimentos, así como las dificultades en el transporte de productos a las cabeceras municipales, a los centros de acopio y a los principales mercados del país, pues ello afecta la competitividad del sector y limita su crecimiento, al provocar dificultad en la accesibilidad, transitabilidad y circulación vehicular, así como perjuicio a la comunicación entre los núcleos poblados, las cabeceras municipales y las capitales departamentales del país.

### b) Afectaciones por ola invernal

Para lo corrido del año 2022, la ola invernal en nuestro país ha dejado un balance de 3794 eventos de emergencia en los distintos departamentos, lo cual ha afectado alrededor de 149.645 familias. Del 01 al 28 de noviembre de este año, se reportaron 281 eventos en 215 municipios, los cuales causaron 7622 viviendas averiadas, 1470 viviendas destruidas, 117 vías afectadas, 14 centros educativos perjudicados, entre otros.

Para el año 2021, la temporada de lluvias dejó 2665 eventos en 31 departamentos, mientras que en el 2020 la cifra fue menor, 1560 acontecimientos, de

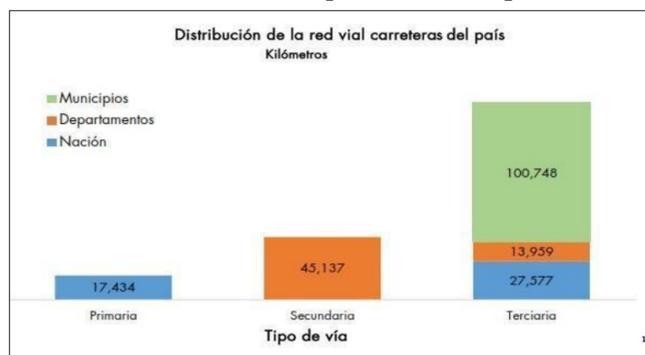
acuerdo a datos reportados por la Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres.

La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres reportó que los departamentos de Cundinamarca, Cauca, Santander, Norte de Santander y Chocó son los que se han visto más afectados por la ola invernal y las fuertes lluvias en el país. Según el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam) las lluvias se van a seguir presentado hasta finales de diciembre en todo el país, especialmente en las regiones de Antioquia, los Santanderes, el Eje Cafetero y el noroccidente y centro de Cundinamarca.

Así las cosas, con el fin de tratar la situación actual del país generada por el fenómeno de ola invernal, se han destinado \$2,1 billones para atender la emergencia, lo cual pese a ser una cifra representativa se queda corto para cubrir la totalidad de las necesidades que se tienen; y es por eso que se hace esencial buscar otras fuentes o formas de cubrir y atender dichas necesidades, ante lo cual el presente proyecto de ley presenta una buena opción, pues propone que se dé al sector empresarial la opción de invertir en la construcción y mejoramiento de obras de infraestructura (vías, puentes, acueducto, centros educativos, entre otros), adaptación al cambio climático y gestión del riesgo, salud pública, cultura y deporte, para fines de disminución del pago o negociación en el mercado de sus impuestos, lo que permitiría atender los daños causados por los deslizamientos, inundaciones, desbordamientos y demás efectos generados por la ola invernal.

### c) Vías terciarias

Las vías terciarias comunican una cabecera municipal con una o varias veredas, o varias veredas entre sí. Conforme al documento Conpes 3857 (lineamientos de política para la gestión de la red terciaria), las vías regionales tienen la mayor extensión en el territorio nacional, pues constituyen el 69,4% del total de la malla vial nacional, motivo por el cual su funcionamiento, en óptimas condiciones, es fundamental para incentivar el crecimiento económico de la población rural del país; dichas vías no sólo permiten la movilización de la población rural, sino también la compra y movilización de alimentos producidos allí hacia las ciudades y municipios del país. Adicionalmente, a través de estas vías el Estado fortalece su presencia en los territorios, lo que permite dar un mayor alcance a la oferta social que ofrece a la población.



Fuente: Documento Conpes 3857 de 2016.

Las placas huella<sup>1</sup> son viables para vías terciarias donde se deben realizar intervenciones, pues además de tener buena calidad, se pueden ejecutar a un bajo costo gracias a que el tiempo de construcción es corto, adicional a que generan soluciones de acceso en las cuales la misma comunidad puede ayudar a ejecutar la construcción.

Sobre el tema, en la Ley 105 de 1993, “Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones.”, artículo 13, se establecieron las especificaciones mínimas que debe tener la red nacional de carreteras que se construya. En igual sentido, mediante la Resolución 000744 de 2009 expedida por el Ministerio de Transporte se adoptó el “Manual de diseño geométrico para carreteras” elaborado por el Instituto Nacional de Vías (Invías). Adicionalmente, el Ministerio de Transporte junto con el Invías elaboraron la Guía de Diseño de Pavimentos con Placa-huella, a través de la cual se brinda conocimiento teórico-práctico sobre esta alternativa de pavimentación en los contratos que adelante el instituto por medio de la subdirección de Red Terciaria y Férrea, que además implica la utilización de materiales y mano de obra locales; sumado a ello, y como complementación el Departamento Nacional de Planeación, a través de la Subdirección Territorial y de Inversiones Públicas, emitió el documento “mejoramiento de vías terciarias mediante el uso de placa huella”.

Actualmente, no existe ningún tipo de intervención ni mejoramiento en muchas de las vías terciarias del país, por lo que es fundamental fomentar la ejecución de proyectos de reparación y mantenimiento de estas, puesto que el mal estado de estas vías genera atrasos en el sector rural, pérdidas de cosechas y problemas a nuestros campesinos; por lo que su reparación debe ser una prioridad, en la medida que con su realización se estarían promoviendo labores encaminadas a fortalecer la productividad de los cultivos, lo que a su vez generaría una mayor rentabilidad al negocio, permitiendo a la población tener acceso a mejores condiciones de vida y promoviendo la sostenibilidad de la actividad campesina en el tiempo, al impulsar el empalme generacional adaptado a las nuevas condiciones, técnicas y tecnologías.

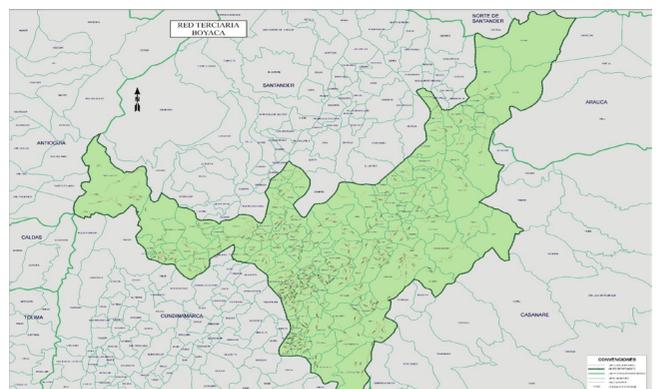
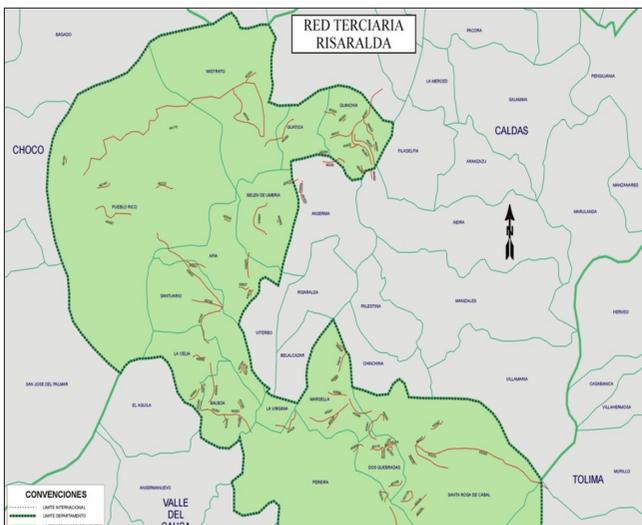
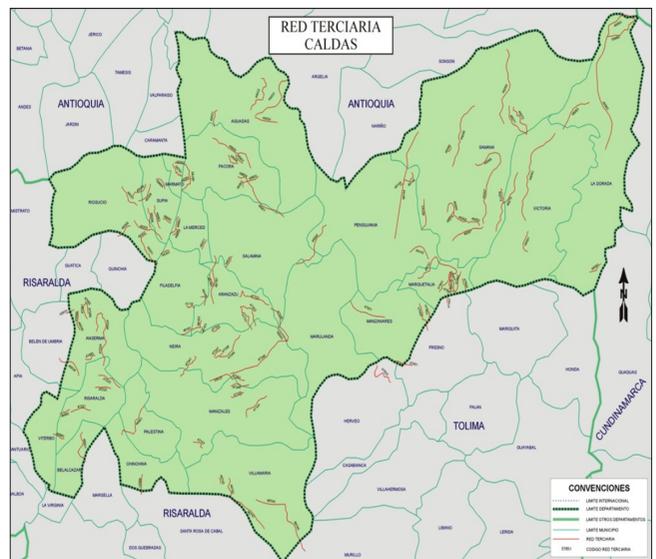
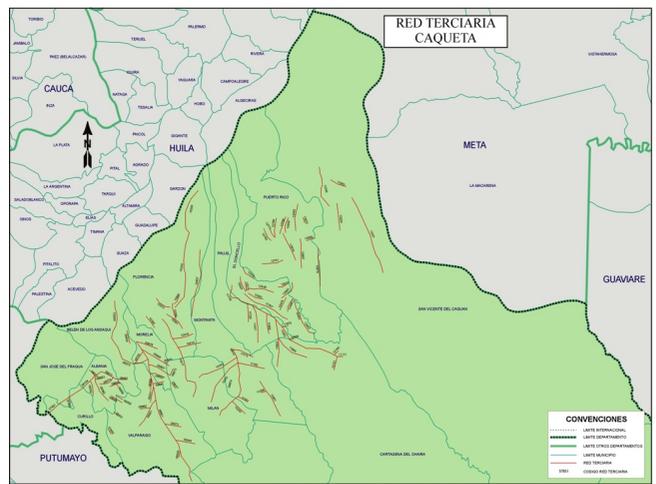
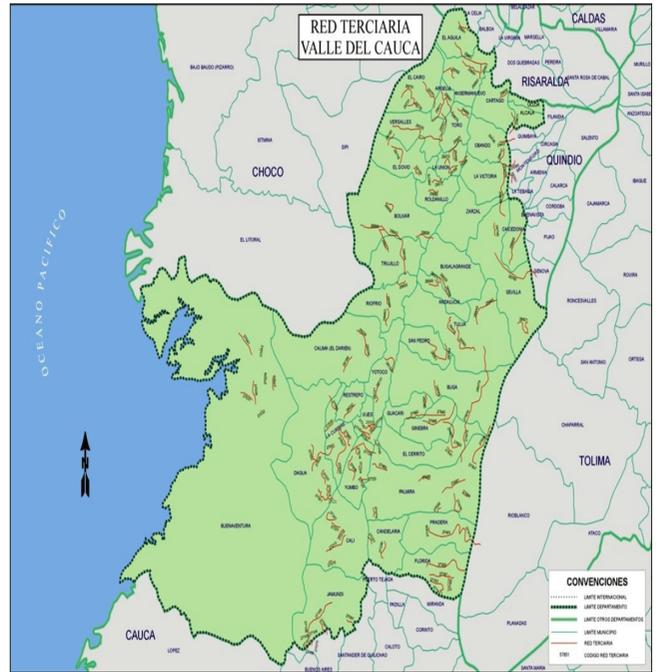
Adicional a esta situación, no existe un direccionamiento claro respecto de la necesidad

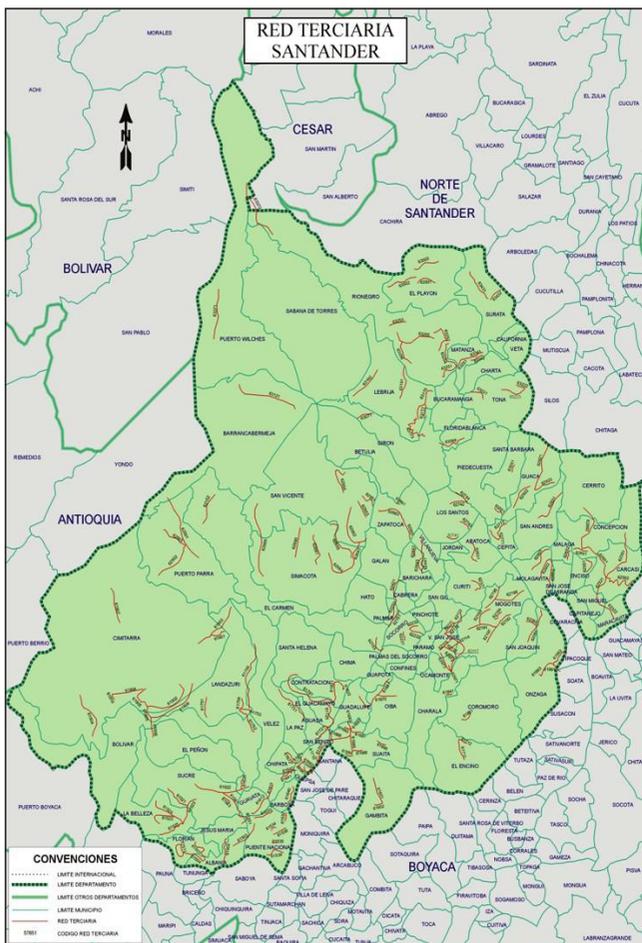
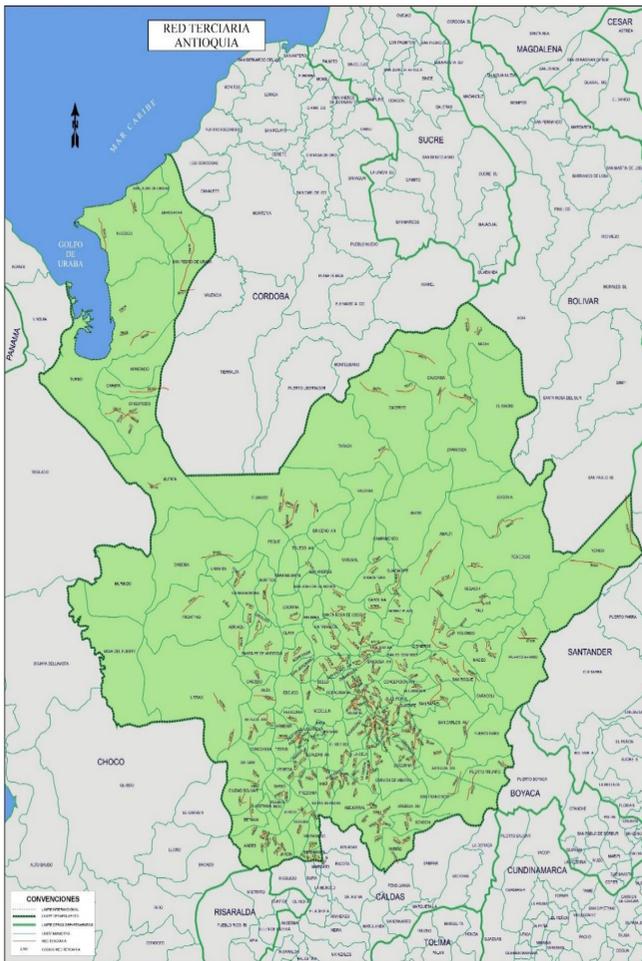
<sup>1</sup> Una placa huella se refiere a un sistema de pavimentación para vías de bajos volúmenes de tránsito, en el cual se pavimenta en concreto con refuerzo continuo únicamente la franja por la que circulan las ruedas de los vehículos (Guía de Diseño de Pavimentos con Placa-huella).

ni la forma en que deben realizarse los respectivos mantenimientos de las vías terciarias, lo que hace más difícil su situación, por cuanto los municipios no cuentan con la experiencia ni el conocimiento para hacerlo, quedando así muchas veces el tema de mejoramiento de la red vial regional en manos de la voluntad de hacerlo o no que tengan las autoridades locales, lo cual no siempre va acorde con las necesidades reales de la población ni las necesidades de conservación y mantenimiento preventivo de las vías.

Sumado a esto, la red vial terciaria es muy vulnerable ante los cambios de temperatura que se presentan en las zonas donde se encuentran ubicadas, pues por ejemplo, cuando se presenta la temporada de lluvias en el país, las vías presentan un alto grado de deterioro por no tener los drenajes funcionando de la manera adecuada, lo que afecta el paso de la población por las mismas y con ello el desarrollo social y económico de la región, al perjudicar el acceso a bienes y servicios públicos. Tal ocurrió en 2019 con las vías terciarias del departamento de Risaralda, las cuales presentaron graves afectaciones en su malla vial como consecuencia de las fuertes lluvias que se presentaron y que generaron la declaratoria de calamidad pública en toda la red terciaria del departamento; siendo las localidades más afectadas, Pereira y Mistrató.

De otro lado, el Instituto Nacional de Vías (Invias) actualiza periódicamente el estado de la Red Vial del país y lo pone en conocimiento de la comunidad a través de su página Web (<https://www.invias.gov.co/index.php/red-vial-nacional/2-uncategorised/57-e%20stado-de-la-red-vial#>); sin embargo, dicha información sólo corresponde a la Red Vial Primaria, no incluyendo, por tanto, información referente a la Red Terciaria. En relación con la Red Terciaria, el Invias en su página Web tiene información sobre la misma (<https://www.invias.gov.co/index.php/informacion-institucional/2-principal/59-mapas-de-la-red-terciaria-y-ferrea>), la cual se señala a continuación para los municipios que hacen parte del PCC, estando en color naranja las vías terciarias (pese a ello, es importante indicar que dicha información no se encuentra actualizada, pues la última actualización hecha por el Invias data del año 2018):





Como se observa en los mapas, la red de vías terciarias comprende gran parte del territorio, lo que hace aún más evidente la necesidad de una pronta atención e intervención por parte del Estado, bien sea a través de financiamiento directo o a través del desarrollo de políticas que promuevan el desarrollo de proyectos viales en esas zonas; tal y como se

propone en el presente proyecto de ley, en el que se contempla la posibilidad de que personas naturales y jurídicas tengan la opción de pagar una parte de sus impuestos a través de la realización de este tipo de obras en las regiones mencionadas.

