



## GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 1089

Bogotá, D. C., viernes, 2 de agosto de 2024

EDICIÓN DE 42 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.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 NÚMERO 078 DE 2024  
CÁMARA

por el cual se declara patrimonio nacional inmaterial la Loa de los Santos Reyes Magos del Municipio de Baranoa, departamento de Atlántico, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º.** Declárese, reconózcase y exáltese como Patrimonio Nacional Inmaterial la Loa de los Santos Reyes Magos del municipio de Baranoa en el departamento del Atlántico.

**Artículo 2º.** El Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Cultura, en coordinación con el departamento del Atlántico y el municipio de Baranoa, contribuirán con la salvaguardia, la preservación, fomento, promoción, protección, divulgación, desarrollo y sostenibilidad de la tradicional Loa de los Santos Reyes Magos de Baranoa, como la más antigua tradición escénica popular religiosa del departamento del Atlántico y el Caribe colombiano, y asesorarán su postulación a la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial en los ámbitos correspondientes, así como fomentar la implementación del Plan Especial de Salvaguardia adoptado en el ámbito departamental, en cumplimiento de lo establecido en la Ley 1185 de 2008, el Decreto número 1080 de 2015, Decreto número 2358 de 2019.

**Artículo 3º.** Autorízase al Gobierno nacional para que a partir de la vigencia de la presente ley y de conformidad con los artículos 334, 339 y 341 de la Constitución Política efectúe las asignaciones presupuestales en la cuantía necesaria, para que sean incorporadas en las leyes de presupuesto, ley de apropiaciones y Plan Nacional de Desarrollo

los recursos requeridos para dar cumplimiento a la presente ley.

**Artículo 4º.** El Gobierno nacional impulsará y apoyará ante otras entidades públicas o privadas, nacionales e internacionales, la obtención de recursos económicos adicionales o complementarios a las adiciones presupuestales destinadas para la divulgación y promoción de la Loa de los Santos Reyes Magos.

**Artículo 5º.** Autorícese al departamento del Atlántico y al municipio de Baranoa para que generen acciones y estrategias que permitan fomentar la gestión y transmisión de los conocimientos y prácticas tradicionales relacionadas con la Loa de los Santos Reyes Magos de Baranoa y para hacer llegar estas a las instituciones educativas del municipio, a fin de favorecer la trasmisión de los saberes, el relevo generacional y garantizar la permanencia de esta manifestación cultural.

**Artículo 6º.** La presente ley rige a partir de su publicación.

Atentamente,

De los honorables Congressistas

DOLCEY OSCAR TORRES ROMERO  
Representante a la CámaraPEDRO HERNANDO FLÓREZ PORRAS  
Senador de la República

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

## MARCO NORMATIVO

La iniciativa se respalda bajo el siguiente marco normativo:

**Constitución Política de Colombia. 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. La ley establecerá los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares y reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica.

**Ley 1185 de 2008, Artículo 1º.** El patrimonio cultural de la Nación está constituido por todos los bienes materiales, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la lengua castellana, las lenguas y dialectos de las comunidades indígenas, negras y creoles, la tradición, el conocimiento ancestral, el paisaje cultural, las costumbres y los hábitos, así como los bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les atribuye, entre otros, especial interés histórico, artístico, científico, estético o simbólico en ámbitos como el plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, filmico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico o antropológico (...).

### RESEÑA HISTÓRICA

La Loa de los Santos Reyes Magos es la más antigua tradición escénica religiosa popular del municipio de Baranoa, la cual consiste en una dramatización que narra la llegada de los Reyes Magos a Belén de Judá. Cuenta la tradición oral que la primera escenificación debió realizarse en la década de 1870 y es una tradición enseñada por curas españoles que servían en esa población. Por ello, los historiógrafos consideran que la tradición tiene aproximadamente 142 años de permanencia en el municipio de Baranoa.

La representación escénica consiste en tomar las narraciones del Evangelio de Mateo y construir un libreto de 190 versos que representan 50 personas de Baranoa. Estos actores espontáneos se aprenden el papel, lo ensayan y lo representan en una escenografía al estilo de la arquitectura del siglo I de nuestra era y construida para tal fin en la plaza principal de Baranoa. La Loa se realiza anualmente, el sábado que sigue al 6 de enero de cada año. Antes la representación se efectuaba en la madrugada de cada 6 de enero, pero con el traslado de los festivales,

la escenificación se trasladó al sábado y a partir de las 8 de la noche. No se conoce interrupción alguna en su escenificación.