Es necesario el mejoramiento de las vías terciarias, por cuanto debido a su mal estado actual, las familias deben invertir más recursos en transporte y canasta familiar, adicional al hecho de que ven reducidas sus oportunidades de acceso al desarrollo integral.

Las vías en mal estado, intransitables, con restricciones de tránsito y/o deficiente mantenimiento, hacen imposible su paso en épocas de invierno, lo que obliga a realizar acciones de intervención para habilitarlo. Es esencial mejorar los procedimientos de los tratamientos de las vías terciarias, así como generar y realizar los mantenimientos periódicos y rutinarios.

**d) Responsabilidad social**

A partir de la responsabilidad social, el sector empresarial adquiere una serie de compromisos, de manera voluntaria, que buscan impactar y beneficiar la vida del resto de la población del país, bien sea a través de la generación de puestos de empleo, la ampliación de la oferta, la implementación de programas que promueven el desarrollo económico, entre otros. Siendo evidente que, con su aplicación se logra incrementar la confianza de la población en las empresas, al proyectar una imagen más cercana y genuina, lo que se interpreta en el posicionamiento de una buena reputación, la operación estable de sus actividades y la baja probabilidad de enfrentar sanciones o procesos por incumplimiento de determinadas normas; haciendo que a su vez se haga más llamativo el querer invertir capital en ellas.

Las acciones y programas que realiza el sector empresarial en la comunidad adquieren gran relevancia para la misma y mejoran la percepción de las empresas en el mercado, pues mientras más de estas existan, mayor será el desarrollo social de la zona en que se desarrollen. Dentro de las características propias de una empresa socialmente responsable se pueden destacar las siguientes:

1. Apoyo a causas sociales.
2. Apoyo a proyectos de mejoramiento de infraestructuras (educación, salud, viales, etc.).
3. Competitividad responsable.
4. Promoción de condiciones favorables de vida.

El proyecto de guía técnica colombiana de responsabilidad social GTC-RS, elaborado por Diana Asprilla para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), indica una serie de principios que deben ser implementados al momento de realizar acciones en el marco de la Responsabilidad Social Empresarial:

1. El respeto a la dignidad de la persona humana: la cual es inherente a la naturaleza del ser humano, y le otorga derechos fundamentales,

irrenunciables y propios, de carácter personal, sociocultural y medioambiental, que las organizaciones deben reconocer y promover.

2. La responsabilidad legal: las actuaciones de las organizaciones no sólo estarán enmarcadas dentro de la Constitución, sino que además se guiarán por la búsqueda proactiva de las leyes que les aplican.
3. La autorregulación ética: la gestión socialmente responsable implica una integración coherente de la misión y visión con el marco ético construido por la organización.
4. La participación: los líderes promoverán la participación en la gestión socialmente responsable, para que cada persona sea tenida en cuenta y ponga sus capacidades en función de los fines comunes de la organización y de la sociedad.
5. El enfoque de procesos: los resultados deseados se alcanzan más eficientemente cuando las actividades y los recursos relacionados se gestionan como un proceso.
6. La solidaridad: trabajar por el beneficio mutuo.
7. El desarrollo humano integral: como compromiso por preservar el patrimonio ambiental, cultural y social para las futuras generaciones, respetando la diversidad y promoviendo la reducción de las inequidades sociales.
8. La mejora continua: implica que las organizaciones guiarán con sentido ético el constante mejoramiento de sus procesos económicos, sociales y ambientales.

Conforme a lo expuesto, es claro que la figura de obras por impuestos, ampliado al territorio nacional, por un término de cuatro (4) años, permitiría a personas naturales y jurídicas la realización y ejecución de proyectos con recursos propios, recibiendo en contraprestación un Título para la Renovación del Territorio (TRT), con el cual podrían pagar parte de sus impuestos o negociarlos en el mercado; beneficiando a la vez a la población del país, en los distintos campos: infraestructura de transporte, educación, salud pública, sistemas de agua potable y saneamiento básico, energía, bienes públicos rurales, la adaptación al cambio climático y gestión del riesgo, pagos por servicios ambientales, fortalecimiento de tecnologías de la información y comunicación e infraestructura productiva, cultural y deportiva.

Con la adopción de lo aquí propuesto, el sector empresarial del país podría diseñar y ejecutar proyectos orientados al mejoramiento de las condiciones de vida de todas las comunidades del país, a la dinamización de la economía y la potencialización de todas las regiones; causando así un gran impacto social, participando de forma activa

en la transformación de las regiones beneficiadas con los proyectos y avanzando en el desarrollo de sus políticas de responsabilidad social.

Por tanto, la Responsabilidad Social Empresarial representa un eje importante de generación de equidad social y de oportunidades para la población, en el que se ve el trabajo conjunto entre el Estado, las empresas y las comunidades. Y es en este sentido que va orientado el presente proyecto de ley, que busca involucrar el sector empresarial en el desarrollo de proyectos, planes y programas orientados a la disminución de la brecha económica y social entre el campo y la ciudad, y al mejoramiento, reconstrucción y/o mantenimiento de las vías de acceso a las distintas zonas del país, lo cual generaría beneficios tanto a las empresas, al mejorar la confianza e imagen de las mismas e incentivar la inversión en sus portafolios y la adquisición de sus ofertas de servicios y productos, adicional al descuento en el pago de sus impuestos; como para la comunidad, al permitir la existencia de una mayor presencia estatal, una mayor y real participación del sector privado, y mejores condiciones de competitividad para la población.

#### **e) Obras por impuesto**

La figura de obras por impuestos permite a personas naturales y jurídicas la realización y ejecución de proyectos con recursos propios, recibiendo en contraprestación un Título para la Renovación del Territorio (TRT), con el cual podrán pagar parte de sus impuestos o negociarlos en el mercado; dichos proyectos pueden ser desarrollados en el campo de: infraestructura de transporte, educación, salud pública, sistemas de agua potable y saneamiento básico, energía, bienes públicos rurales, la adaptación al cambio climático y gestión del riesgo, hacer pagos por servicios ambientales, fortalecer las tecnologías de la información y comunicación e infraestructura productiva, cultural y deportiva. Con este mecanismo, el sector empresarial del país puede diseñar y ejecutar proyectos orientados al mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades, a la dinamización de la economía y la potencialización de la región; causando así un gran impacto social, participando de forma activa en la transformación de las regiones beneficiadas con los proyectos y avanzando en el desarrollo de sus políticas de responsabilidad social.

Inicialmente, la figura fue contemplada exclusivamente para los territorios de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) pero posteriormente fueron adicionados los territorios de municipios considerados como más afectados por el Conflicto Armado – Zomac, pues se evidenció la necesidad de priorizar proyectos en dichos territorios que requerían de una intervención oportuna y pronta dadas sus especiales condiciones.

A través de la figura de obras por impuestos, desde el año 2018 al año 2020, se vincularon un total 75 empresas a 100 proyectos para beneficiar a 138 municipios en la transformación de sus territorios,

con una inversión de 677.317 millones de pesos. Dentro de las empresas que han implementado esta figura se encuentran: Ecopetrol, Celsia, Parex, Emgesa, Seapto (Gana Gana), Grupo Nutresa, Comercializadora Arturo Calle, Bavaria, Cenit, Red de Servicios del Quindío, Crepes & Waffles, Gran Tierra, empresas de Asocañas, Apostar, entre muchas otras.

#### 4. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

##### Constitución Política de Colombia

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

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

**Artículo 8º.** *“Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.”*

**Artículo 64.** *“Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.”*

**Artículo 65.** *“La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.”*

*De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.”*

**Artículo 70.** *“El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional.”*

*La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven*

*en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación.”*

**Artículo 72.** *“El patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles.”*

##### Leyes

**Ley 105 de 1993.** *“Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones.”*

**Ley 1228 de 2008.** *“Por la cual se determinan las fajas mínimas de retiro obligatorio o áreas de exclusión, para las carreteras del sistema vial nacional, se crea el Sistema Integral Nacional de Información de Carreteras y se dictan otras disposiciones.”*

##### Decretos

**Decreto 624 de 1989.** *“Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales.”*

**Decreto 1147 de 2020.** *“Por el cual se reglamentan los artículos 800-1 del Estatuto Tributario, adicionado por el artículo 79 de la Ley 2010 de 2019 y 285 de la Ley 1955 de 2019, y se adiciona el Título 6 a la Parte 6 del Libro 1, los Capítulos 1 a 5 al Título 6 de la Parte 6 del Libro 1, el artículo 1.6.5.3.2.5. a la Sección 2 del Capítulo 3 del Título 5 de la Parte 6 del Libro 1, el parágrafo 2 al artículo 1.6.5.3.3.3. de la Sección 3 del Capítulo 3 del Título 5 de la Parte 6 del Libro 1 y el artículo 1.6.5.3.5.6. a la Sección 5 del Capítulo 3 del Título 5 de la Parte 6 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, único Reglamentario en Materia Tributaria.”*

**Decreto 1292 de 2021.** *“Por el cual se modifica la estructura del Instituto Nacional de Vías, (Invías).”*

**Artículo 2º.** *Funciones del Instituto Nacional de Vías (Invías). Para el cumplimiento de sus objetivos, el Instituto Nacional de Vías (Invías), desarrollará las siguientes funciones generales:*

(...)

2.20 Definir, expedir y adoptar la regulación técnica relacionada con la infraestructura de los modos de transporte carretero, fluvial, férreo y marítimo.

**Artículo 15.** *Subdirección de Planificación de Infraestructura. Son funciones de la Subdirección de Planificación de Infraestructura:*

(...)

15.7. Recolectar la información vial, haciendo la consolidación de los datos suministrados por las Direcciones Territoriales, que sirva de base para la toma de decisiones sobre

la misma y hacer la divulgación por los medios dispuestos por la administración del Instituto.

**Artículo 22.** *Subdirección Gestión Integral de Carreteras Nacionales.* Son funciones de la Subdirección Gestión Integral Carreteras Nacionales las siguientes.

(...)

22.3. *Liderar la planificación, programación y metodología del proceso de supervisión, ejecución y seguimiento a las interventorías de los contratos de ejecución de obras de la infraestructura vial de su responsabilidad.*

**Artículo 23.** *Subdirección de Vías Regionales.* Son funciones de la Subdirección Vías Regionales, las siguientes:

(...)

23.1. Ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos relacionados con la infraestructura de la red vial regional (secundarias, terciarias, caminos ancestrales y ciclorrutas entre otras) y evaluar su ejecución.

**Decreto 1208 de 2022.** “Por el cual se reglamenta el parágrafo 4 del artículo 238 de la Ley 1819 de 2016 y el artículo 800-1 del Estatuto Tributario, modificado y adicionado por el artículo 34 de la Ley 2155 de 2021; se modifican el artículo 1.6.6.1.2 del Capítulo 1 del Título 6 de la Parte 6 del Libro 1, el artículo 1.6.6.1.3. del Capítulo 1 del Título 6 de la Parte 6 del Libro 1, los párrafos 3 y 4 del artículo 1.6.6.2.3. del Capítulo 2 del Título 6 de la Parte 6 del Libro 1, el artículo 1.6.6.3.3. del Capítulo 3 del Título 6 de la Parte 6 del Libro 1, el artículo 1.6.6.5.4. del Capítulo 5 del Título 6 de la Parte 6 del Libro 1 y se adiciona el inciso 2 al parágrafo 2 del artículo 1.6.5.3.3.3 de la Sección 3 del Capítulo 3 del Título 5 de la Parte 6 del Libro 1, un parágrafo al artículo 1.6.6.2.2. del Capítulo 2 del Título 6 de la Parte 6 del Libro 1, el parágrafo 7 al artículo 1.6.6.2.3. del Capítulo 2 del Título 6 de la Parte 6 del Libro 1, los párrafos 4 y 5 al artículo 1.6.6.3.1. del Capítulo 3 del Título 6 de la Parte 6 del Libro 1, el parágrafo 3 al artículo 1.6.6.3.4. del Capítulo 3 del Título 6 de la Parte 6 del Libro 1, los párrafos 2 y 3 al artículo 1.6.6.4.5. del Capítulo 4 del Título 6 de la Parte 6 del Libro 1 y el Capítulo 6 y los artículos 1.6.6.6.1. al 1.6.6.6.14 al Capítulo 6 del Título 6 de la Parte 6 del Libro 1, del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria.

#### **Otros documentos**

**Conpes 3857 de 2016.** *Lineamientos de Política para la Gestión de la Red Terciaria*

#### **Jurisprudencia**

##### **Sentencia C 516 de 2017**

“(…) habilitan a estas empresas a efectuar el pago del impuesto a la renta a través de un mecanismo específico, invirtiendo dicho valor en obras destinadas a las comunidades asentadas en

los territorios en los que realizan sus operaciones económicas, y establecen una regla especial para el cobro de las obligaciones fiscales vinculadas a este mecanismo, determinando una interrupción en el término de caducidad de la acción de cobro respectiva.

(...) como forma de pago parcial de las obligaciones por impuestos, se realicen inversiones en infraestructura vial, o para el suministro de agua potable, alcantarillado, energía, salud pública o educación públicas, habilitación que, en sí misma, no comporta una afectación directa de las comunidades (...)”

#### **5. IMPACTO FISCAL**

El presente proyecto de ley, no conlleva un impacto fiscal, debido a que en el articulado no se ordena un gasto público, pues en el mismo se señala expresamente que se autoriza al Gobierno nacional para que reglamente todo lo relacionado con la puesta en marcha de lo establecido en él.

Adicionalmente, es importante tener en cuenta que el proyecto de ley está acorde con los distintos pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre la materia, específicamente con la sentencia C 866 de 2010, en la cual manifestó una serie de subreglas sobre el análisis del impacto fiscal de las normas:

“... es posible deducir las siguientes subreglas sobre el alcance del artículo 7° de la Ley 819 de 2003:

- i) *Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica;*
- ii) *El cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que ‘es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los Congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto’;*
- iii) *En caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omite conceptualizar sobre la viabilidad económica del proyecto, no lo vicia de inconstitucionalidad, puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el legislador ejerza su función legislativa, lo*

*cual 'se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático'; y*

- iv) *El informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger su posición; sin embargo, sí genera una obligación en cabeza del Congreso de valorarlo y analizarlo. Solo así se garantiza una debida colaboración entre las ramas del poder público y se armoniza el principio democrático con la estabilidad macroeconómica”.*

Adicionalmente, es importante tener presente lo manifestado por la Corte Constitucional en Sentencia C 490 de 2011:

*“El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público.”*

*De modo tal que el impacto fiscal de las leyes, no puede convertirse en una barrera para que el Congreso de la República pueda ejercer su función legislativa, pues de serlo estaría vulnerando el principio de separación de las ramas del poder público al lesionar la autonomía del legislativo. Por lo cual, tal y como lo ha señalado la Corte, el artículo 7° de la Ley 819 de 2003: “debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.”*

## 6. CONFLICTO DE INTERÉS

Con base en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, según el cual *“El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros Congresistas tomen una decisión en torno*

*a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.*

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

(...)

- a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del Congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.
- b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el Congresista participa de la decisión.
- c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

- a) Cuando el Congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir, cuando el interés del Congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.
- b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el Congresista en el futuro.
- c) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el Congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.
- d) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el Congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.
- e) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores

económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el Congresista. El Congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

- f) Cuando el Congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...).”

De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este proyecto de ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los honorables Congresistas, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés.

En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos, pudiendo manifestar cuando considere que está inmerso en impedimento.

## 7. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

Conforme a lo expuesto anteriormente, es clara la necesidad que existe de fortalecer la inversión en obras y proyectos en los diferentes municipios del país, por medio de la vinculación de personas naturales y jurídicas en el diseño, financiamiento y ejecución de proyectos en dichas zonas, a través del pago de un porcentaje de sus obligaciones tributarias en estas ejecutorias destinadas a beneficiar a la población.

Con la iniciativa legislativa se plantea que no sólo exista un compromiso estatal para trabajar en pro de la conservación y defensa del territorio, sino que también tenga participación el sector empresarial a través del ejercicio real de la responsabilidad social empresarial, a fin de generar un verdadero efecto en la población y territorio donde se lleguen a ejecutar los proyectos, mediante el ejercicio de acciones pertinentes y eficaces que atiendan las necesidades de las zonas, que preserven sus valores culturales y que permitan mejorar las condiciones de vida de las personas que allí habitan.

En tal sentido, el proyecto de ley busca que se gestionen proyectos y/u obras destinadas al mejoramiento y tratamiento de la conectividad, productividad e infraestructura de la región, especialmente la referente a vías terciarias, en aras de fomentar la competitividad y promover el desarrollo de las comunidades, pues como se mencionó,

las dificultades en el transporte y acceso a los elementos necesarios para la producción de bienes y las dificultades en el transporte de los productos a las cabeceras municipales, a los centros de acopio y a los principales mercados del país; y es que en la actualidad no existe ningún tipo de intervención ni mejoramiento en muchas de las vías terciarias, por lo que es fundamental fomentar la ejecución de proyectos de reparación y mantenimiento de estas. Con este accionar se estarían promoviendo labores encaminadas a fortalecer la productividad de los cultivos del país, generando así una mayor rentabilidad, lo que permitiría que la población tuviera acceso a mejores condiciones de vida y promovería la sostenibilidad de la actividad en el tiempo, al impulsar nuevas condiciones, técnicas y tecnologías.

Es necesario que se generen políticas que garanticen la protección de la población del país, especialmente la más vulnerable, así como el desarrollo de procesos de planificación que incluyan el diálogo y participación de la misma, así como la inversión estatal y empresarial. Se requiere de acciones estatales, territoriales, administrativas, poblacionales y empresariales, que generen una adecuada protección y conservación de las regiones, y que permitan su desarrollo económico y sostenibilidad; es decir, que se requiere del esfuerzo de todos por tratar de sacar adelante las regiones.