De acuerdo con el Plan Especial de Salvaguardia de la Loa de los Santos Reyes Magos, realizada por el Ministerio de Cultura y la gobernación del Atlántico, la Loa de Baranoa está enmarcada en las manifestaciones de tipo religioso, de forma que se ha constituido en el patrimonio local por excelencia para los baranoeros. Su representatividad se hace notoria en la manera como la comunidad se ha apropiado de una celebración católica y la ha resignificado a partir del teatro, el canto, la música y el performance. Si bien los libretos y el guion de las escenas son motivo de polémica dado que no se precisa la autoría de los mismos.

Por esto, la tradición oral juega un papel fundamental en la significación y transmisión de la manifestación. Como patrimonio inmaterial, la Loa de Baranoa fortalece los valores morales y espirituales de los individuos y de la comunidad en general sin importar una adhesión religiosa.

En este sentido, la Loa reconstruye el hecho bíblico y, a partir de la teatralización, crea el espacio de la remembranza y carga de sentido las creencias de la comunidad. Por tanto, la Loa, como un hecho cultural, afianza las creencias de la comunidad al legitimar un hecho construido desde el discurso y asumido como verdad desde el ritual.

### CARACTERÍSTICAS DE LA MANIFESTACIÓN.

#### **Importancia de la declaratoria de patrimonio nacional inmaterial**

De acuerdo con la UNESCO, el patrimonio cultural no comprende únicamente monumentos o colecciones de objetos, sino que también abarca tradiciones o expresiones que se heredan y que se transmiten de generación en generación, tales como tradiciones orales, artes del espectáculo, usos sociales, rituales, actos festivos, conocimientos y prácticas relativos a la naturaleza y el universo, y saberes y técnicas vinculados a la artesanía tradicional.

En un mundo cada vez más globalizado, es imperativo proteger y salvaguardar el patrimonio cultural inmaterial pues es la garantía de que la diversidad cultural prevalezca, de forma que se contribuya al diálogo entre culturas y el respeto hacia otros modos de vida.

*“La importancia del patrimonio cultural inmaterial no estriba en la manifestación cultural en sí, sino en el acervo de conocimientos y técnicas que se transmiten de generación en generación. El valor social y económico de esta transmisión de conocimientos es pertinente para los grupos sociales tanto minoritarios como mayoritarios de un Estado, y reviste la misma importancia para los países en desarrollo que para los países desarrollados”,* señala la UNESCO al respecto.

El patrimonio inmaterial es contemporáneo, tradicional y vigente al mismo tiempo, es decir que no solo incluye tradiciones heredadas del pasado, o tradiciones necesariamente de regiones alejadas, sino que también lo integran usos urbanos y rurales contemporáneos que caracterizan varios grupos culturales.

Para la UNESCO, el patrimonio inmaterial tiene un sentido integrador en la medida en que muchas tradiciones pueden no provenir directamente de sus mismas regiones o población, sino que, en la globalización y expansión de las comunidades, terminaron adoptando tradiciones de otras y tomándolas por propias, el patrimonio cultural inmaterial no regionaliza, sino que integra a las regiones, contribuyendo a la cohesión social fomentando un sentimiento de ayuda y de crecimiento en las poblaciones.

Debe tener un sentido representativo de la comunidad a la cual pertenece, la comunidad es su razón de ser, sólo podrá ser patrimonio cultural en la medida en que las comunidades lo reconozcan, lo mantengan y lo transmitan a otras generaciones.

En el artículo de investigación sobre patrimonio inmaterial y su relación con la historia de los inmigrantes en Aracataca durante el siglo XX, Álvaro Ramírez Manjarrez expresa que el patrimonio cultural es lo heredado, a través de lo cual un grupo humano se valora a sí mismo en su propia identidad, en sus saberes colectivos, atributos históricos y características sociales. Al interior de este concepto subyacen dos aspectos: El de patrimonio material, que representa edificios, lugares y objetos, y el de patrimonio inmaterial, que indica manifestaciones, símbolos y representaciones entre otros, ambos contruidos por las acciones individuales y colectivas del ser humano.