En resumen, lo que se busca con el presente proyecto de ley es que el Gobierno nacional, las autoridades regionales y las personas naturales y jurídicas trabajen en conjunto por el desarrollo sostenible del territorio, a través del diseño, implementación y ejecución de proyectos financiados directamente por el sector empresarial, en los cuales se garantice la participación activa de la población y se enaltezca y conserve aún más su riqueza natural y cultural; permitiendo a su vez que quienes hacen parte de dicho sector puedan cubrir un porcentaje de sus obligaciones tributarias a través de dicho financiamiento.

En virtud de lo anterior, solicito a la Secretaría General de la Cámara de Representantes dar inicio al trámite legislativo respectivo del presente proyecto de ley, *“por medio de la cual se adiciona un artículo nuevo transitorio al Capítulo II (Formas de extinguir la obligación tributaria) del Título VII (Extinción de la obligación tributaria) del Estatuto Tributario y se dictan otras disposiciones – Obras por impuestos”*

Atentamente,



**ANÍBAL GUSTAVO HOYOS FRANCO**  
Representante a la Cámara por Risaralda  
Partido Liberal

*[Handwritten signature]*  
 Alejandro Ocampo  
 Cesar

**CÁMARA DE REPRESENTANTES**  
**SECRETARÍA GENERAL**

El día 30 de noviembre del año \_\_\_\_\_

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley \_\_\_\_\_ Acto Legislativo \_\_\_\_\_

No. 306 Con su correspondiente Exposición de Motivos suscrito Por:

HR Anibal Gustavo Hoyos Franco, HR Alejandro Ocampo  
HR Cesar Cristian Gomez Castro

**SECRETARIO GENERAL**

\*\*\*

**PROYECTO DE LEY 306 DE 2022 CÁMARA**

por medio de la cual se modifica la Ley 2079 de 2021 y se dictan disposiciones en materia de vivienda rural.

Bogotá, D. C., 22 de noviembre de 2022

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad.

**REF.:** Proyecto de ley número 306, “por medio de la cual se modifica la Ley 2079 de 2021 y se dictan disposiciones en materia de vivienda rural”.

Respetado doctor Lacouture.

En mi condición de Representante a la Cámara, y en ejercicio de las facultades consagradas en el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia, en concordancia con el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992 y de conformidad con las modificaciones introducidas en el artículo 13 de la Ley 974 de 2005, radicó ante la Secretaría General de la Honorable Cámara de Representantes, el Proyecto de ley tiene

como objeto modificar la Ley 2079 de 2021 y dictar disposiciones en materia de vivienda rural.

Adjunto original y tres (3) copias del documento.

Cordialmente,

*[Handwritten signature]*  
**JUAN CARLOS VARGAS SOLER**  
 Representante a la Cámara CITREP-13  
 Bolívar-Antioquia

**KAREN LÓPEZ**  
**KAREN JULIANA LÓPEZ SALAZAR**  
 Representante a la Cámara CITREP-16  
 Urabá

*[Handwritten signature]*  
 Juan Pablo Salazar  
 CITREP # 1

*[Handwritten signature]*  
 Luis Romulo Rueda B  
 CITREP # 8

*[Handwritten signature]*  
 John Fredi

*[Handwritten signature]*  
 James Mosquera Torres

*[Handwritten signature]*  
 Dionisio Quintana

*[Handwritten signature]*  
 Johnairo Gonzalez M

*[Handwritten signature]*  
 Karen Amfrique D.

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**Introducción**

Aun contando con los más recientes y significativos avances en materia de política pública, Colombia continúa siendo el segundo país más desigual de América Latina. Tal situación va más allá de la desigualdad entre individuos y se expande a la desigualdad regional, y aún más, en la relación urbano-rural. Por ejemplo, para 2018 la pobreza multidimensional en cabeceras municipales fue de 13,8%, mientras que en centros poblados y zonas rurales dispersas se ubicó en 39,9%. Vale la pena tener en cuenta que las malas condiciones de vivienda contribuyen en un 13,2% en la incidencia (ajustada) de la pobreza multidimensional. Por lo tanto, preocupa que para el 58,6% de los hogares rurales la vivienda no garantiza los estándares mínimos de calidad, mientras que en hogares urbanos este porcentaje llega al 9,6%.

En virtud de lo anterior, este documento expone el Proyecto de ley “por medio de la cual se modifica la Ley 2079 de 2021 y se dictan disposiciones en materia de vivienda rural”, que pretende ser un instrumento que posibilite la reducción de brechas entre las zonas urbanas y rurales, teniendo en cuenta las diferencias en términos de pobreza, educación y acceso a bienes y servicios que existen entre ambos contextos.

Para ello, se motivará la pertinencia del Proyecto de ley según (1) el alcance del derecho a la vivienda digna y víctimas como sujetos de especial protección (2) construcción y mejoramiento de vivienda (3) priorización de beneficiarios y enfoques diferenciales, y (4) participación y formas organizativas

**1. Alcance del derecho a la vivienda digna**

El derecho a una vivienda digna, contenido en el artículo 51 Superior, ha sido entendido por la Corte Constitucional como un derecho fundamental

autónomo (Sentencia SU-016 de 2021, M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado), en concordancia con la Observación General número 4, en la cual el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (CDESC) precisó que este derecho implica “disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable”.

En la misma providencia el alto tribunal identificó, a modo de reiteración de la jurisprudencia, los elementos que delimitan el concepto de vivienda adecuada así: (i) la seguridad jurídica de la tenencia; (ii) la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; (iii) los gastos soportables; (iv) la habitabilidad; (v) la asequibilidad; (vi) el lugar y (vii) la adecuación cultural. Esto cobra importancia porque la misma Corporación ha resaltado la relación de la vivienda con la dignidad humana, de manera que el derecho a la vivienda no debe ser visto únicamente como la posibilidad de contar con un “techo por encima de la cabeza”, sino que debe implicar el “derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte” (Sentencias T-420 de 2018 M. P. Antonio José Lizarazo y T-024 de 2015 M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

Vistas las características esenciales del derecho, su materialización se ha catalogado como de cumplimiento progresivo, dada la imposibilidad de garantizarlo en un breve período de tiempo y para toda la población al demandar un importante gasto social que el presupuesto no puede solventar en el corto ni el mediano plazo. Esto tampoco implica que el Estado se muestre inactivo, y muy por el contrario resulta obligado a garantizar los contenidos mínimos esenciales y avanzar en la satisfacción plena y cabal del derecho fundamental a la vivienda.

Si bien todas las personas tienen la necesidad de proveerse de una vivienda, el alcance y aplicación del derecho cobra un nuevo significado de cara a la población más vulnerable, para la cual el derecho a la vivienda digna exige mayores esfuerzos presupuestales e inversión de recursos públicos por la imposibilidad que tienen de conseguirla por sus propios medios. En la ruralidad este escenario se recrudece por cuenta de las altas cifras de pobreza y desigualdad del país, sumadas al fenómeno de desplazamiento forzado que ha dejado víctimas en todo el territorio nacional con la consecuente afectación del derecho a la vivienda digna.

Ahora bien, la firma del Acuerdo de Paz entre el Gobierno y las extintas FARC-EP se orientó a finalizar el conflicto armado para dar paso a una fase de construcción de paz que permita, entre otras, transformar de manera estructural el campo, reduciendo las brechas entre el campo y la ciudad y creando condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural.

Es por ello que dedicó un acápite entero a la necesidad de una Reforma Rural Integral que tenga el alcance suficiente para cubrir todas las zonas rurales del país, reconociendo que hay municipios que históricamente han sido más afectados por el conflicto y por el abandono estatal, lo que se evidencia en los altísimos índices de pobreza. De esta manera se da aplicación al enfoque territorial, esto es, el reconocimiento de las necesidades y particularidades económicas, culturales y sociales de determinado territorio, lo que permitirá superar las condiciones de pobreza y desigualdad rural.

Así surgió un nuevo criterio para el entendimiento e interpretación del derecho a la vivienda digna, contenido en el Decreto ley 890 de 2017 por el cual se dictan disposiciones para la formulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de vivienda social rural, expedido por el Presidente de la República con fundamento en lo dispuesto en el artículo 2° del Acto Legislativo 01 de 2016: pensar en un escenario de construcción de paz y posconflicto requiere avanzar hacia una política que ofrezca a la población víctima y excombatiente el acceso a la vivienda en condiciones de inclusión social, a entornos seguros que garanticen su no revictimización y la posibilidad de ejercer el derecho a la ciudad y/o de permanencia (retorno) o de reubicación en el campo. Lo anterior, en el entendido de que el cese de la confrontación armada no es el final del conflicto, pues aún se encuentran por resolver problemas asociados a la restitución de tierras, la seguridad en los territorios para el retorno, entre otros (Contreras, 2015).

Conviene recordar que el desplazamiento forzado ha obligado a las personas “a abandonar intempestivamente su lugar de residencia y sus actividades económicas habituales, debiendo migrar a otro lugar dentro de las fronteras del territorio nacional para huir de la violencia generada por el conflicto armado interno y por el desconocimiento sistemático de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario”<sup>1</sup>, hecho que genera una consecuencia compleja: las víctimas deciden ocupar predios de manera irregular en un intento por satisfacer la necesidad de vivienda. Tanto es así que la Corte Constitucional ha constatado dicha ocupación irregular de predios en el seguimiento a las medidas dirigidas a superar el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado<sup>2</sup>.

A esto se suma, de una parte, la obligación legal contenida en la Ley 1448 de 2011, que establece un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas, centro en torno al cual debe girar el ordenamiento jurídico y cualquier norma contentiva de una discriminación positiva. De otra parte, la más reciente jurisprudencia y normativa expedida para proteger a la mujer, históricamente

<sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2004.

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU-016 de 2021.

afectada por comportamientos que minimizan el alcance de sus derechos y las deja en permanente riesgo de padecer conductas violentas, indica que ellas han de resultar beneficiadas dentro del proyecto de ley propuesto.

Emerge así la necesidad de dictar medidas que procuren la consolidación y el mejoramiento de la vivienda de interés social y prioritario rural para una población diferenciada, al tiempo que contribuye de manera positiva a la estructura social, económica y política del país, objetivos que se persiguen con el articulado propuesto.

## 2. Construcción y mejoramiento de vivienda rural

Siguiendo la ruta trazada por el AF y la ya mencionada Reforma Rural Integral, la transformación estructural del campo busca crear condiciones de bienestar para quienes lo habitan dentro de un entorno de integralidad, esto es, asegurar oportunidades de bienestar y buen vivir derivadas del acceso a la vivienda social rural, entendida como uno de los bienes públicos<sup>3</sup>.

Con esto se pretende la erradicación de la pobreza, el ejercicio pleno de los derechos de la población rural, y la convergencia entre la calidad de vida urbana y la calidad de vida rural en el menor tiempo posible, dado que “el acceso a una vivienda rural digna constituye un pilar fundamental para garantizar el cumplimiento de este principio, pues impacta directamente sobre las dimensiones de la pobreza multidimensional, especialmente sobre la dimensión de condiciones de la vivienda y acceso a servicios públicos”<sup>4</sup>.

Es el mismo Decreto 890 de 2017 el que reitera algunos de los criterios para garantizar las condiciones de vivienda digna en el campo, así: (i) la aplicación de soluciones de vivienda adecuadas con apego a las particularidades del entorno rural y de las comunidades, con el enfoque diferencial pertinente; (ii) la garantía del acceso al agua potable y manejo de aguas residuales mediante soluciones tecnológicas apropiadas; (iii) el otorgamiento de subsidios para construcción y mejoramiento de vivienda en cuyo otorgamiento se priorice a la población en condiciones de pobreza extrema, víctimas, beneficiarios del Plan de distribución de tierras y a las mujeres cabeza de familia; y (4) la participación activa de comunidades en la definición y ejecución de proyectos de las soluciones de vivienda.

En punto de ello, permitir y ampliar el acceso a la construcción y mejoramiento de la vivienda rural, se convierte en un importante mecanismo con el que el Estado cumple el deber de garantizar el derecho a la vivienda digna y, en esa misma vía, satisfacer el interés general y la calidad de vida de los

ciudadanos, más aún cuando están en condiciones de vulnerabilidad.

No puede dejarse de lado que el otorgamiento de una ayuda por parte del Estado contribuye a la superación de esas situaciones que dieron origen a la reiterada vulneración de derechos y abandono y, en consecuencia, garantiza el ejercicio de las garantías constitucionales. No obstante, no basta ni se exige la entrega de una solución de vivienda a todos los que se postulen, pues ello sería inviable desde un punto de vista de sostenibilidad fiscal y no atendería el hecho de que es un deber de carácter progresivo<sup>5</sup>. De ahí la necesidad de que se fortalezcan otros mecanismos que impacten de manera positiva en la satisfacción de este derecho, como lo es la construcción y mejoramiento de las viviendas ubicadas en zona rural con materiales y pautas técnicas adecuadas e idóneas para materializar el confort y ergonomía que abarque incluso a personas con discapacidad. Esto, además de garantizar una vivienda en condiciones dignas, permitiría abarcar un mayor número de beneficiarios de los subsidios y programas estatales.

Para ello, el artículo 1 del presente proyecto propone adicionar un párrafo al artículo 4 de la Ley 2079 de 2021, de manera que, de manera conjunta, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural coordinen, implementen y evalúen el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda de Interés Social Rural (PNVISR) que, si bien fue formulado en la vigencia 2021, a la fecha no ha sido aprobado y requiere ser enfocado de manera diferencial en los territorios más afectados por el conflicto armado como los municipios PDET y las zonas más afectadas por el conflicto (ZOMAC).

Este guarda entera coherencia con el artículo 8 del proyecto, que define el PNVISR como la hoja de ruta y planeación para implementar la Política Pública de Vivienda de Interés Social Rural, al tiempo que establece los criterios a los que deberá ceñirse esa política y las estrategias que podrá contener. A esto se suma que la política que se defina se actualizará acorde al Plan Nacional de Desarrollo que se apruebe en los tiempos previstos para tal fin.

En esta misma línea se somete a consideración el artículo 10, con el que se incluye un nuevo artículo en la Ley 2079 y que permite la adjudicación u otorgamiento de uso de baldíos para vivienda rural en reservas forestales sin sustracción.

Conviene precisar que las altas cifras de desplazamiento forzado y despojo han generado una tensión de rango constitucional entre el derecho a la propiedad –con el consecuente acceso a la tierra–, y el deber de proteger los bienes de la nación, entre los que figuran las reservas forestales. Dicha tensión requiere una nueva valoración, si quienes demandan del Estado la materialización del derecho a la propiedad pertenecen a grupos sujeto de especial protección constitucional como lo son las víctimas

<sup>3</sup> Decreto ley 890 del 28 de mayo de 2017, por el cual se dictan disposiciones para la formulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de la Vivienda Social Rural.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Auto 373 de 2016. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

del conflicto armado interno y el campesinado del país, al tiempo que se contribuye a solucionar la falta de titulación y la inequidad en el acceso a la tierra.

En esa línea, el artículo propuesto pondera los citados intereses superiores al habilitar la adjudicación y el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales para el desarrollo de proyectos productivos, sin que para ello se deba surtir el trámite previo de sustracción y así alcanzar una distribución equitativa de la tierra rural que impediría la repetición del conflicto armado.

Aunado a ello, y como ya se expuso, el derecho a la vivienda digna incluye no solo la formalización en el otorgamiento de los predios y la asignación de vivienda nueva, sino que también puede estar representado en incentivos económicos que beneficien e impulsen la construcción de proyectos productivos en su infraestructura y que contribuyan a mejorar la convivencia de aquellas comunidades cuyos derechos y dignidad, según el Sistema de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, son el centro de atención en la medida en que se debe garantizar su participación en cualquier programa de desarrollo o disposición que los incluya, dentro del marco sostenible de los ecosistemas forestales.

Ya el artículo 12 propuesto define las tipologías de vivienda rural y proyectos tipo, cuyo contenido dispone, a grandes rasgos, que las soluciones de vivienda nueva o mejorada deberán ser acordes a las necesidades y las condiciones ambientales, económicas y socio-culturales de los hogares rurales en cada zona o región del país, según si se trata de población rural dispersa o nucleada. Por su parte, el artículo 13 propuesto define las prioridades para tener en cuenta en el mejoramiento de la vivienda rural (debidas condiciones sanitarias, seguridad estructural y módulo de habitabilidad), y el artículo 14 del proyecto impone que los Ministerios de Vivienda y de Agricultura se articulen con el fin de recaudar la información necesaria para el seguimiento y evaluación de la política pública de vivienda de interés social rural –medida que además permitiría conocer el verdadero impacto de la ejecución de la política pública y satisfacción de derechos–. Así, se adicionarían dos artículos a la Ley 2079 de 2021.

Para concluir este acápite, en el artículo 2 se propone adicionar al listado de principios establecidos en el artículo 5 de la citada Ley 2079, el principio de enfoque territorial, el cual permitirá que las políticas y programas de vivienda y hábitat en la Colombia Rural tengan como propósito reducir la pobreza en el campo y mejorar las condiciones de vida y de desarrollo.

### **3. Priorización de beneficiarios y enfoques diferenciales.**

No es extraño que en el ordenamiento jurídico colombiano el Legislador introduzca medidas que procuren lograr un trato diferenciado en favor de grupos poblacionales con una vulnerabilidad tal

que, bajo la óptica de la Carta Política de 1991, son sujetos de especial protección constitucional.

Para el caso concreto de las víctimas del conflicto, se ha reconocido<sup>6</sup> que en muchos casos provienen de lugares apartados, presentan bajos niveles de educación y difíciles condiciones económicas, lo que las deja en una desprotección estatal por no salvaguardarse sus derechos constitucionales. Esa continua y trágica exposición moral y material a los actos violentos propios del conflicto llevados a su territorio, sin una respuesta estatal que impida o contenga esa afectación, es la prueba inefable de su vulnerabilidad y de la necesidad de recibir un trato diferencial.