Al mismo tiempo que hemos tratado de aproximarnos a una definición de lo que es el patrimonio cultural, debemos detenernos a considerar cuál es la importancia del patrimonio cultural inmaterial para los ciudadanos colombianos. En esta medida, podemos iniciar señalando que el concepto está en armonía con el carácter pluriétnico y multicultural de la Nación expresado en nuestra Constitución Política.

Esto significa que, al reconocer y salvaguardar las manifestaciones del patrimonio cultural inmaterial, estamos dándole un espacio a la diferencia y actuando en favor de su respeto, promoviendo así la tolerancia hacia prácticas, costumbres y manifestaciones, que así no sean las nuestras, tienen un espacio en la configuración de nuestra Nación (Alcaldía Mayor de Bogotá, Programa Bogotá Humana, 2014, p.41).

Sin embargo, el estudio del patrimonio cultural inmaterial se justifica porque “es una categoría que agrupa un conjunto de manifestaciones culturales que las personas consideran importantes porque le asignan un valor especial. Estas manifestaciones tienen una amplia proyección en el tiempo y se mantienen activas al evidenciar las relaciones que

los grupos humanos establecen con su entorno social, físico, ambiental e histórico. Y en esta medida, el patrimonio cultural inmaterial nos ayuda a entender quiénes somos y a qué grupo nos sentimos vinculados” (Alcaldía Mayor de Bogotá, Programa Bogotá Humana, 2014, p.21).

En Colombia, conviene destacar la existencia de la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial, que es un registro de información y un instrumento concertado entre las instancias públicas competentes y la comunidad, la cual está dirigida a aplicar un Plan Especial de Salvaguardia a las manifestaciones que ingresen en dicha Lista.

De acuerdo con la Ley 1185 de 2008, este Plan Especial de Salvaguardia se traduce en proyectos o acciones programáticas de política pública que perduran en el tiempo y que tienen como objetivo garantizar las manifestaciones de patrimonio material e inmaterial.

Con la normatividad actual, no es suficiente simplemente declarar como Patrimonio Inmaterial a las expresiones culturales que se quieran exaltar, sino que además es necesario salvaguardarlas e iniciar procesos de gestión para su sostenibilidad.

El auto sacramental de los reyes magos, una especie de teatro litúrgico, surge en el siglo X después de cristo. Como ocurrió con el teatro de la antigua Grecia, el teatro de la edad media tiene su origen en la religión. Martín de Riquer afirma que “el teatro medieval es un fenómeno cristiano nacido de la iglesia como institución y en la iglesia como edificio”. En ese mismo sentido dice: “la misa no es más que la reproducción conmemorativa del sacrificio de Nuestro Señor en la que intervienen el diálogo entre celebrantes y acólitos y el gesto”.

Inicialmente estas representaciones se verificaban en el altar del altar pasó a la nave del templo, en donde se introducen elementos no litúrgicos; del latín se pasa a la lengua común del pueblo y colaboran algunos laicos. Luego pasará a la puerta del templo, en donde se introducen elementos inventados y cómicos y se encargan de ello los laicos que hablan en lengua común. Entre los motivos representados estaban principalmente el nacimiento del Niño Dios y la pasión, muerte y resurrección de Jesús.

A partir del siglo XIII y sobre todo en el siglo XIV empiezan a surgir formas dramáticas nuevas igualmente ligadas a la religión, pero distintas del antiguo drama litúrgico, conocidas como dramas religiosos. A diferencia del drama litúrgico, estrechamente vinculado al desarrollo de la liturgia e interpretado por los propios oficiantes, el drama religioso se independiza de la misa. A medida que a las representaciones se van añadiendo elementos más populares y se van haciendo más largas y con mayor riqueza de movimientos, van siendo desplazadas desde el altar a otras zonas del templo, hasta llegar en ocasiones al atrio y, posteriormente, al exterior de la iglesia. El surgimiento de este nuevo tipo de drama tiene que ver con el nuevo impulso que la Iglesia da a la tarea de evangelización y

difusión de los ejes centrales de la doctrina cristiana. Este impulso está relacionado con el surgimiento de dos nuevas órdenes religiosas, las llamadas órdenes mendicantes, las más importantes de las cuales fueron los franciscanos y los dominicos.

Esto también hizo que en el nuevo tipo de representación dominase totalmente el uso de la lengua romance, frente a la convivencia de latín y romance en los dramas litúrgicos.

En muchas ocasiones son representaciones promovidas por las autoridades civiles de los municipios, si bien su temática seguirá siendo religiosa. En estos casos, se desarrollará en las calles y plazas del lugar. También existen dramas religiosos que tienen lugar dentro del templo, vinculados a las celebraciones religiosas. En ambos casos se trata de representaciones más desarrolladas que las del drama litúrgico, más extensas, con la participación de actores contratados por la iglesia o el municipio.

Tanto en las representaciones urbanas como en las que se desarrollan en la iglesia, el espectáculo suele tener lugar en unos espacios escénicos comúnmente llamados mansiones, una especie de plataformas o catafalcos decorados con elementos escenográficos. Las dos mansiones más habituales eran las que representaban el cielo y el infierno. En las representaciones dentro de los templos adquirirá también importancia la dimensión vertical, apareciendo una serie de máquinas teatrales que permitirán los vuelos y las elevaciones de personajes. El aparato de este tipo más usual en los siglos medievales fue la llamada nube, una estructura de madera de forma esférica, colgada de una cuerda, que se abría, dejando ver en su interior a un personaje, generalmente un ángel u otro ser sobrenatural. Una de las nubes más famosas es la llamada magrana (granada, en valenciano) del Misterio de Provincia de Elche.

La Ordenanza 011 del 8 de junio de 2005, originaria de la asamblea departamental del atlántico, declaró patrimonio histórico cultural del departamento la Loa de los Santos Reyes Magos de Baranoa. En igual sentido se pronunció el concejo municipal de Baranoa, mediante el acuerdo municipal número 011 del 10 de junio de 2002.

El Consejo de Patrimonio Cultural Departamental del Atlántico, aprobó incluirla en la lista representativa de bienes de interés cultural del departamento y en consecuencia el gobernador del departamento, mediante Decreto 0597 del 8 de junio de 2013, incluyó la Loa de los Santos Reyes Magos de Baranoa en la lista de BIC del departamento del atlántico.

#### ***Cuando apareció la loa en Baranoa.***

Los pueblos, como cada hombre en particular, desarrollan una personalidad propia. Los grupos van fijando su idiosincrasia mediante tradiciones que arraigan con el paso del tiempo. A veces se trata de elementos folclóricos dentro de los que podemos citar las comidas, la forma de vestirse, cierto producto agrícola, la música y también las fiestas que sirven

elocuentemente para que un conglomerado social fije su naturaleza. En el caso de Baranoa, donde todos los años, durante los primeros días del mes de enero, sus habitantes se unifican alrededor de la fiesta de los reyes magos. No se registra una fecha exacta de la llegada de los libretos de la Loa a Baranoa. Algunos informes de viejos patriarcas dicen que tiene más de 150 años y que fueron traídos por los Españoles Martín Menéndez y Calixto Álvarez, sacerdotes españoles, coordinando y montando las primeras escenificaciones de la Loa en Baranoa y presentándolas el 6 de enero de cada año. Así, la Loa empezó a constituirse en una tradición de gran valor cultural que anualmente dramatizan los Baranoeros.

#### **Economía alrededor de la Loa de Baranoa.**

Es importante señalar que alrededor del evento cultural de la Loa de Baranoa también hay un impacto económico que beneficia al municipio, pues en sus últimas versiones ha llegado a recibir a más de 10.000 personas de todo el departamento, lo cual se traduce en un movimiento de recursos importante para diferentes sectores, como las familias que producen gastronomía típica o artesanías.

De igual forma, el evento en sí mismo entra en la categoría de Economía Naranja promovida por el Gobierno del Presidente Iván Duque. En cifras, para la Loa 2019 la gobernación aportó por valor de 25 millones de pesos y la alcaldía cerca de 100 millones de pesos.

#### **JUSTIFICACIÓN.**

Declarar patrimonio nacional inmaterial la LOA DE LOS SANTOS REYES MAGOS del municipio de Baranoa, en el departamento del atlántico, es un deber del Estado por cuanto es una tradición que se mantenido gracias a la tradición oral y al sentido de pertenencia por esa escenificación religiosa popular que año tras año se realiza en el Municipio de Baranoa.