En efecto, “la protección constitucional reforzada de las víctimas de desplazamiento forzado se traduce en especiales deberes y responsabilidades de las autoridades nacionales, regionales y locales para garantizar la vivienda digna a esta población. Estas obligaciones tienen que enmarcarse en una política pública estructural, a partir de la cual se dé una respuesta eficaz y oportuna, tanto a la provisión de vivienda transitoria a las víctimas como a la garantía de soluciones duraderas”<sup>7</sup>.

Es por ello que el artículo 3 del presente proyecto de ley incluye un nuevo artículo en la Ley 2079 que define beneficios específicos para las víctimas del conflicto armado y su núcleo familiar, como lo son la reducción tasa de interés del crédito, el otorgamiento del subsidio para mejoramiento o construcción en lote propio, y la flexibilización de requisitos para solicitar créditos. Esto, sin desconocer otras ayudas, sin obviar los requisitos exigidos por la ley aplicable en materia de subsidios y sin atender a la característica de nueva o usada de la vivienda.

Así mismo, el párrafo refuerza la priorización y la enfoca en las víctimas que habitan en los territorios PDET y ZOMAC, los cuales ya figuran en otras codificaciones como un aspecto de relevancia constitucional por la complejidad que representan y por la gran apuesta en términos de efectividad de derechos para su población.

A esta altura conviene destacar que, si bien la postulación y asignación del subsidio familiar aplica por una única vez, ya la Corte Constitucional indicó que no existen limitantes a una nueva postulación cuando el beneficiario recibió el subsidio y por razones completamente ajenas a su voluntad, no pudo disfrutar ni materializar el derecho a la vivienda digna<sup>8</sup>.

Es en este escenario en el que continuamente resultan inmersas las víctimas del conflicto armado,

<sup>6</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-191 de 2021. M. P. José Fernando Reyes Cuartas.

<sup>7</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU-016 de 2021. M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>8</sup> Corte Constitucional, ver Sentencias T-776 de 2012, T-724 de 2012, T-919 de 2011, T-922 de 2010, T-737 de 2010, T-515 de 2010, T-177 de 2010, T-150 de 2010 y T-742 de 2009. Esta línea se reitera en la Sentencia C-191 de 2021. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

ya sea a título de desplazamiento forzado o de despojo, hechos violentos estos que son la causa suficiente para que no puedan poseer el bien.

Con el fin de lograr una integralidad en la regulación propuesta, el artículo 6 del proyecto adiciona la población objetivo definida en la Ley 2079 para efectos de establecer las acciones de promoción de vivienda rural, y amplía su alcance (que actualmente engloba a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, víctima del conflicto armado y aquella en proceso de reincorporación conforme a los Acuerdos de Paz) a la población campesina y a la población residente en territorios PDET y ZOMAC. Además de ello, se precisa que es la población en reincorporación a la vida civil la que merece un trato diferencial, sin que se restrinja a la reincorporación entendida en el marco específico de los Acuerdos de Paz.

De esta manera, toda la población que habita el suelo rural en condiciones de pobreza multidimensional y déficit habitacional, con pertenencia a los grupos poblacionales descritos, recibirá un trato diferencial y que atienda al género, la etnia, la edad, condición de discapacidad y prácticas socioculturales.

Ahora bien, dada la posible convergencia de múltiples factores de priorización, el artículo 7 propuesto adiciona apartados normativos al listado de criterios para tener en cuenta al formular la política pública de vivienda rural ya establecidos en el artículo 20 de la Ley 2079.

Para ello y en tratándose de la priorización de beneficiarios (numeral 7), se incluyen vocablos en materia de cuidadores de personas con discapacidad, se precisa que los subsidios pueden ser en especie o en dinero, y para la adquisición de predios rurales o para la asistencia técnica a soluciones de vivienda rural, además de incluir a las ZOMAC en la caracterización territorial.

En cuanto al acceso a servicios públicos (numeral 8) se propone que las soluciones tecnológicas estén articuladas con los Planes Nacionales de Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural, electrificación y conectividad rural, entre otros. Asimismo, de una parte, se establece que en zona rural se fomenten soluciones alternativas o convencionales, dada la complejidad propia de los territorios y zonas de difícil acceso u operación. De otra parte, se indica el deber del Gobierno nacional de financiar y ejecutar las obras necesarias para garantizar los servicios públicos domiciliarios en territorios PDET y ZOMAC, de manera que tales servicios se presten en condiciones de calidad, continuidad, seguridad y sostenibilidad.

Este numeral está armonizado con el artículo 9 del proyecto, según el cual es necesario incluir un nuevo artículo en la Ley 2079 que disponga proyectos alternativos para satisfacer la demanda de servicios públicos domiciliarios en zonas de difícil acceso, lo que incluye la garantía progresiva en materia de conectividad y telecomunicaciones.

Del criterio de divulgación, enlistarlo como criterio resulta esencial por cuanto su ausencia supone un obstáculo en el acceso y postulación a los programas ofrecidos por el Estado. Es así como la obligación legal de suministrar información clara respecto de esos programas y políticas para garantizar el derecho a la vivienda consolida la oferta institucional en favor de los posibles beneficiarios.

Los criterios de igualdad y transparencia no son más que la reiteración de postulados constitucionales que deben regir este tipo de políticas y programas.

Dicho lo anterior, el proyecto también propone otro mecanismo para materializar la focalización planteada, y que no es otra cosa que dotar de celeridad los trámites iniciados por sujetos de especial protección constitucional aquí mencionados. Así, con el artículo 15 se incluye un párrafo que dispone el trámite preferente para aquellas solicitudes presentadas por víctimas del conflicto armado, campesinos y residentes en zonas PDET y ZOMAC en el marco del reconocimiento de viviendas en asentamientos legalizados, regulado en el Decreto ley 2106 de 2019.

Adicionalmente, y en aras de robustecer el requerimiento financiero de los proyectos de vivienda rural, el artículo 11 del proyecto adiciona la fuente primaria (recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación) y agrega otras fuentes como recursos de entes territoriales, Sistema General de Regalías –SGR–, obras por impuestos, organismos multilaterales y sector privado. De esta manera, se mantienen las asignaciones fijadas en los marcos fiscales y se respetan las pautas que los Gobiernos quieran definir en los planes de desarrollo respectivos.

El artículo 16 del proyecto adiciona a las mujeres víctimas del conflicto armado como beneficiarias de las medidas ya establecidas en el artículo 56 de la multicitada Ley 2079 en favor de las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar. Ello tiene una plena incidencia en la construcción de una nueva estructura social y económica en la que se desvanezcan aquellos estereotipos que históricamente les ha significado un sinnúmero de escenarios que dan cabida a actos discriminatorios.

De esta forma, el Proyecto de ley propone una solución normativa que se ajusta a la realidad social y de posconflicto del país, al tiempo que presenta más fórmulas para que los sujetos de especial protección constitucional, cuyos derechos han sido histórica y sistemáticamente desconocidos, sean protegidos por el Estado.

#### **4. Participación y formas organizativas.**

En consonancia con los postulados constitucionales que trazan el derecho a la libre asociación, de las formas asociativas y solidarias de propiedad, y el fortalecimiento de las organizaciones solidarias (artículos 38, 58 - inc. 3 y 333 - inc. 3, C. P.), en el Proyecto de ley, artículo 5, se propone incluir un artículo que apoye a las organizaciones sociales de vivienda.

Esto implica que, al momento de diseñar e implementar las políticas, el Gobierno y las entidades territoriales crearán espacios para que organizaciones sociales, formas cooperativistas y populares tengan un papel activo en tal ejecución. En ello también se mantiene el rol activo que a la fecha han tenido las cajas de compensación, como operadoras y oferentes de los programas de subsidio familiar en Colombia.

De ahí que también se proponga en el artículo 4, como novedad, la contratación de encargos de gestión con cooperativas de vivienda, organizaciones populares de vivienda o juntas de vivienda comunitaria a efectos de cumplir con los procesos de divulgación y trámite para las postulaciones y adjudicación de auxilios. Para ello se adicionaría el texto del artículo 16 de la Ley 2079 de 2021.

### 5. Constitucionalidad del Proyecto de ley

La fórmula del Estado Social de Derecho imperante en Colombia implica un tránsito desde la noción liberal de Estado de Derecho, entendido como la sujeción al imperio de la ley y la separación de poderes, a una visión con contenidos sustantivos más robustos asociados a la prevalencia de principios –dentro de los cuales están los derechos– como los criterios para orientar toda la labor del Estado<sup>9</sup>.

Adicionalmente, dicho tránsito entre la noción liberal y la noción social implicó el robustecimiento del catálogo de derechos contenido en la Constitución, pues los derechos de la tradición liberal (los derechos civiles y políticos), se complementaron con el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales.

En ese marco, el artículo 51 de la Constitución de 1991 reconoció el derecho a la vivienda digna y la correlativa obligación del Estado de “[promover] planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos planes de vivienda”. Sumado a esto, en materia rural el mandato del artículo 64 Superior precisa que “[e]s deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social (...) con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de los campesinos”. La lectura armónica de estos dos mandatos permite concluir que a partir de 1991 se reconoce el derecho a la vivienda digna de los habitantes de las zonas rurales.

La Corte Constitucional ha llenado de contenido el derecho a la vivienda digna a partir del mandato del artículo 93 de la Constitución, que señala que los derechos constitucionales deben interpretarse de conformidad con los tratados sobre derechos humanos ratificados por Colombia. En ese entendido, ha traído tanto el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

(PIDESC), como la Observación General del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (en adelante Comité DESC), para desarrollar el alcance y contenido del derecho a la vivienda digna:

*1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.*

(...)

Entonces, a partir de los estándares del PIDESC, la Corte Constitucional ha reconocido que el derecho a la vivienda digna “implica contar con un lugar, propio o ajeno, que le permita a la persona desarrollarse en unas mínimas condiciones de dignidad y satisfacer su proyecto de vida”<sup>10</sup>. La Corte ha incorporado los elementos desarrollados en la Observación General 4 del Comité DESC respecto a las características con las que debe contar una vivienda digna y ha afirmado que:

“En primer lugar, debe presentar condiciones adecuadas, las cuales dependen de la satisfacción de los siguientes factores, entre otros: **(i) Habitabilidad**, es decir, que la vivienda cumpla con los requisitos mínimos de higiene, calidad y espacio necesarios para que una persona y su familia puedan ocuparla sin peligro para su integridad física y su salud. **(ii) Facilidad de acceso a los servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición de sus ocupantes.** **(iii) Ubicación que permita el fácil acceso a opciones de empleo, centros de salud y educativos, y otros servicios sociales, y en zonas que no pongan en riesgo la salud de los habitantes.** **(iv) Adecuación cultural a sus habitantes** // En segundo lugar, debe rodearse de garantías de seguridad en la tenencia, condición que comprende, entre otros aspectos: **(i) Asequibilidad**, que consiste en la existencia de una oferta suficiente de vivienda y de posibilidades de acceso a los recursos requeridos para satisfacer alguna modalidad de tenencia, entre otros. (...). **(ii) Gastos soportables**, que significa que los gastos de tenencia –en cualquier modalidad– deben ser de un nivel tal que no comprometan la satisfacción de otros bienes necesarios para la garantía de una vida digna de los habitantes de la vivienda. Para satisfacer este componente, el Estado debe, por ejemplo, crear subsidios para quienes no puedan sufragar el costo de la tenencia y sistemas de financiación que permitan a las familias acceder a la vivienda sin comprometer su vida en condiciones dignas, proteger a los inquilinos contra aumentos desproporcionados en los cánones de arrendamiento

<sup>9</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-406 de 1992, M. P. Ciro Angarita Barón.

<sup>10</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-837 de 2012, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

y facilitar el acceso a materiales de construcción. **(iii) Seguridad jurídica en la tenencia**, que implica que las distintas formas de tenencia estén protegidas jurídicamente, principalmente contra el desahucio, el hostigamiento, o cualquier forma de interferencia arbitraria e ilegal<sup>11</sup>.

Es así como el presente proyecto busca materializar las garantías reconocidas en los artículos 51 y 64 de la Constitución, y pretende hacerlo cumpliendo con los estándares internacionales respecto al contenido del derecho a la vivienda.

En primera medida, no busca solamente mejorar la prioridad en el acceso a viviendas dignas de sujetos especialmente protegidos por la Constitución, teniendo en cuenta la pertenencia cultural y territorial, sino que persigue otra clase de beneficios para el mejoramiento y la construcción, para lo cual se propone la modificación de principios y criterios orientadores como igualdad y transparencia. Segundo, también busca promover el acceso y el mejoramiento de las condiciones habitacionales mediante herramientas como subsidios y créditos, entre otros beneficios, atendiendo las condiciones diferenciadas de los habitantes. En tercer lugar, el proyecto también pretende mejorar el alcance de las políticas incorporando un componente de divulgación. En cuarto lugar, reconoce la necesidad de la provisión de servicios públicos domiciliarios acordes con la interpretación del derecho a la vivienda digna. Finalmente, insiste en la priorización de las víctimas y los trabajadores agrarios en el trámite de reconocimiento de viviendas en asentamientos legalizados.

A esto se añade que la Corte Constitucional ha indicado que el Estado tiene como obligación encaminar sus acciones para que el mandato de igualdad sea real y efectivo a través de la adopción de medidas en favor de grupos discriminados o marginados, y mediante la especial protección constitucional de personas en condiciones de debilidad manifiesta. En esa misma línea se ha referido al principio de solidaridad social (artículo 95 superior), es decir, como un deber de todos los asociados que, de forma correlativa, genera medidas de protección de las personas que se encuentren en estado de vulnerabilidad o debilidad manifiesta como consecuencia de fenómenos sociales económicos o naturales<sup>12</sup>.

Se evidencia entonces que las medidas contenidas en el Proyecto de ley (i) se articulan con el régimen constitucional relacionado con las actividades de planeación y presupuesto; (ii) constituyen un desarrollo del derecho de acceder a la vivienda digna reconocido en el artículo 51, en tanto se orientan a materializar planes de vivienda y a crear sistemas adecuados de financiación para

así superar el déficit habitacional rural con apoyo en los subsidios, y (iii) son una expresión del deber que tiene el Estado de promover el acceso progresivo de los trabajadores agrarios a la vivienda según lo prescribe el artículo 64, al tiempo que debe procurar medidas en favor de grupos de personas con mayor grado de vulnerabilidad según lo prescribe el artículo 13, dentro de los que se encuentran las víctimas del conflicto armado.

Es por esto que fortalecer el programa de vivienda rural es una tarea que le corresponde tanto al Gobierno nacional como al Congreso de la República, pues urge realizar modificaciones normativas que representarían un impacto favorable en la ejecución del programa, agilizando y mejorando el programa de vivienda rural, sin desconocer la diversidad de Colombia y sus habitantes.

En suma, el presente proyecto además de tener como objetivo dar respuesta a la situación concreta de déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda digna en zonas rurales, es un desarrollo normativo que da cumplimiento a mandatos constitucionales, a la jurisprudencia constitucional y a instrumentos internacionales de Derechos Humanos que hacen parte del bloque de constitucionalidad, por cuanto corresponde al Estado adoptar las medidas para la superación de las condiciones y omisiones estructurales que originaron la violación de derechos y garantías fundamentales de que son titulares los sujetos de especial protección.

#### ARTICULADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 306 CÁMARA

*por medio de la cual se modifica la Ley 2079 de 2021 y se dictan disposiciones en materia de vivienda rural.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto.** La presente Ley tiene como fin modificar la Ley 2079 de 2021 y dictar disposiciones en materia de vivienda en zonas rurales del país.

**Artículo 2º.** Adiciónense párrafos al artículo 4º de la Ley 2079 de 2021, el cual quedará así:

**Parágrafo 1º. Como parte de la política de Estado de vivienda y hábitat,** el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), coordinarán, implementarán y evaluarán el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda de Interés Social Rural (PNVISR), el cual constituye la hoja de ruta y de planeación para la implementación de la Política Pública de Vivienda de Interés Social Rural (PPVISR) en Colombia, con programas, estrategias y acciones que permitan promover la vivienda digna en el sector rural, disminuir el déficit habitacional cualitativo y cuantitativo en el campo, y contribuir al desarrollo humano, social y sostenible del campesinado, especialmente en los territorios más afectados por el conflicto armado como los

<sup>11</sup> Corte Constitucional, Sentencias T-837 de 2012 M. P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-585 de 2006 M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-703 de 2015 M. P. Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>12</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU-016 de 2021.

municipios PDET y las zonas más afectadas por el conflicto (ZOMAC).

**Parágrafo 2°.** El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio entregará informe bianual de la implementación del Plan Nacional de Construcción de Vivienda de Interés Social Rural – PNVISR a la Comisión Séptima de Cámara de Representantes y Senado de la República.

**Artículo 3°.** Adiciónese el numeral 11 al artículo 5 de la Ley 2079 de 2021, el cual quedará así:

**11. Enfoque territorial.** Las políticas y programas de vivienda y hábitat en Colombia tendrán enfoque territorial. El enfoque territorial requiere de un análisis urbano-rural, como de acciones e inversiones en materia de vivienda y hábitat para reducir la pobreza rural, mejorar condiciones de vida en el campo y promover el desarrollo rural; dada la persistencia de desigualdades territoriales, que dejan a los territorios rurales y campesinos, marginados y en precarias condiciones. En tal sentido, son prioritarios los programas y proyectos de construcción y mejoramiento de vivienda rural-campesina, y de hábitat rural.