La Loa se ha constituido a través del tiempo, en un referente cultural y turístico no solo de Baranoa sino del departamento del atlántico y el caribe colombiano.

La declaratoria contribuye a fortalecer la tradición y su preservación, además es un impulso cultural y turístico para el Municipio de Baranoa. Estas tradiciones son un espacio para la convivencia pacífica de los pueblos y son determinantes para mantener valores y saberes fundamentales de la comunidad.

El espíritu de esta iniciativa es desarrollar los artículos 2°, 7°, 13, 8, 61, 70, 71 y 72 de la Constitución Política de Colombia y la Ley 397 de 1997 que en su artículo 4° define el concepto de patrimonio cultural de la Nación: “Todos los bienes y valores culturales que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la tradición, las costumbres y los hábitos, así como el conjunto de bienes inmateriales y materiales, muebles e inmuebles, que poseen un especial interés histórico, artístico, estético, plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, ambiental, ecológico, lingüístico,

sonoro, musical, audiovisual, filmico, científico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico, antropológico y las manifestaciones, los productos y las representaciones de la cultura popular”.

El artículo 2° de la Ley 1037 de 2006 sobre la Convención para la Salvaguarda del Patrimonio Cultural. Igualmente, la Ley 1185 de 2008 que establece un régimen especial para la salvaguarda, protección, sostenibilidad, divulgación y estímulos para los bienes culturales.

Por lo expuesto, se considera que es importante que el Congreso de la República coadyuve en la preservación de esta tradición, declarando como patrimonio nacional inmaterial la Loa de los Santos Reyes Magos del Municipio de Baranoa, departamento de Atlántico, como máxima expresión cultural, religiosa y popular de esa población.

Atentamente,

De los honorables Congresistas

**DOLCEY OSCAR TORRES ROMERO**  
Representante a la Cámara

**PEDRO FLÓREZ PORRAS**  
Senador de la República

SECRETARÍA GENERAL  
25 de julio del año 2024  
Acto Legislativo  
078  
suscrito Por: H.R. Dolcey Torres

\*\*\*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 080 DE 2024  
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., 24 de Julio de 2024

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad.

**Referencia: Radicación de Proyecto de Ley.**

En nuestra condición de miembros del Congreso de la República nos permitimos poner a consideración de la honorable Cámara de Representantes 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**, con el fin de que inicie su trámite correspondiente y cumplir con las exigencias establecidas por la ley.

Atentamente.

H.R. JUAN CARLOS VARGAS SOLER  
CITREP No. 13 (Bolívar - Antioquia)

Juan Pablo Salazar

James Mosquera

Luis Ramiro Ricardo B.

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 080 DE 2024  
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 1°.** Objeto. La presente ley tiene por objeto modificar y adicionar a la ley 2079 de 2021 y dictar disposiciones en materia de vivienda en zonas rurales del país.

**Artículo 2°.** 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 3°.** Inclúyase los siguientes párrafos al artículo 123 de la Ley 1448 de 2011, los cuales quedará así:

**Parágrafo 3°.** 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.

**Parágrafo 4°.** 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.

El Gobierno establecerá los lineamientos para que los beneficios consistan 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.

**Artículo 4°.** 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 5°.** 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 y 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 6°.** 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 SISBEN, UARIV, ARN y a otras particulares de las comunidades étnicas u organizaciones campesinas, entre otras.

**Artículo 7°.** Modifíquese los numerales 7 y 8 del artículo 20 de la Ley 2079 de 2021 y añádase 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 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 priorizará 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 propenderá por 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, garantizarán 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 8º.** 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).** Actualícese el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda de Interés Social Rural (PNVISR), donde éste constituya 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.

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

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

- e) Soluciones de vivienda rural subsidiadas adecuadas al entorno rural, regional y cultural.
- f) Enfoque diferencial para el acceso a subsidios de Vivienda de Interés Social Rural (VISR).
- g) Otorgamiento y ejecución de subsidios para construcción y Mejoramiento VISR.
- h) Otorgamiento y ejecución de créditos para construcción y Mejoramiento de VISR.
- i) Generación de capacidades comunitarias y participación activa de los beneficiarios en la estructuración y ejecución de proyectos.
- j) 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.

**Parágrafo 1º.** 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.

De igual manera el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio deberá diseñar e implementar un sistema de información, seguimiento y evaluación de la política pública de vivienda de interés social rural.

**Parágrafo 2º. Seguimiento y evaluación a la vivienda rural.** El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio deberá diseñar e implementar un sistema de información, seguimiento y evaluación de la política pública de vivienda de interés social rural.

**Artículo 9º.** 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 10.** Inclúyase un nuevo artículo en la Ley 2079 de 2021, el cual quedará así:

**Artículo 21B. Adjudicación de Tierras 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 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 11.** 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 12.** 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 13.** 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 14.** 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, en aplicación del enfoque diferencial que reconozca las condiciones socio económicas y culturales de los pueblos indígenas, de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras, campesinas y de grupos poblacionales específicos, especialmente de la población víctima del conflicto armado.

Las tipologías a implementar deberán adecuarse al entorno rural, regional y cultural a través del proceso de validación en la etapa de preconstrucción a cargo de Fonvivienda o la entidad que haga sus veces.

Los proyectos de vivienda de interés social rural nueva, de mejoramiento de vivienda y de 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 manera general recojan las condiciones socio culturales y las necesidades básicas de cada hogar identificado como potencial beneficiario, y abarcará incluso las condiciones especiales fijadas para la construcción de vivienda diferencial, incluyendo la vivienda de



interés cultural, así como la utilización de materiales y sistemas alternativos tradicionales de construcción.

En todo caso, para los diseños o intervenciones tipo, deberá demostrarse el cumplimiento de requisitos de viabilidad técnica y financiera, se convocarán espacios dialógicos en los que se permita la participación activa de las comunidades beneficiarias, y se dará aplicación a los criterios estandarizados en la estrategia nacional de coordinación para la reducción del riesgo de desastres, mitigación y adaptación al cambio climático.

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

**Artículo 15.** Modifíquese el artículo 6° de la Ley 3ª de 1991 la cual quedará así:

**Artículo 6°.** Establézcase el Subsidio Familiar de Vivienda como un aporte estatal en dinero o en especie, que podrá aplicarse en lotes con servicios para programas de desarrollo de autoconstrucción, y en especie para materiales, entre otros, otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitar el acceso a una solución de vivienda de interés social o interés prioritario de las señaladas en el artículo 5° de la presente ley, sin cargo de restitución, siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que establece esta ley.

La cuantía del subsidio será determinada por el Gobierno nacional de acuerdo con los recursos disponibles, el valor final de la solución de vivienda y las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios, en cuya postulación se dará un tratamiento preferente a las mujeres cabeza de familia de los estratos más pobres de la población, a las trabajadoras del sector informal y a las madres comunitarias.

Los recursos de los subsidios familiares de vivienda, una vez adjudicados y transferidos a los beneficiarios o a las personas que estos indiquen, independientemente del mecanismo financiero de recepción, pertenecen a estos, y se sujetarán a las normas propias que regulan la actividad de los particulares.

**Parágrafo 1°.** Los beneficiarios del subsidio familiar de vivienda en cualquiera de sus modalidades, cuyas viviendas hayan sido o fueren afectadas por desastres naturales o accidentales, por la declaratoria de calamidad pública o Estado de emergencia, o por atentados terroristas, debidamente justificados y tramitados ante las autoridades competentes, tendrán derecho a postularse nuevamente, para acceder al subsidio familiar de vivienda, de acuerdo con las condiciones que para el efecto establezca el Gobierno nacional.

**Parágrafo 2°.** Los usuarios de los créditos de vivienda de interés social o interés prioritario, que sean cabeza de hogar, que hayan perdido su vivienda de habitación como consecuencia de una dación en pago o por efectos de un remate judicial, podrán postularse por una sola vez, para el reconocimiento

del Subsidio Familiar de Vivienda de que trata el parágrafo anterior, previa acreditación de calamidad doméstica o pérdida de empleo y trámite ante las autoridades competentes.

**Parágrafo 3°.** Quienes hayan accedido al subsidio familiar de vivienda contemplado en el parágrafo 1° del presente artículo, podrán postularse para acceder al otorgamiento de un subsidio adicional, con destino al mejoramiento de la vivienda urbana o rural, equivalente al valor máximo establecido para cada modalidad, de conformidad con la reglamentación que expida el Gobierno nacional dentro de los tres (3) meses siguientes a la promulgación de la presente ley.