**Artículo 4°.** Inclúyase un nuevo artículo de la Ley 2079 de 2021, el cual quedará así:

**Artículo 14A. Beneficios en Materia de Vivienda a Favor de las Víctimas del Conflicto Armado.** Sin perjuicio de otras medidas de priorización en materia de vivienda, y para mejorar las condiciones de vida y garantizar el derecho a la vivienda digna de la población víctima del conflicto armado, el Gobierno nacional otorgará beneficios a dicha población para la compra de vivienda nueva o usada, construcción en lote propio o mejoramiento de vivienda, en área rural o urbana, a través del Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda), Findeter, las Cajas de Compensación Familiar, el Fondo Nacional del Ahorro, el Banco Agrario de Colombia, Cooperativas de ahorro y crédito, u otras entidades financieras. Los beneficios consistirán en la reducción en la tasa de interés del crédito de vivienda, el otorgamiento de subsidio familiar para mejoramiento de vivienda o construcción de vivienda en lote propio, el otorgamiento de subsidio para compra de vivienda nueva o usada, la flexibilización de los requisitos de solicitud de créditos para adquisición, construcción o mejoramiento de vivienda, entre otros.

Los beneficios de reducción de tasa de interés del crédito de vivienda, así como el otorgamiento de subsidio para la compra de vivienda nueva, usada y construcción de lote propio o mejoramiento de vivienda, serán otorgados únicamente a las víctimas y núcleos familiares que no tengan vivienda o la vivienda esté en condiciones precarias. También se exigirá con los requisitos dispuestos por el Gobierno nacional y demás entidades para acceder a un crédito individual de vivienda nueva o mejoramiento de vivienda o un subsidio.

**Parágrafo 1°.** Las víctimas que residan en los territorios donde existan Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y en las zonas más afectadas por el conflicto armado – ZOMAC, serán priorizadas en los programas y beneficios de vivienda.

**Artículo 5°.** Modifíquese el artículo 16 de la Ley 2079 de 2021, el cual quedará así:

**Artículo 16. Contratación de Encargos de Gestión.** Fonvivienda podrá contratar directamente encargos de gestión con las Cajas de Compensación Familiar, Cooperativas de vivienda, organizaciones populares de vivienda o Juntas de vivienda comunitaria, a través de los cuales se ejecuten los procesos de divulgación, comunicación, información, recepción de solicitudes, verificación y revisión de la información, digitación, ingreso al Registro Único de Postulantes del Gobierno nacional, prevalidación y, en general, el desarrollo de las actividades de asignación que impliquen la operación del subsidio familiar de vivienda a cargo de Fonvivienda.

**Artículo 6°.** Inclúyase un nuevo artículo en la Ley 2079 de 2021, el cual quedará así:

**Artículo 18A. Política de apoyo a las organizaciones sociales de vivienda.** En el diseño e implementación de políticas, programas y proyectos de vivienda y hábitat, el Gobierno nacional y los entes territoriales priorizarán y facilitarán la participación de organizaciones sociales integrantes del Sistema Nacional de Vivienda de interés social, tales como organizaciones populares de vivienda (OPV), cooperativas de vivienda, cajas de compensación familiar, Juntas de acción comunal y juntas de vivienda comunitaria. Dichas entidades tendrán un papel activo en el fomento, ejecución, gestión, asistencia técnica, seguimiento y promoción de soluciones de vivienda de interés social, incluyendo los programas de mejoramiento y de autoconstrucción de vivienda.

En la ejecución del Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural –Planfes– se deberán incluir estrategias para fortalecer las organizaciones populares de vivienda (OPV), cooperativas de vivienda, cooperativas de ahorro y crédito, cajas de compensación familiar, Juntas de acción comunal y juntas de vivienda comunitaria en el sector rural.

**Artículo 7°.** Modifíquese el artículo 19 de la Ley 2079 de 2021, el cual quedará así:

**Artículo 19. Población Objetivo.** Es la población que habita en suelo rural definido en los POT, PBOT y EOT y se encuentra en condiciones de alta pobreza multidimensional y déficit habitacional, la cual será atendida de manera diferencial de acuerdo con el género, etnia, edad, condición de discapacidad y prácticas socioculturales.

Adicionalmente se tendrá en cuenta, ajustado a las realidades socioeconómicas de la región cómo criterio de priorización, la población que se encuentre en situación de pobreza y vulnerabilidad,

la población campesina, la población residente en territorios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y en las Zonas más afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC), la población víctima del conflicto armado y aquella que se encuentre en procesos de reincorporación a la vida civil. Para tal efecto, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio recurrirá a la información proveniente de las bases de datos utilizadas para la focalización como Sisbén, UARIV, Unidos, ARN y a otras particulares de las comunidades étnicas u organizaciones campesinas, entre otras.

**Artículo 8°.** Modifíquense los numerales 7 y 8 del artículo 20 de la Ley 2079 de 2021 y añádanse nuevos numerales, los cuales quedarán así:

**7. Priorización de beneficiarios.** Se identificarán territorios y hogares que presenten las mayores carencias habitacionales y altos índices de pobreza multidimensional, priorizando personas reconocidas como víctimas del conflicto armado, mujeres cabeza de familia, personas con discapacidad y sus cuidadores, adultos mayores, población campesina y étnica, población en: proceso de reincorporación y restitución de tierras para ser beneficiarios de subsidios (en dinero o en especie) para vivienda de interés social rural, créditos para construcción y mejoramiento de vivienda rural, subsidios para adquisición de predios rurales y asistencia técnica a soluciones de vivienda rural. En tal sentido se priorizarán hogares rurales ubicados en territorios donde se desarrollen programas de desarrollo territorial como PDET, PNIS, entre otros de interés nacional, y en las zonas más afectadas por el conflicto armado-ZOMAC.

**8. Acceso a Servicios públicos.** Se procurará brindar soluciones tecnológicas apropiadas para garantizar el acceso al agua, el manejo de aguas residuales y demás servicios públicos domiciliarios en las viviendas rurales, siguiendo los lineamientos técnicos e institucionales establecidos y en coordinación con otros programas y proyectos del Gobierno nacional, articulados con los Planes Nacionales de Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural, electrificación y conectividad rural entre otros. En las zonas rurales del país se fomentarán las soluciones alternativas o convencionales de agua para el consumo humano, saneamiento básico, de energía y telecomunicaciones, individuales o colectivas.

El Gobierno nacional y los entes territoriales priorizarán en el año siguiente a la promulgación de esta ley, la financiación y ejecución de obras para garantizar la prestación de servicios públicos domiciliarios básicos en las zonas rurales de los municipios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y en las Zonas más afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC), en

condiciones de calidad, continuidad, seguridad y sostenibilidad.

**10. Divulgación.** El Ministerio de Vivienda, Ciudad y territorio garantizará la difusión de amplio alcance (garantizando así la información y comunicación al sector rural y rural disperso) de manera clara de los procedimientos, criterios de priorización, requisitos de los diferentes programas de la política pública de vivienda rural y fases participativas. Comunicación que tendrá un enfoque territorial para que la población objeto de la presente ley puedan conocer y acceder a estos beneficios. Para ello se puede acudir a campañas por medio de avisos radiales, plegables, pauta en medios de comunicación locales, redes sociales, entre otros.

**11. Igualdad.** Se promoverá la igualdad material en el acceso a los beneficios de la vivienda y procurará la implementación de medidas de protección contra las prácticas discriminatorias y la definición de criterios objetivos de focalización del gasto público en las familias con mayores necesidades.

**12. Transparencia.** Se responderá de manera integral al principio de transparencia, incluidas las contrataciones que se celebren, independientemente del régimen jurídico de que se trate. De igual forma, se garantizará la transparencia en el uso de los recursos y en el ejercicio de las competencias.

**Artículo 9°.** Inclúyase un nuevo artículo en la Ley 2079 de 2021, el cual quedará así:

**Artículo 20A. Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de vivienda de Interés Social Rural (PNVISR).** El Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda de Interés Social Rural (PNVISR), constituirá la hoja de ruta y de planeación para la implementación de la Política Pública de Vivienda de Interés Social Rural (PPVISR) en Colombia, con programas, estrategias y acciones que permitan promover la vivienda digna en el sector rural, disminuir el déficit habitacional cualitativo y cuantitativo en el campo, y contribuir al desarrollo humano, social y sostenible del campesinado. Estará a cargo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR).

En la elaboración, actualización e implementación del PNVISR, se considerarán criterios como:

1. Aplicación de soluciones de vivienda adecuadas, en consideración de las particularidades del medio rural y las comunidades, con enfoque diferencial, de género y territorial.
2. Promoción y aplicación de soluciones tecnológicas apropiadas (soluciones individuales) para garantizar acceso a agua potable y manejo de aguas residuales.

3. El otorgamiento de subsidios para la construcción y el mejoramiento de vivienda, que prioricen a la población en pobreza extrema, las víctimas del conflicto armado, las mujeres cabeza de familia, las personas con discapacidad, el campesinado, los grupos étnicos y la población en proceso de reincorporación a la vida civil.
4. Participación de las comunidades en la definición de las soluciones de vivienda y en la ejecución de los proyectos.

Asimismo, el PNVISR contemplará estrategias como:

1. Soluciones de vivienda rural subsidiadas adecuadas al entorno rural, regional y cultural.
2. Enfoque diferencial para el acceso a subsidios de Vivienda de Interés Social Rural –VISR–.
3. Otorgamiento y ejecución de subsidios para construcción y Mejoramiento –VISR–.
4. Otorgamiento y ejecución de créditos para construcción y Mejoramiento de –VISR–.
5. Generación de capacidades comunitarias y participación activa de los beneficiarios en la estructuración y ejecución de proyectos.
6. Asistencia técnica para el mantenimiento y sostenibilidad de las soluciones de vivienda social rural subsidiadas.

El PNVISR se actualizará cada vez que sea aprobado un nuevo Plan Nacional de Desarrollo y se articulará con él.

**Artículo 10.** Inclúyase un nuevo artículo en la Ley 2079 de 2021, el cual quedará así:

**Artículo 21A. Servicios Públicos en Zonas de Difícil Acceso.** Cuando la dispersión o las condiciones de terreno impidan conectar la vivienda rural a sistemas o redes de alcantarillado, acueductos y energía eléctrica, se contemplarán alternativas como la construcción de baterías sanitarias con pozos sépticos, acueductos veredales y disposición de biodigestores en materia de acueducto y saneamiento básico, así como la instalación de paneles solares u otros sistemas de energía fotovoltaica para proveer energía a los hogares rurales. Para ello se atenderá la regulación en materia de competencias del nivel territorial y nacional.

El Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones continuará con su competencia para garantizar la accesibilidad, uso y apropiación de conectividad y telecomunicaciones en viviendas ubicadas en zonas rurales de difícil acceso, en condiciones de equidad e inclusión social.

**Artículo 11.** Inclúyase un nuevo artículo en la Ley 2079 de 2021, el cual quedará así:

**Artículo 21B. Adjudicación u otorgamiento de uso de baldíos para vivienda rural en reservas forestales protectoras-productoras y de reserva forestal de la ley 2ª de 1959 sin sustracción.** Para facilitar la implementación de programas

de vivienda rural y la formalización de viviendas rurales ubicadas en baldíos de reservas forestales protectoras-productoras y en las zonas tipo C, B y A de la zonificación y ordenamiento de las áreas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, la Agencia Nacional de Tierras podrá adjudicar u otorgar el uso de los baldíos que se encuentren en su interior, para vivienda rural, a campesinos, víctimas del conflicto armado y grupos étnicos, sin que para ello sea necesaria la sustracción de dichas áreas. con ajuste a los principios que rigen sus actuaciones. El Gobierno nacional reglamentará la materia.

**Artículo 12.** Modifíquese el artículo 22 de la Ley 2079 de 2021, el cual quedará así:

**Artículo 22. Financiación de la Vivienda Rural.** La vivienda de interés social rural tendrá, como principal fuente de financiación, los recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación (PGN), sin perjuicio de otras fuentes de financiación que se implementen para el efecto.

Dadas las restricciones presupuestales y las necesidades de vivienda rural, además del PGN la vivienda rural de interés social-VISR- podrá ser financiada con otras fuentes como: Recursos de entes territoriales, Sistema General de Regalías –SGR–, obras por impuestos, organismos multilaterales y sector privado.

**Artículo 13.** Modifíquese el artículo 23 de la Ley 2079 de 2021, el cual quedará así:

**Artículo 23. Tipologías de Vivienda Rural y Proyectos Tipo.** Una tipología de vivienda rural corresponde a la propuesta técnica y financiera sobre la idea general del proyecto previo a la ejecución del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural. Adicionalmente, deben adaptarse a los contextos físicos y ambientales del entorno –particularidades climáticas, geográficas y topográficas–, de la misma forma que a las condiciones físicas, socioeconómicas culturales y las necesidades básicas de sus habitantes. En ese sentido, las soluciones de vivienda nueva o mejorada deberán ser acordes a las necesidades y las condiciones ambientales, económicas y socio-culturales de los hogares rurales en cada zona o región del país, diferenciadas para población rural dispersa o nucleada.

Las tipologías por implementar deberán adecuarse al entorno rural, regional y cultural, a través del proceso de validación en la etapa de preconstrucción a cargo de Fonvivienda y por medio de acciones relacionadas al componente de diálogo social que, entre otros objetivos, permite la participación activa de cada una de las comunidades beneficiarias.

Los proyectos de vivienda de interés social rural nueva o de mejoramiento de vivienda y en construcción en sitio propio, que se financien total o parcialmente con recursos del Sistema General de Regalías u otras fuentes, podrán formularse a partir de diseños o intervenciones tipo, que de carácter general recojan las condiciones socio culturales y las necesidades básicas de cada hogar identificado

como potencial beneficiario. En todo caso, para estos diseños o intervenciones tipo, deberá demostrarse el cumplimiento de requisitos de viabilidad técnica y financiera.

El Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio reglamentará las condiciones básicas que establece el presente artículo.

**Artículo 14.** Inclúyase un nuevo artículo en la Ley 2079 de 2021, el cual quedará así:

**Artículo 23A. Prioridades en el Mejoramiento de Vivienda Rural.** En relación a la modalidad de Mejoramiento de Vivienda y Saneamiento Básico Rural se deberán implementar acciones integrales en el siguiente orden de prioridad: a.) Vivienda Saludable Rural- asociada a las obras que permitan que la vivienda rural tenga las debidas condiciones sanitarias, b.) Vivienda y Seguridad Estructural – la cual hace referencia a aquellas obras prioritarias de seguridad estructural, y c.) Vivienda rural y módulo habitacional que complementa mediante un módulo de habitabilidad (estructura independiente) la solución de vivienda rural.

**Artículo 15.** Inclúyase un nuevo artículo en la Ley 2079 de 2021, el cual quedará así:

**Artículo 23B. Seguimiento y evaluación a la vivienda rural.** El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en articulación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) deberán diseñar e implementar un sistema de información, seguimiento y evaluación de la política pública de vivienda de interés social rural.

**Artículo 16.** Adiciónese un parágrafo al artículo 122 del Decreto ley 2106 de 2019, modificado por el artículo 30 de la Ley 2079 de 2021, el cual quedará así:

**Artículo 122. Reconocimiento de las viviendas en asentamientos legalizados.** Los alcaldes de los municipios y distritos que cuenten con la figura del curador urbano, mediante acto administrativo, deberán asignar en las oficinas de planeación municipal o distrital o en las entidades del nivel central o descentralizado de la rama ejecutiva del municipio o distrito que este defina, la competencia para conocer las solicitudes de reconocimiento de edificaciones de las viviendas de interés social y usos complementarios que se ubiquen en asentamientos que hayan sido objeto de legalización urbanística.

Los alcaldes de los municipios y distritos que cuenten con la figura de curador urbano también podrán conferir la función del trámite, estudio y expedición de los actos de reconocimiento de las viviendas de interés social y usos complementarios que se ubiquen en asentamientos que hayan sido objeto de legalización urbanística a particulares que ejerzan funciones públicas, siempre y cuando para ello se suscriba el correspondiente convenio.

Una vez la competencia sea asignada, en las oficinas de planeación o en las entidades del nivel central o descentralizado de la rama ejecutiva

del municipio o distrito o mediante convenio con particulares que ejerzan funciones públicas, el trámite será adelantado sin costo para el solicitante.

**Parágrafo 1º.** Las solicitudes que tengan como población beneficiaria a víctimas del conflicto armado, la población campesina, la población residente en territorios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y en las Zonas más afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC) tendrán trámite preferente.

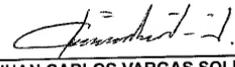
**Artículo 17.** Modifíquese el artículo 56 de la Ley 2079 de 2021, el cual quedará así:

**Artículo 56. Beneficios diferenciales en materia de vivienda a favor de las mujeres víctima de violencia intrafamiliar y mujeres víctimas del conflicto armado.** El Gobierno nacional, con el propósito de procurar la autonomía económica, la seguridad y el bienestar material y emocional de esta población, promoverá, en el marco de su política pública habitacional, beneficios diferenciales a favor de las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar y mujeres víctimas del conflicto armado en materia de vivienda, en suelo urbano o rural.

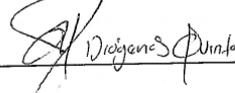
El Gobierno nacional reglamentará esta disposición.

**Artículo 18. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

  
**JUAN CARLOS VARGAS SOLER**  
 Representante a la Cámara – CITREP-13  
 Bolívar-Antioquia

  
 Juan Pablo Salazar  
 Citrep # 1

  
 Diego S. Pinheiro

  
 Juan Daro Gonzalez

**KAREN JULIANA LÓPEZ SALAZAR**  
 Representante a la Cámara CITREP-16  
 Urabá

  
 Luis Emilio Ricardo Buelvas  
 CITREP #8  
 Bolívar-Sucre

C. R. V. CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL	
El día	30 de noviembre del año 2022
Ha sido presentado en este despacho el	Proyecto de Ley <input checked="" type="checkbox"/> Acto Legislativo
No.	306 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por:	HR Juan Carlos Vargas, H.R. Karina Juliana Lopez, HR Juan Pablo Salazar.
<b>SECRETARIO GENERAL</b>	

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 307 DE 2022  
CÁMARA**

*por medio del cual se promueve la autonomía, asistencia personal y protección social de las personas con discapacidad y se reconocen las labores de cuidado no remuneradas en las que hayan participado miembros de su círculo familiar y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá D. C., 30 de noviembre de 2022.

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General Cámara de Representantes  
Ciudad

Asunto: Proyecto de ley número 307 de 2022, *por medio del cual se promueve la autonomía, asistencia personal y protección social de las personas con discapacidad y se reconocen las labores de cuidado no remuneradas en las que hayan participado miembros de su círculo familiar y se dictan otras disposiciones.*

Respetado Secretario General,

En mi condición de Congresista de la Cámara de Representantes de la República de Colombia, radico ante su despacho el presente proyecto de ley, *por medio del cual se promueve la autonomía, asistencia personal y protección social de las personas con discapacidad y se reconocen las labores de cuidado no remuneradas en las que hayan participado miembros de su círculo familiar y se dictan otras disposiciones*, con el fin de iniciar con el trámite legislativo correspondiente:

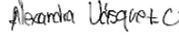
Cordialmente.

  
SANTIAGO OSORIO  
MARÍN  
Representante a la Cámara

  
ERICK ADRIÁN VELASCO  
Representante a la Cámara

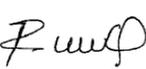
  
WILSON ARIAS  
Senador de la República

  
MARÍA JOSÉ PIZARRO  
Senadora de la República

  
EIDER ALEXANDRA  
VÁSQUEZ OCHOA  
Representante a la Cámara

  
ANA CAROLINA ESPITIA  
Senadora de la República

  
LEYLA MARLENY  
RINCÓN  
Representante a la Cámara

  
ROBERT DAZA  
GUEVARA  
Senador de la República  
Polo Democrático - Pacto  
Histórico

  
JUAN DIEGO MUÑOZ  
Representante a la Cámara  
Partido Alianza Verde

  
JULIÁN PEINADO  
RAMÍREZ  
Representante a la  
Cámara  
Departamento de  
Antioquia

  
SANDRA YANETH  
JAIMES CRUZ  
Senadora de la República -  
Polo Democrático - Pacto  
Histórico.

  
CRISTIAN DANILO  
AVENDAÑO FINO  
Representante a la Cámara por  
Santander  
Partido Alianza Verde

  
WILMER  
CASTELLANOS  
HERNÁNDEZ  
Representante a la  
Cámara por Boyacá

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 307 DE 2022  
CÁMARA**

*por medio del cual se promueve la autonomía, asistencia personal y protección social de las personas con discapacidad y se reconocen las labores de cuidado no remuneradas en las que hayan participado miembros de su círculo familiar y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

**Disposiciones Generales**

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto promover en las personas con discapacidad el ejercicio pleno y en igualdad de condiciones que las demás, del derecho a la autonomía personal y su protección social, a través de la regulación de la asistencia personal, la renta básica y al reconocimiento de las labores de cuidado no remuneradas brindadas por un familiar.

**Artículo 2º. Ámbito de Aplicación.** Las disposiciones contenidas en la presente Ley se aplicarán en todo el territorio nacional.

**Artículo 3º. Principios.** Los principios aplicables a la presente disposición son:

- a) **Autonomía:** facultad de la persona que puede obrar según su criterio, con independencia de la opinión o el deseo de otros.
- b) **Solidaridad:** apoyo incondicional a causas o intereses ajenos, especialmente en situaciones comprometidas o difíciles.
- c) **Respeto:** es el reconocimiento, consideración, atención o deferencia que se debe a las personas.
- d) **Reconocimiento:** acción de distinguir a una persona entre las demás. Dicho reconocimiento se logra a partir del análisis de las características propias de la persona.
- e) **Visibilización:** hacer evidente la diversidad humana y el contexto de las personas con discapacidad desde lo que no puede verse a simple vista.
- f) **Universalidad:** garantía de la protección para todas las personas, sin ninguna discriminación, en todas las etapas de la vida.
- g) **Progresividad:** Avance e incremento gradual del reconocimiento de derechos de que trata la presente Ley de manera expedita y eficaz para personas con discapacidad y sus cuidadores familiares, cuyo fin último es alcanzar la universalidad.
- h) **Protección social:** Garantía de políticas y acciones en diversos temas con el fin de promover el goce efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales en el mundo del trabajo, el derecho a la alimentación, a la salud, a la educación, a la pensión y el cuidado, así como el derecho a un nivel digno

de ingreso, de las personas con discapacidad y sus cuidadores familiares.

**Artículo 4º. Definiciones.** Las definiciones aplicables a la presente disposición son:

- a) **Discapacidad:** deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir la participación plena y efectiva de las personas que poseen estas deficiencias en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.
- b) **Personas con discapacidad:** Aquellas personas que tengan condiciones físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a mediano y largo plazo que, al interactuar con diversas barreras incluyendo las actitudinales, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.
- c) **Autonomía:** Derecho de las personas con discapacidad de tomar sus propias decisiones y el control de las acciones que las involucran para una mejor calidad de vida, basada dentro de lo posible en la autosuficiencia.
- d) **Renta básica:** Transferencia monetaria no condicionada para la garantía de condiciones de buen vivir de las personas con discapacidad y cuidadores familiares.
- e) **Labores de cuidado no remuneradas:** labores de apoyo como tareas de autocuidado o acompañamiento, entre otras, que son ejercidas sin una contraprestación económica, usualmente por mujeres que son familiares o personas cercanas a las personas con discapacidad.
- f) **Asistencia Personal:** La actividad de apoyo humano que necesita una persona con discapacidad para garantizar su derecho a una vida autónoma e independiente en igualdad de condiciones
- g) **Asistente personal:** persona adulta capacitada para brindar apoyo, de manera remunerada, a las personas con discapacidad para el desarrollo de actividades de la vida diaria, con el objetivo de asegurar su autonomía e independencia. Pueden ser temporales o permanentes.
- h) **Capacidad Jurídica:** Derecho de todas las personas al reconocimiento como titular de derechos ante la ley, concediéndole protección plena de sus derechos dentro del ordenamiento vigente. Adicionalmente le reconoce como persona facultada para realizar, por su cuenta y a voluntad, transacciones y establecer relaciones jurídicas.
- i) **Vida Independiente:** Es el control que ejercen las personas con discapacidad, de manera libre y autónoma, sobre la manera en que quieren vivir, mediante el ejercicio pleno de sus derechos fundamentales.

## CAPÍTULO II

### Programa Nacional de Asistencia Personal y Ejercicio de la Autonomía Personal para Personas con Discapacidad

#### **Artículo 5º. Programa nacional de asistencia personal y ejercicio de la autonomía personal.**

Créase el Programa Nacional de Asistencia Personal y Ejercicio de la Autonomía Personal de las personas con discapacidad, como una prestación Estatal desde la protección social, con el principal objetivo de avanzar en la promoción y fortalecimiento de la autonomía, independencia, y protección social de las personas con discapacidad para el ejercicio pleno de una vida autónoma e independiente a cargo del ente rector del Sistema Nacional de Discapacidad.

El Sistema Nacional de Discapacidad es el responsable de la ejecución de la presente ley, en el marco de sus funciones y competencias.

#### **Artículo 6º. Facultades del consejo nacional de discapacidad para la implementación del programa.**

Facúltase al Consejo Nacional de Discapacidad para que oriente al ente rector del Sistema Nacional de Discapacidad en el marco de la implementación del Programa de Asistencia Personal y Ejercicio de la Autonomía Personal.

#### **Artículo 7º. Lineamientos y protocolos para la implementación del programa.**

El Gobierno nacional, a través del ente rector del Sistema Nacional de Discapacidad, en un plazo no superior a un (1) año contado a partir de la promulgación de la presente ley, y previo concepto del Consejo Nacional de Discapacidad, expedirá los lineamientos y el protocolo nacional para la creación del programa del que trata en el artículo 5 de la presente ley, los cuales deben actualizarse periódicamente. Adicionalmente, aprobará y ejecutará un plan de capacitación sobre los mismos, previo concepto del Consejo Nacional de Discapacidad, dirigido a las personas con discapacidad, círculo de apoyo, familias y demás sociedad civil.

Parágrafo. Para la construcción de estos lineamientos se contará con la participación de las entidades del sistema Nacional de discapacidad y se garantizará la participación de las organizaciones de y para personas con discapacidad.

## CAPÍTULO III

### Asistencia Personal

**Artículo 8º. Asistencia Personal.** Para efectos de la presente Ley, entiéndase como asistencia personal, la actividad de apoyo humano que necesita una persona con discapacidad para garantizar su derecho a una vida autónoma e independiente en igualdad de condiciones.

**Artículo 9º. Objetivos.** Serán objetivos de la asistencia personal los siguientes:

- a) Garantizar que las personas con discapacidad vivan de acuerdo con su voluntad y participen de forma activa y significativa en la comunidad, tomando decisiones autónomas al igual que los demás.

- b) Garantizar a la persona con discapacidad hacer valer todos sus derechos, alcanzar su pleno potencial y contribuir al bienestar general y la diversidad de la comunidad en la que vive.
- c) Evitar cualquier otra forma de segregación y/o aislamiento de la persona con discapacidad, fomentando su participación plena y efectiva en la comunidad.
- d) Garantizar que la persona con discapacidad desarrolle su proyecto de vida con autonomía, equidad e independencia.

**Artículo 10. Población objetivo.** El programa deberá garantizar cobertura para toda la población con discapacidad que requiera asistencia personal a largo plazo.

**Artículo 11. Tareas de las y los asistentes personales.** Son tareas de asistencia personal las siguientes:

- a) **Tareas personales:** Aquellas relacionadas directamente con la persona, tales como el aseo personal, las necesidades fisiológicas, etc.
- b) **Tareas del hogar:** Aquellas que se realizan dentro de la vivienda, incluyendo la limpieza y organización del lugar, el lavado de ropa, el uso de electrodomésticos, la preparación de alimentos y el lavado de utensilios de cocina.
- c) **Tareas de acompañamiento:** aquellas encaminadas a acompañar a la persona con discapacidad independientemente de su edad, en su casa, en el trabajo, en las tareas que deban hacerse fuera del hogar y en las actividades de ocio.
- d) **Tareas de conducción:** aquellas que además de acompañar, suponen el uso de un vehículo automotor por parte del asistente para desplazar a la persona con discapacidad, cuando así lo requiera.
- e) **Tareas de comunicación:** Aquellas orientadas a facilitar los diferentes Sistemas Alternativos de Comunicación que en ocasiones utilizan personas con limitaciones en la comunicación.
- f) **Tareas de coordinación:** aquellas que se refieren a la planificación del día a día y a la ayuda de toma de decisiones con el consentimiento del usuario.
- g) **Tareas excepcionales y otras tareas:** aquellas tareas no habituales que siempre se acordarán explícitamente entre la persona asistida y el asistente personal. Así, en las tareas excepcionales derivadas de situaciones imprevistas se actuará siempre ateniéndose a un protocolo previamente establecido para tales casos por la propia persona asistida.
- h) Las demás que sean necesarias para garantizar la autonomía personal de la persona beneficiaria.

**Artículo 12. Formación para los asistentes personales.** En el término de un (1) año contado a partir de la expedición de la presente ley, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) o quien haga sus veces creará un programa de formación integral con la finalidad de **capacitar** y/o certificar a las personas como asistentes personales.

**Artículo 13. Certificación.** Las personas que podrán ofrecer el servicio de asistencia personal humana a las personas receptoras de la prestación económica, otorgada al amparo de la presente ley, serán únicamente aquellas certificadas por el SENA, por quien haga sus veces o por las Instituciones de Educación Superior (IES).

**Parágrafo.** Las Instituciones de Educación Superior – IES de carácter privado y público vigiladas por el Ministerio de Educación Nacional podrán ofrecer el programa de formación al que hace referencia el presente artículo. El Gobierno nacional reglamentará la materia.

**Artículo 14. Requisitos para ser asistente personal.** Son requisitos para ejercer como asistente personal los siguientes:

- a) Tener un certificado de formación como asistente personal expedido por el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA o una Institución de Educación Superior – IES.
- b) No encontrarse incurso en alguna de las inhabilidades consagradas en el artículo 11 de la presente ley.

**Artículo 15. Inhabilidades.** Son inhábiles para desempeñarse como asistente personal:

- a) Las personas hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, de la persona usuaria del Programa Nacional de Asistencia Personal.
- b) Quienes hayan sido condenados judicialmente por delitos contra la vida y la integridad personal; contra la familia; contra el patrimonio económico; y/o contra la libertad, integridad y formación sexuales.
- c) No tener conflictos de intereses o pleito pendiente con la persona a la cual brindará la asistencia.

**Artículo 16. Derechos de los y las Usuaris del Programa.** Los usuarios y las usuarias del Programa Nacional de Asistencia Personal tienen derecho a:

- a) Aceptar o rechazar la asistencia personal, controlar la calidad de su prestación e indicar de manera personalizada al asistente personal cuáles serán las tareas por desarrollar.
- b) Liderar la formulación y aplicación de su proyecto de asistencia personal.
- c) Que se le garantice la confidencialidad en todas las etapas de la prestación de la asistencia personal.
- d) Que se le garantice el respeto de sus deseos, decisiones, autonomía e independencia por parte del asistente personal.

- e) Solicitar en cualquier momento el cambio del asistente personal cuando considere que haya restricción al ejercicio de su derecho a la autonomía, se obstaculice el ejercicio pleno de los derechos como usuarios del programa, y/o el asistente personal incumpla con los deberes propios de su función.
- f) Que se respete su autonomía, independencia y confidencialidad en relación al ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos.

**Artículo 17. Derechos de los asistentes personales.** Los asistentes personales del Programa Nacional de Asistencia Personal tienen derecho a:

- a) Ser retribuido por su trabajo de conformidad con el artículo 57 de la Constitución Política y con el Código Sustantivo del Trabajo.
- b) Negarse a realizar y/o a colaborar en acciones y prácticas delictivas o contrarias a la ley.
- c) Recibir información clara acerca de las tareas que se espera que realice y de su distribución en el tiempo.
- d) Tener a su disposición equipamientos e insumos adecuados para realizar las tareas que le sean asignadas de manera segura, cumpliendo con las precauciones debidas para la protección de la salud de sí mismo y del usuario.
- e) Recibir del usuario y de quienes lo frecuentan un trato digno y respetuoso.

**Artículo 18. Deberes y obligaciones de los asistentes personales.**

Son deberes y obligaciones de los asistentes personales del Programa Nacional de Asistencia Personal las siguientes:

- a) Respetar la vida independiente y en comunidad de la persona con discapacidad según lo proclamado en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en su ejercicio de la asistencia personal.
- b) Procurar la seguridad del usuario.
- c) Realizar las actividades de la asistencia personal en forma personal, exclusiva, indelegable, no pudiéndose superponer con otras actividades propias o para terceros.
- d) Respetar la dignidad y privacidad del usuario, así como sus decisiones y deseos, mientras estos no afecten los derechos del asistente personal.
- e) Realizar las denuncias correspondientes, si tiene conocimiento de acciones u omisiones que pudieran configurar vulneraciones de los derechos del usuario.
- f) Mantener una relación profesional con el usuario y su grupo familiar.
- g) Abstenerse de realizar acciones distintas a las indicadas por el usuario o por prescripción de profesionales que lo asistan.

- h) Facilitar la comunicación de la persona con discapacidad, en caso de ser necesario limitándose a transmitir el mensaje del asistido, sin influir en el mismo.
- i) En caso de considerar que no puede realizar algunas tareas específicas de la asistencia personal, debe informar y sustentar tal decisión por escrito, tanto a quien recibe asistencia personal como al ente territorial que deberá asegurarse de que esas labores sean efectivamente brindadas a la persona con discapacidad dentro de un tiempo razonable, si es el caso por otro profesional.

**Artículo 19. Reglamentación y puesta en marcha.** En un término no mayor a 1 año contados a partir de la promulgación de la presente Ley el ente rector del Sistema Nacional de Discapacidad o quien haga sus veces, reglamentará todo lo dispuesto por el Capítulo III de la presente Ley.

**Parágrafo.** El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público garantizará la apropiación de las partidas presupuestales necesarias para el funcionamiento del Programa de Asistencia Personal en las respectivas leyes de Plan Nacional de Desarrollo y Presupuesto General de la Nación.

#### CAPÍTULO IV

##### Renta Básica

**Artículo 20. Renta Básica.** Créese la transferencia monetaria no condicionada denominada Renta Básica permanente en favor de la población con discapacidad y quienes ejercen labores de cuidado no remunerado que se encuentren a cinco (5) años de la edad de pensión y no hayan podido cotizar y acceder a una pensión de vejez, invalidez o cualquier otra relacionada, con el fin de garantizar la satisfacción de sus necesidades básicas y avanzar en el reconocimiento del desarrollo de su autonomía personal.

**Artículo 21. Beneficiarios.** Serán beneficiarios de la Renta Básica las personas con discapacidad y aquellas personas que hayan tenido y/o tengan una dedicación permanente a labores de cuidado de un familiar con discapacidad, según los criterios que se establecen en la presente ley.

**Artículo 22. Periodicidad.** La entrega de la Renta Básica será permanente y transferida mensualmente a cada beneficiario(a).

**Artículo 23. Requisitos para acceder a la renta básica para personas con discapacidad.** Podrán ser beneficiarios a la Renta Básica de la que trata el presente Capítulo, las personas que acrediten:

- a) Ser una persona con discapacidad.
- b) Situación socioeconómica según el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBÉN).
- c) No tener reconocida una pensión de vejez, invalidez o cualquier otra relacionada y/o no haber aportado con suficiencia al sistema general de pensiones para el reconocimiento de la misma.