**Parágrafo 4°.** Los hogares podrán acceder al subsidio familiar de vivienda de interés social otorgado por distintas entidades partícipes del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y aplicarlos concurrentemente para la obtención de una solución de vivienda de interés social cuando la naturaleza de los mismos así lo permita.

**Parágrafo 5°.** Los beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda en la modalidad de arrendamiento, tendrán derecho a postularse nuevamente para el acceso al Subsidio Familiar de Vivienda, en las modalidades de adquisición, construcción o mejoramiento, de acuerdo con el reglamento que para el efecto establezca el Gobierno nacional.

**Parágrafo 6°.** En los casos en los que se aplique el subsidio familiar de vivienda otorgado por el Gobierno nacional, las entidades territoriales y las Cajas de Compensación Familiar, en las modalidades de mejoramiento de vivienda, vivienda progresiva o construcción en sitio propio, el Gobierno nacional por iniciativa del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, establecerá las condiciones especiales para autorizar la ejecución de las intervenciones y la verificación del cumplimiento de las normas técnicas de construcción que le apliquen a la intervención que se desarrolle, sin que sea necesaria la expedición de la respectiva licencia de construcción o acto de reconocimiento. Las autorizaciones deben estar conformes a lo previsto en el plan de ordenamiento territorial del municipio correspondiente.

**Artículo 16.** Modifíquese el artículo 7° de la Ley 3ª de 1991, el cual quedará así:

**Artículo 7°.** Podrán ser beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda los hogares de quienes se postulen para recibir el subsidio, por carecer de recursos suficientes para obtener una vivienda, mejorarla, habilitar legalmente los títulos de la misma o obtener los materiales para la construcción de una solución de vivienda; el reglamento establecerá las formas de comprobar tales circunstancias. A las postulaciones aceptables se les definirá un orden secuencial para recibir la asignación del subsidio de acuerdo con las calificaciones de los aportes del beneficiario a la solución de vivienda, tales como ahorro previo, cuota inicial, materiales, trabajo, vinculación a una organización popular de vivienda.

El acto de postularse implica la aceptación por parte del beneficiario de las condiciones bajo las cuales se otorga el subsidio.

**Parágrafo.** Para el caso del Subsidio Familiar de Vivienda en especie de materiales, se legalizará sin cargo de restitución con la entrega efectiva de los mismos al beneficiario por parte de los operadores y/o asistente técnico que se contraten para tal efecto, para lo cual Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio reglamentará la materia.

**Artículo 17. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente.

H.R. JUAN CARLOS VARGAS SOLER  
CITREP No. 13 (Bolívar - Antioquia)

Leonor Palencia

KARAN MANRIQUEZ

Juan Pablo Salazar

Juan Fredy

Some Jara

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

**2. Objeto del Proyecto de Ley.**

El objeto del proyecto de ley se centra en abordar y mejorar la legislación existente en materia de vivienda, específicamente en las zonas rurales del país. A través de la modificación y adición a la Ley 2079 de 2021, este proyecto busca no solo actualizar las normativas vigentes, sino también introducir nuevas disposiciones que respondan a las necesidades actuales de las comunidades rurales. Esto es fundamental para asegurar que las políticas de vivienda sean inclusivas, equitativas y adaptadas a las particularidades de las áreas rurales, donde las condiciones y desafíos son significativamente diferentes a los de las zonas urbanas.

El objetivo primordial de la ley es mejorar la calidad de vida de las personas que habitan en estas zonas, proporcionando un marco legal que facilite el acceso a viviendas dignas, seguras y adecuadas. Esto incluye la implementación de programas de construcción y mejoramiento de viviendas, así como la provisión de servicios básicos y la infraestructura necesaria para garantizar un entorno habitable y sostenible. Además, se pretende promover el desarrollo integral de las comunidades rurales, incentivando la permanencia de la población en estas áreas y contribuyendo a la reducción de la brecha de desigualdad entre lo urbano y lo rural.