**Artículo 24. Requisitos para acceder a la renta básica para personas que ejercen labores de cuidado no remunerado.** Podrán ser beneficiarios a la Renta Básica de la que trata el presente Capítulo, las personas que acrediten:

- a) Tener un lazo de parentesco de hasta tercer grado de consanguinidad o primer grado de afinidad.
- b) Situación socioeconómica según el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBÉN).
- c) Encontrarse a cinco (5) años de la edad para pensionarse y no tener reconocida una pensión de vejez, invalidez o cualquier otra relacionada y/o no haber aportado con suficiencia al sistema general de pensiones para el reconocimiento de la misma.

**Artículo 25. Transferencia Monetaria.** En cualquier caso, el valor de la Renta Básica Permanente que fuese reconocido en favor de cada persona beneficiaria será, como mínimo, un Salario Mínimo Legal Mensual Vigente SMLMV.

**Artículo 26. Extinción de la Transferencia Monetaria.** El reconocimiento de Renta Básica permanente de la que trata el presente Capítulo se suspenderá mediante concepto de la entidad competente por las siguientes causas:

- a) Fallecimiento del titular del ingreso.
- b) Desistimiento a la prestación por parte del titular de la misma.
- c) Incumplimiento no subsanable de alguno de los requisitos exigidos para su reconocimiento contemplados en los artículos 23 y 24 de la presente ley.

**Parágrafo.** La extinción de la que trata el presente artículo tendrá efecto, a partir del día siguiente al que se configuren los hechos que la originan. En caso de haber recibido el reconocimiento encontrándose incurso en las referidas causales, será obligatorio su reintegro.

**Artículo 27. Reglamentación y puesta en marcha.** En un término no mayor a un año contados a partir de la promulgación de la presente ley, el Gobierno nacional reglamentará la asignación de la renta básica y establecerá los criterios de priorización con base en los artículos 23 y 24 de la presente Ley para garantizar la cobertura plena de la población beneficiaria la cual deberá darse en un término no superior a 4 años.

**Parágrafo.** El Gobierno nacional, en coordinación con el ente rector del Sistema Nacional de Discapacidad o quien haga sus veces, definirá los mecanismos de financiamiento e implementación progresiva para la cobertura de la totalidad de la población beneficiaria, por medio de instrumentos fiscales redistributivos de ingresos y gastos de fuente fiscal permanente, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo y el Presupuesto General de la Nación.

CAPÍTULO V

Disposiciones Finales

**Artículo 28. Seguimiento a la implementación.** El Sistema Nacional de Discapacidad será el encargado del seguimiento a la implementación de las disposiciones contenidas en la presente Ley.

**Artículo 29. Vigencia y derogatoria.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

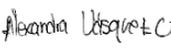
Cordialmente,

  
SANTIAGO OSORIO MARÍN  
Representante a la Cámara

  
WILSON ARIAS  
Senador de la República

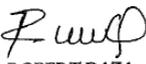
  
ERICK ADRIÁN VELASCO  
Representante a la Cámara

  
MARÍA JOSÉ PIZARRO  
Senadora de la República

  
EIDER ALEXANDRA VÁSQUEZ OCHOA  
Representante a la Cámara

  
ANA CAROLINA ESPITIA  
Senadora de la República

  
LEYLA MARLENY RINCÓN  
Representante a la Cámara

  
ROBERT DAZA GUEVARA  
Senador de la República  
Polo Democrático - Pacto Histórico

  
JUAN DIEGO MUÑOZ  
Representante a la Cámara  
Partido Alianza Verde

  
JULIÁN PEINADO RAMÍREZ  
Representante a la Cámara  
Departamento de Antioquia

  
SANDRA YANETH JAIMES CRUZ  
Senadora de la República -  
Polo Democrático - Pacto Histórico.

  
CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO  
Representante a la Cámara por Santander  
Partido Alianza Verde

  
WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ  
Representante a la Cámara por Boyacá

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY NÚMERO 307 DE 2022  
CÁMARA

*por medio del cual se promueve la autonomía, asistencia personal y protección social de las personas con discapacidad y se reconocen las labores de cuidado no remuneradas en las que hayan participado miembros de su círculo familiar y se dictan otras disposiciones.*

1. Objeto

El presente proyecto de ley busca promover y fortalecer la autonomía, independencia y protección social de las personas con discapacidad, así como contribuir al reconocimiento de las labores de cuidado no remuneradas en las que hayan participado miembros de su círculo familiar.

2. Contexto

La presente iniciativa legislativa es fruto de un trabajo de articulación legislativa con diversas

organizaciones de personas con discapacidad así como a familiares, reunidos en Red en Comunidad, con el apoyo técnico del Grupo de Acciones Públicas de la Universidad Icesi; quienes entienden la necesidad de construir una iniciativa legislativa para avanzar en la superación de las barreras del ejercicio de la autonomía personal de las personas con discapacidad, así como el reconocimiento del trabajo de cuidado no remunerado de sus familiares.

### 3. Antecedentes Legislativos

El 17 de noviembre de 2021 fue radicado ante la Secretaría General del Senado de la República el Proyecto de ley número 265 de 2021 Senado, “*por medio del cual se promueve la autonomía, asistencia personal y protección social de las personas con discapacidad y se reconocen las labores de cuidado no remuneradas en las que hayan participado miembros de su círculo familiar y se dictan otras disposiciones*”. Esta iniciativa legislativa contó con la autoría de los Senadores de la República Wilson Neber Arias Castillo, Manuel Bitervo Palchucan Chingal, Victoria Sandino Simanca Herrera, Feliciano Valencia Medina y la Representante a la Cámara Catalina Ortiz Lalinde.

Este proyecto fue repartido para conocimiento de la Comisión Séptima Constitucional del Senado de la República. Esta corporación designó como ponentes para primer debate a la Senadora Victoria Sandino Simanca Herrera (Coordinadora), la Senadora Aydeé Lizarazo Cubillos (Ponente) y al Senador Manuel Bitervo Palchucan Chingal (Ponente) mediante oficio número CSP – S – Covid – 19-2427-2021 del 1° de diciembre de 2021. Posteriormente, en marzo de 2022, los mencionados congresistas rindieron ponencia para primer debate. Esta iniciativa legislativa no fue aprobada por la Comisión Séptima Constitucional en primer debate. De esta manera, el proyecto fue archivado por tránsito legislativo, de conformidad con el artículo 190 de la Ley 5 de 1992 y el 162 de la Constitución Política.

En esta oportunidad, el presente proyecto de ley se pone nuevamente a consideración del Congreso de la República.

### 4. JUSTIFICACIÓN

#### Antecedentes históricos

La adopción de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CPDP), en adelante la Convención, de la Organización de Naciones Unidas (ONU) generó un importante impacto sobre la legislación colombiana. Con respecto al cumplimiento de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, la Convención promueve una nueva manera de asumir la discapacidad, enfocada en la protección y garantía de los derechos de la población con discapacidad<sup>1</sup>. Colombia ratificó la Convención en 2011 y, siendo

un tratado de derechos humanos, el modelo social de la discapacidad se incorporó dentro del bloque de constitucionalidad.

#### Modelos de discapacidad en Colombia

Para abordar la discapacidad de manera adecuada, y en los términos que plantea la Convención, es fundamental conocer los modelos históricos que nos muestran cómo la discapacidad se ha visto hasta hoy y su evolución en el tiempo:

El primer modelo es el modelo de la prescindencia<sup>2</sup> que parte de la justificación religiosa de la discapacidad, que es vista como un castigo o maldición y que la persona con discapacidad no tiene nada que aportar a la comunidad, es decir es improductiva, no aporta a la sociedad y es una carga para la familia y la comunidad. Por ello, el abordaje con frecuencia es el de la institucionalización y negación absoluta de ciudadanía.

El segundo modelo se denomina médico-rehabilitador<sup>3</sup>, el cual ve la discapacidad como un tema de salud o enfermedad. En este modelo las personas con discapacidad pueden tener algo que aportar a la comunidad en la medida en que sean rehabilitadas o *normalizadas*. Se aborda la discapacidad desde la segregación, mientras se procura corregir esas características diferentes que tienen las personas con discapacidad. En esa medida, se considera que las personas con discapacidad no tienen la capacidad de tomar decisiones y por ello se aborda mediante mecanismos de sustitución de la voluntad como la interdicción.

Los estándares internacionales de derechos humanos ubican a la persona con discapacidad desde la perspectiva del modelo social<sup>4</sup>; él se plasma en la Convención, y se basa en dos presupuestos fundamentales: primero, afirma que las causas que originan la discapacidad no son ni religiosas, ni científicas, sino sociales, es decir, son las barreras sociales las que no permiten a las personas diversas, acceder y disfrutar de sus derechos en condiciones de igualdad. De otra parte, se considera que las personas con discapacidad tienen mucho que aportar a la sociedad, lo cual se encuentra íntimamente relacionado con la inclusión y la aceptación de la diferencia. Los modelos de prescindencia y rehabilitador siguen coexistiendo en la actualidad, debido a la lentitud en el cambio cultural.

<sup>2</sup> Palacios A, El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad pág. 37-39.

<sup>3</sup> Palacios A, El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, pág. 66.

<sup>4</sup> Palacios A, El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, pág. 103.

<sup>1</sup> Mónica Yineth Díaz Aya. Impacto de la CDPD en la reformulación de la política pública: caso Colombia. Pp. 12-36.

### Labores de cuidado de trabajadoras y trabajadores en Colombia

Se cree erróneamente que el cuidado de las personas con discapacidad debe ser ejercido por personas que cumplan con ciertos requerimientos como la empatía, la paciencia o una actitud maternal, razón por la cual se asocia esta actividad específicamente a labores realizadas por mujeres. Esto genera un estigma asociado con una compensación que se liga sólo a la retribución de quien ejerce el cuidado, que a la postre perjudica la posibilidad de remuneración de personas capacitadas para llevar a cabo dicha labor (Folbre y Nelson, 2000). La doctrina ha llegado a la conclusión de que, cuando la labor es realizada por las mujeres, se asocia a un acto de amor y empatía con la persona con discapacidad. Por el contrario, cuando el cuidado es ejercido por hombres se considera que es una actividad tendiente a generar un valor y, por tanto, debería ser remunerada.

En el año 2019, el sector del cuidado remunerado, incluido la salud, la educación y el servicio doméstico, empleaba a 2.604.602 personas, es decir, el equivalente al 12% de las personas ocupadas en el país. A continuación, presentaremos cómo estaban distribuidas porcentualmente estas cifras antes de la pandemia, y cómo cambiaron considerablemente, siendo la población femenina la mayormente afectada.

% de participación de mujeres en labores de cuidado prepandemia	% de participación en el mercado laboral prepandemia	% total de ocupación entre hombres y mujeres en el sector de cuidado
2.002.836. Equivalente al 76% de participación.	22% de participación.	2.640.872. Equivalente al 12% del mercado laboral.

% de participación laboral año 2020 con los efectos de la pandemia	% de empleo de mujeres durante la pandemia	% de ocupación de las mujeres en labores de cuidado respecto a los hombres
475.076 empleos menos con respecto al 2019, equivalente al 18% de participación. 4% menos con respecto al año anterior.	425.936 empleos menos. Equivalentes a una caída del 90%.	21%, cuya caída representa 13 puntos porcentuales más que los hombres que se ubican en el 8%.

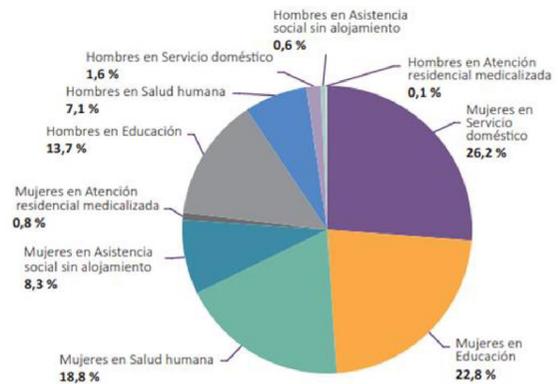
Ahora, resulta relevante definir qué son los cuidados remunerados. Según England (2002), son aquellas actividades donde los trabajadores proveen un servicio presencial que permite desarrollar las capacidades humanas (físicas, emocionales, mentales y cognitivas) del receptor. Estas actividades presentan una precariedad en los ingresos con respecto a otras actividades similares, debido principalmente a la visión que se tiene de la actividad como una “habilidad natural” relacionada con la empatía y con el apoyo moral de la familia, generando así una percepción infravalorada de las labores de cuidado.

#### Las labores de cuidado en Colombia

Herrera Idárraga (2020) hace una primera aproximación a las características de las labores de cuidado, donde las mujeres fueron las principales afectadas por el fenómeno de la pandemia al ver reducido drásticamente su porcentaje de participación en dicha actividad. En el documento elaborado por el autor, se

hace la distinción o clasificación de 2 tipos de cuidado y como se ha afectado la participación de las mujeres con respecto a otros sectores de la economía.

#### Trabajadores del cuidado remunerado. Año 2019



Fuente: Gran Encuesta De hogares 2019-2020. Consignado en el INFORME DE LAS CONDICIONES LABORALES DE LOS Y LAS TRABAJADORAS DEL CUIDADO EN COLOMBIA.

En esta gráfica se puede observar que el 26 % de las personas que laboran en actividades de cuidado son mujeres que trabajaban en el servicio doméstico; de este porcentaje solo el 1,6 % equivale a la participación masculina. Precisamente esta baja participación de los hombres obedece a la creencia de que las actividades desempeñadas en el hogar, incluidas las labores de cuidado, deben ser ejercidas por las mujeres.

Se puede ver que la salud humana es el tercer subsector con mayor proporción de ocupados del sector de cuidado, con un 25% del total, mientras los sectores con menos participación tienen que ver con la atención residencial medicalizada y la asistencia social. No obstante, la participación femenina en estas actividades sigue siendo preponderante y mayoritaria con respecto a la de los hombres.

Entre otras estadísticas, podemos visualizar que el 9% de los trabajadores del cuidado se encuentran realizando actividades de asistencia social sin alojamiento; de estas, el 93% corresponde a mujeres.

La caída de la ocupación en los centros de asistencia social cayó un 39%, la más alta dentro de los subsectores de cuidado, justificado por las normas de distanciamiento social y las dificultades para

ofrecer el servicio durante la pandemia COVID 19. Parte de este análisis se puede ver plasmado en el siguiente gráfico.

#### Ocupados en el sector del cuidado remunerado

	Hombres		Mujeres		Total	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Educación	358 156	321 711	592 975	490 310	951 130	812 020
Actividades de atención de la salud humana	183 887	179 178	488 663	452 882	672 550	632 060
Actividades de atención residencial medicalizada	3 423	2 427	21 270	19 462	24 693	21 890
Actividades de asistencia social sin alojamiento	14 909	6 611	217 345	135 479	232 254	142 090
Actividades de los hogares individuales como empleadores de personal doméstico	41 662	42 969	682 583	478 767	724 244	521 736
<b>Total</b>	<b>602 036</b>	<b>552 896</b>	<b>2 002 836</b>	<b>1 576 900</b>	<b>2 604 872</b>	<b>2 129 796</b>

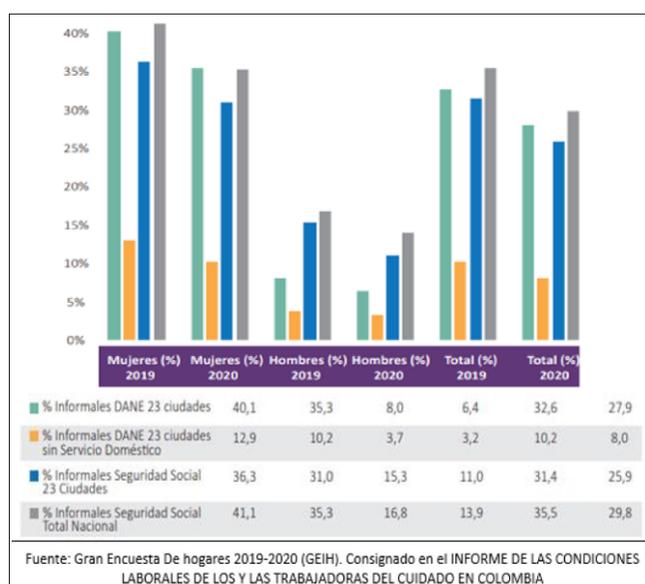
Fuente: Gran Encuesta de hogares 2019 - 2020(GEIH). Consignado en el INFORME DE LAS CONDICIONES LABORALES DE LOS Y LAS TRABAJADORAS DEL CUIDADO EN COLOMBIA

### La informalidad

La definición del DANE considera como informales a los trabajadores que laboran en una empresa o negocio de 5 o menos trabajadores, es decir, al obrero o empleado de empresa particular, empleado doméstico, empleador, trabajador familiar sin remuneración en empresas, jornaleros o peón.

Según los datos del DANE, la informalidad ha sido alta y persistente en Colombia. En efecto, este sector poblacional alcanza un 48% en las 23 ciudades y áreas metropolitanas; en el mismo periodo de 2020 aumentó al 49,5%. En el sector de cuidados el porcentaje de trabajadores informales varía dependiendo de la definición de informalidad.

#### Informalidad en el sector de cuidado remunerado 2019-2020



Dentro del cuidado remunerado, la informalidad es diferente para cada uno de los subsectores. Para el servicio doméstico, por ejemplo, se evidencia que la informalidad medida a través del acceso a la seguridad social es superior al 80% en las mujeres; es decir, menos del 20% de las mujeres dedicadas a las labores del servicio doméstico realiza aportes a la seguridad social, lo que contrasta con el 50% de los hombres que sí lo hacen. Esta situación nos lleva a considerar el alto grado de vulnerabilidad sobre todo de las mujeres dedicadas a estas actividades, debido a la precariedad de las condiciones laborales, la incertidumbre por la falta de estabilidad y el acceso a derechos como la pensión o el pago de prestaciones sociales.

Viendo este panorama, es importante replantear la discusión del cuidado desde el entendido de que este debe ser responsabilidad del Estado, la sociedad y la familia. En ese sentido, el Estado ha abandonado por años a las familias de personas con discapacidad que han asumido roles de cuidado y las ha hecho ver como únicas responsables, lo que conlleva que ellas asuman los altos costos que terminan precarizando las vidas de todo el entorno familiar.

Quienes asumen roles de cuidado hacia personas con discapacidad son –en su mayoría– mujeres (abuelas, madres, hijas, hermanas, tías, cuñadas, amigas, vecinas), quienes dejan de lado

sus proyectos de vida para adjudicarse este rol. La imposibilidad de continuar insertas en el sistema educativo, la privación en aceptar empleos con buenos salarios o la pérdida de pensión por vejez por no poder cotizar al sistema pensional, son solo algunas de las situaciones que se presentan cuando las mujeres deben aceptar este rol.

El Estado en cabeza de sus instituciones tiene una gran responsabilidad con el Reconocimiento, Redistribución y Reducción del cuidado apostándole a la autonomía, tanto de las personas con discapacidad como de sus familias, y esto se hace brindando todos los apoyos que sean necesarios para este propósito. Parte del mejoramiento de la calidad de vida de esta población y su entorno es garantizar la autonomía promulgada en los artículos 19 de la Convención y los artículos 1°, 3°, 4°, 5° y 9° numeral 5 de la Ley Estatutaria 1618 de 2013, en los que se reconoce la figura de la asistencia personal como uno de los tantos apoyos que necesita la población con discapacidad para vivir en comunidad.

#### Sobre la asistencia personal

La asistencia personal se enmarca dentro del derecho a la vida independiente consagrado en el artículo 19 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Este derecho establece que los Estados parte tienen la obligación de velar porque las personas con discapacidad puedan vivir de forma autónoma en la comunidad y ser incluidas dentro de esta. Asimismo, deben tener las mismas oportunidades de acceso a todas las instalaciones y los servicios comunitarios que las demás personas.

La asistencia personal es una figura que busca consolidar el derecho a la vida independiente, la inclusión en la comunidad de las personas con discapacidad, y contribuir a que puedan desenvolverse como ciudadanos de pleno derecho en las mismas condiciones de libertad y de control sobre su vida que cualquier otro ciudadano, en cuanto a que ayuda a alcanzar el máximo nivel de autonomía en el desarrollo de su proyecto de vida.

La prestación del servicio de asistencia personal se da a partir del deseo y derecho de las personas con discapacidad de tener mayor autonomía sobre su propia vida, y de su derecho a vivir con dignidad y en igualdad de condiciones que el resto de la ciudadanía. La asistencia personal es un servicio mediante el cual una persona ayuda a otra a desarrollar su vida, mediante la realización o ayuda de ciertas tareas de su vida que la otra persona no puede realizar por sí misma, por diferentes motivos como su diversidad funcional (Ripollés, Matilla, et ál. 2007. p. 5).

El servicio de asistencia personal está mediado por una relación contractual de carácter laboral que puede coexistir con la relación personal que pueda desarrollarse entre el o la asistente personal y la persona que recibe el servicio. La existencia de esta relación laboral hace claro que las decisiones que se tomen frente a este servicio deben ser realizadas

por la persona con discapacidad por ella misma, haciendo uso de los apoyos establecidos mediante un acuerdo de apoyo<sup>5</sup>, en caso de que sea necesario (Ripollés, Matilla, et ál. 2007. p. 6).

Las funciones que se ejercen durante la prestación del servicio de asistencia personal son muy diversas y se determinan con base en las necesidades de la persona con discapacidad. Estas deben ser acordadas previamente por las dos partes y, para determinar las tareas, así como las horas que trabajará el o la asistente personal, se deben tener en cuenta la edad, el género, la orientación sexual, las costumbres personales y las necesidades de la persona que requiere el servicio de asistencia personal. El tipo de tareas que pueden llevar a cabo los y las asistentes personales pueden clasificarse de las siguientes maneras: personales, hogar, acompañamiento, conducción, interpretación, coordinación y excepcionales, entre otras (Ripollés, Matilla, et ál. 2007. p. 7).

Es fundamental definir la incompatibilidad entre el cuidado ofrecido por familiares y la autonomía e independencia de las personas con discapacidad. El modelo de vida independiente busca que la persona con discapacidad asuma el control sobre todos los aspectos de su vida y se aparte de la dependencia exclusiva en la familia, las instituciones, la segregación y el aislamiento (Observación general núm. 5 de 2017 sobre el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad). La familia se torna en un actor, pero no en el único, de apoyo para la persona con discapacidad y, en consecuencia, surgen alternativas más alineadas a alcanzar la autonomía de las personas con discapacidad como la asistencia personal. Considerando formatos de cuidado alternativos al ofrecido por la familia, los recursos de asistencia para personas con discapacidad se alejan del supuesto de que las personas con discapacidad tienen limitaciones funcionales insalvables y que en consecuencia no pueden tener una participación activa en sociedad. Este prejuicio ha resultado en la idea de que las personas con discapacidad deben ser cuidadas y mantenidas permanentemente por sus familias (Fundación Luis Vives, 2003). La asistencia personal se enfrenta a este prejuicio y presenta una alternativa en pro de la autonomía personal y la vida independiente.

La asistencia personal es una relación mediada por un contrato laboral realizada por trabajadores y trabajadoras capacitados y debidamente supervisados para el cuidado, y no surge de una relación familiar no remunerada. Por ello, se considera incompatible la prestación del servicio de asistencia personal por parte de familiares. La prestación del servicio de asistencia personal está controlada autónomamente por la persona con discapacidad, lo que quiere decir que actúa como empleador con la posibilidad de elegir entre múltiples proveedores la prestación de servicios que mejor se ajuste a sus necesidades.

Aunque se reconoce la importancia del cuidado ofrecido por familiares a personas con discapacidad, la asistencia personal por su naturaleza y operación se considera un servicio orientado al ejercicio pleno de la libre determinación y el control de sí mismo conforme con el artículo 19 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Por otro lado, por tratarse de atención a personas con discapacidad, una población históricamente discriminada y reconocida por la Constitución Política de Colombia como sujetos de especial protección constitucional dada su situación de mayor vulnerabilidad y exclusión social, se considera incompatible la prestación del servicio de asistencia personal por parte de personas condenadas por delitos contra la vida, integridad y/o propiedad de las personas, y/o por delitos contra la libertad e integridad sexual de las personas.

La implementación del artículo 19 de la Convención aporta para liberar a las mujeres de ocupar el papel histórico de ser la cuidadora principal; proporciona libertad social y emancipación a las personas discriminadas por su discapacidad; y da a la persona el apoyo que necesita, adaptándose a su realidad, para que empodere su propio proceso de vida.

#### **Frente a la renta básica**

La promoción de la autonomía personal es una preocupación constante en los modelos actuales de apoyo a las personas con discapacidad, pero no es un concepto propio o exclusivamente relacionado con esta población, sino que se basa en un planteamiento moderno, de base fundamentalmente filosófica, jurídica y psicológica.

La autonomía se opone a la heteronomía, concepto introducido en la filosofía por Kant (Elton y Mauri 2013) para referir a la situación en que el comportamiento o la voluntad del individuo está determinada por su propio entendimiento, y no por algo o alguien ajeno. De hecho, Kant presenta a la autonomía como fuente principal de dignidad de la naturaleza humana (Cabrera 2002). Todas las personas nacen dependientes y heterónomas; esto implica reconocer que la autonomía personal es una habilidad que se desarrolla a lo largo de la vida, en un proceso que avanza en relación con el desarrollo del individuo en diferentes etapas (Piaget 1932). Es quizá por este carácter transversal y por estar asociada al desarrollo humano que ha despertado un especial interés en el ámbito de la discapacidad. Ahora bien, desde un punto de vista jurídico, la autonomía personal, el control de la propia vida y las decisiones personales son derechos que se relacionan con el de la libertad. La autonomía es un presupuesto y fundamento de derechos. Presupuesto al asociarse a la propia concepción del ser humano; fundamento al ir unida al ideal de la vida humana digna, que es el fin último de los derechos humanos (De Asís, 2010: 1).

En general, en las últimas décadas los recursos y servicios de atención para personas

<sup>5</sup> Herramienta consagrada a través de la Ley 1996 de 2019.

con discapacidad han ido modificando sus planteamientos basados en los principios de asistencialismo, por un planteamiento basado en los derechos (Jiménez y Huete 2010). Vinculan directamente la acción de estas entidades a nuevos valores como la participación social y comunitaria, la normalización, la autonomía personal y la vida independiente, la calidad de vida, la no discriminación y la inclusión social para todas las personas con discapacidad.

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) reconoce “la importancia que para las personas con discapacidad reviste su autonomía e independencia individual, incluida la libertad de tomar sus propias decisiones”. En su artículo 3° se dispone la autonomía personal como: “el respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas”. La promoción de la autonomía personal, para todas las personas con discapacidad, es un principio fundamental de la CDPD. El artículo 19 de la Convención reconoce el derecho de las personas con discapacidad “a vivir de forma independiente y a ser incluidas en la comunidad”. Este derecho requiere medidas destinadas a la promoción de la autonomía de las personas con discapacidad. En definitiva, la CDPD reconoce que todas las personas tienen derecho a la autonomía y a la independencia, más allá de que en ocasiones requieren de asistencia o de apoyo, cualquiera que sea su magnitud. De esta forma, las decisiones y deseos de las mismas personas con discapacidad sobre su propia vida se sitúan en el centro, independientemente de la complejidad de los apoyos que se precisen.

Por otra parte, en relación con la protección social, el Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad dispone articular el sistema de protección social centrado en la persona con discapacidad (mayor de edad), no en su grupo familiar. Las condiciones socioeconómicas de su entorno familiar no deben determinar la posibilidad de acceso a protección social, pues se debe promover el derecho a la autonomía y vida independiente. En este mismo sentido, también se debe normar y garantizar con políticas públicas de protección social la “personalización del apoyo”, estableciendo presupuestos de asistencia personal y de asistencia para la toma de decisiones, de tal modo que las personas con discapacidad puedan elegir y tener control sobre las prestaciones y servicios de apoyo que reciben<sup>6</sup>.

### Contexto legislativo

Para el año 2020 se presentaron ante el Congreso de la República dos Proyectos de ley, el 092 del 2020 y el 041 del 2020, ahora 480 del 2021, ambos con el propósito de “garantizar los derechos de los

cuidadores familiares de personas dependientes”, los cuales deben ser reorientados para fortalecer el derecho a la autonomía de la PcD. Los articulados que integran los proyectos refuerzan el modelo médico-rehabilitador y biopsicosocial, dado que conciben a la persona con discapacidad como un ser dependiente que requiere ser atendido y rehabilitado. Esta concepción dista de la incorporada en el modelo social proclamado en la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad. La adopción de los dos modelos que contemplan los proyectos de ley refuerza los imaginarios sociales que la población con discapacidad ha trabajado en derribar, en tanto procuran comprender la discapacidad como una enfermedad que debe ser tratada o curada.

El Proyecto de ley 092 del 2020 contribuye en la creación de una identidad que define a la persona con discapacidad como dependiente, reforzando la estigmatización en relación a médico-paciente, además de supeditar la inserción social de la persona con discapacidad a la rehabilitación. Los Proyectos de ley 041 y el 267 del 2020 recogen el modelo biopsicosocial que, al igual que el médico rehabilitador, asocia la dependencia a la condición de discapacidad, sin dar cuenta de que los seres humanos somos seres interdependientes (Palacio, 2008). Ello supone la existencia de dependencia recíproca entre las personas, tengan o no discapacidad. Con estos modelos, se anula la visión del entorno como el responsable de las barreras que impiden la autonomía personal.

En este mismo sentido ambos proyectos de ley abordan como sinónimos los conceptos de cuidador/a y de asistencia personal, propiciando vaguedades y confusión. Las claridades entre ambas nociones son fundamentales para comprender en qué medida ambos roles interactúan con el derecho de la autonomía de las personas con discapacidad. Al respecto, la asistencia personal ha jugado un papel clave para las PcD, en tanto procura fomentar su autonomía. Esta labor prestada por un externo y que en términos generales se caracteriza por “*permitir que la persona con diversidad funcional asuma tanta responsabilidad y control como desee sobre los apoyos necesarios para su emancipación [...]*” (Pérez, et ál, 2013, p. 16) insta al empoderamiento de la PcD fomentando su independencia y propiciando su vida en comunidad.<sup>5</sup> Ahora bien, el concepto de cuidador a diferencia del anterior debilita el ejercicio de la autonomía en la PcD, principalmente porque el término trae a cuevas un vínculo afectivo entre el cuidador y la PcD. Comúnmente quienes desarrollan este rol suelen ser familiares de las PcD que por sus calidades tienden a generar vínculos de subestimación o lástima hacia la PcD, minimizando su potencial de emancipación (Celma, 2001).

De acuerdo a lo anterior, los proyectos de ley no sólo despojan a los familiares de las personas con discapacidad de la posibilidad de desarrollar un proyecto de vida individual al reforzar su cuidado

<sup>6</sup> Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad. Tomado de <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/HRC/34/58>.

permanente, sino que, además, desestima el ejercicio a la autonomía de las personas con discapacidad siendo éste un derecho indispensable para la inclusión social, puesto que, carecer de autonomía es fuente de exclusión social.

**5. IMPACTO FISCAL**

El párrafo del artículo 334 de la Constitución Política, la regla fiscal no puede aplicarse de manera tal que se menoscaben los derechos fundamentales, se restrinja su alcance o se niegue su protección efectiva. Se trata de un imperativo que subordina toda decisión a la imposibilidad de afectar el goce efectivo de los citados derechos constitucionales. Por ello, en forma categórica, el inciso 4 del artículo 1° del Acto Legislativo número 03 de 2011 dispone que “En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales”.

Pese a lo anterior, en el marco del trámite legislativo correspondiente se requerirá al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que se pronuncie en lo correspondiente.

**6. CONFLICTO DE INTERESES**

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 es pertinente señalar que según lo dispuesto por el artículo 286 del Reglamento del Congreso se entiende como conflicto de interés una situación en la que la discusión o votación de un Proyecto de ley o acto legislativo o artículo pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo.

La precitada norma establece las siguientes definiciones:

- a) *“Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
- b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*
- c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.”.*

En ese sentido, se estima que de la discusión y aprobación del presente proyecto de ley podría generarse un conflicto de interés en consideración al interés particular, actual y directo de los congresistas, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de

afinidad o primero se encuentren incursos en las siguientes situaciones:

- Tener a su cargo una persona con discapacidad.
- Ser una persona con discapacidad que requiera del cuidado de una persona.
- Que alguno de sus parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil tenga a su cuidado una persona con discapacidad.
- Que alguno de sus parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil sea una persona con discapacidad que requiera del cuidado de una persona.

En esta medida, si algún Congresista concluye que está inmerso en alguna de estas posibles causales o considera que existe otra circunstancia por la cual deba declararse impedido para la discusión y votación de este Proyecto de ley deberá presentar su impedimento de forma oportuna y por escrito para que el Presidente pueda ponerlo a consideración.

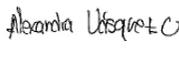
Finalmente, se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto por la Ley 5ª no exime al Congresista de identificar causales o situaciones adicionales.

  
**SANTIAGO OSORIO MARÍN**  
 Representante a la Cámara

  
**ERICK ADRIÁN VELASCO**  
 Representante a la Cámara

**WILSON ARIAS**  
 Senador de la República

  
**MARÍA JOSÉ PIZARRO**  
 Senadora de la República

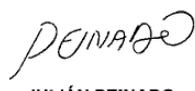
  
**EIDER ALEXANDRA VÁSQUEZ OCHOA**  
 Representante a la Cámara

  
**ANA CAROLINA ESPITIA**  
 Senadora de la República

  
**LEYLA MARLENY RINCÓN**  
 Representante a la Cámara

  
**ROBERT DAZA GUEVARA**  
 Senador de la República  
 Polo Democrático - Pacto Histórico

  
**JUAN DIEGO MUÑOZ**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Alianza Verde

  
**JULIÁN PEINADO RAMÍREZ**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Antioquia

  
**SANDRA YANETH JAIMES CRUZ**  
 Senadora de la República -  
 Polo Democrático - Pacto Histórico.

  
**CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO**  
 Representante a la Cámara por Santander  
 Partido Alianza Verde

  
**WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ**  
 Representante a la Cámara por Boyacá

**CONTENIDO**

Gaceta número 1704 - Martes, 20 de diciembre de 2022  
CÁMARA DE REPRESENTANTES

**CÁMARA DE REPRESENTANTES**  
**SECRETARÍA GENERAL**

El día 30 de noviembre del año 2022

Ha sido presentado en este despacho el  
Proyecto de Ley X Acto Legislativo \_\_\_\_\_

No. 307 Con su correspondiente  
Exposición de Motivos, suscrito Por: H.R. Santiago  
Osonó.

**SECRETARIO GENERAL**

	Págs.
<b>PROYECTOS DE LEY</b>	
Proyecto de ley 302 de 2022 Cámara, por medio de la cual se dictan disposiciones para garantizar y promover el acceso a la vivienda.....	1
Proyecto de ley 303 de 2022 Cámara, por medio de la cual se establece la gratuidad para la admisión de estudiantes de estratos 1, 2 y 3 en las instituciones de educación superior públicas, y se dictan otras disposiciones.....	7
Proyecto de ley 304 de 2022 Cámara, por medio de la cual se adiciona un artículo nuevo transitorio al Capítulo II (Formas de Extinguir la Obligación Tributaria) del Título VII (Extinción de la Obligación Tributaria) del Estatuto Tributario y se dictan otras disposiciones – Obras por impuestos.....	9
Proyecto de ley 306 de 2022 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 2079 de 2021 y se dictan disposiciones en materia de vivienda rural.....	19
Proyecto de ley número 307 de 2022 Cámara, por medio del cual se promueve la autonomía, asistencia personal y protección social de las personas con discapacidad y se reconocen las labores de cuidado no remuneradas en las que hayan participado miembros de su círculo familiar y se dictan otras disposiciones.....	30