A través de este proyecto de ley, el Gobierno busca fortalecer su compromiso con el desarrollo rural sostenible y la justicia social, reconociendo la importancia de garantizar que todos los ciudadanos, independientemente de su ubicación geográfica, tengan acceso a condiciones de vida dignas. La modificación y adición a la Ley 2079 de 2021 permitirá una actualización de las políticas de vivienda rural, incorporando nuevos enfoques y estrategias que se adapten a las necesidades

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 080 DE 2024  
CÁMARA**

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

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

Tabla de Contenido:

1. Presentación y síntesis del proyecto
2. Objeto del proyecto de ley
3. Descripción del articulado
4. Justificación del proyecto.
5. Impacto fiscal
6. Conflicto de intereses
7. Consideraciones finales.

**1. Presentación y Síntesis del Proyecto:**

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

específicas de estas comunidades, promoviendo así un desarrollo más equilibrado y justo en todo el país.

### 3. Descripción del Articulado

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, consta de 18 artículos y tiene como objetivo principal modificar y adicionar la Ley 2079 de 2021. Este proyecto busca establecer nuevas disposiciones para mejorar las condiciones de vivienda en las zonas rurales del país.

Las modificaciones propuestas pretenden actualizar el marco legal existente para garantizar viviendas de calidad, seguras y con acceso a servicios básicos como agua potable, energía eléctrica y saneamiento. Además, se promueve la construcción y mejoramiento de viviendas mediante programas de financiamiento accesibles y sostenibles, y se incentiva el autoconstrucción asistida con tecnologías sostenibles adaptadas a las condiciones locales.

El proyecto también destaca la participación comunitaria en el diseño y ejecución de los programas de vivienda, asegurando que las soluciones respondan a las necesidades y aspiraciones de las comunidades rurales. Se incluye la formación de mano de obra local en técnicas de construcción para mejorar la calidad de las viviendas y generar empleo en estas áreas.

En resumen, este proyecto de ley busca mejorar significativamente las condiciones de vida en las zonas rurales, promoviendo un desarrollo más equitativo y sostenible mediante el acceso a una vivienda digna para todas las familias rurales.

A continuación, se presenta el articulado propuesto:

- **Artículo 1º.** Objeto.
- **Artículo 2º.** Adiciónese el numeral 11 al artículo 5º de la Ley 2079 de 2021.
- **Artículo 3º.** Inclúyase los siguientes párrafos al artículo 123 de la Ley 1448 de 2011.
- **Artículo 4º.** Modifíquese el artículo 16 de la Ley 2079 de 2021.
- **Artículo 5º.** Inclúyase un nuevo artículo en la Ley 2079 de 2021.
- **Artículo 6º.** Modifíquese el artículo 19 de la Ley 2079 de 2021.
- **Artículo 7º.** Modifíquese los numerales 7 y 8 del artículo 20 de la Ley 2079 de 2021 y añádase nuevos numerales.
- **Artículo 8º.** Inclúyase un nuevo artículo en la Ley 2079 de 2021.
- **Artículo 9º.** Inclúyase un nuevo artículo en la Ley 2079 de 2021.
- **Artículo 10.** Inclúyase un nuevo artículo en la Ley 2079 de 2021.

- **Artículo 11.** Modifíquese el artículo 22 de la Ley 2079 de 2021.
- **Artículo 12.** Inclúyase un nuevo artículo en la Ley 2079 de 2021.
- **Artículo 13.** Modifíquese el artículo 56 de la Ley 2079 de 2021.
- **Artículo 14.** Modifíquese el artículo 23 de la Ley 2079 de 2021.
- **Artículo 15.** Modifíquese el artículo 6º de la Ley 3ª de 1991.
- **Artículo 16.** Modifíquese el artículo 7º de la Ley 3ª de 1991.
- **Artículo 17.** Vigencia.

### 4. Justificación del proyecto.

#### 4.1. Indicadores de Déficit de Vivienda.

El 25% de la población colombiana está asentada en el territorio nacional clasificado como suelo rural lo cual representa a un número de 11.833.841 de habitantes, según la información del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 del DANE.

Si bien este grupo equivale a una cuarta parte del total de la población del país, se caracteriza por contar con brechas significativas en materia de necesidades básicas insatisfechas y calidad de vida con respecto de la población asentada en la zona urbana.

De los indicadores más relevantes que dan cuenta de lo anterior es el del déficit habitacional, el cual confirma que en la zona rural las carencias cuantitativas y cualitativas en materia de vivienda por parte de los hogares colombianos son tres veces mayores que en el perímetro urbano, como se evidencia en el siguiente cuadro:

#### Déficit Urbano-Rural en Vivienda

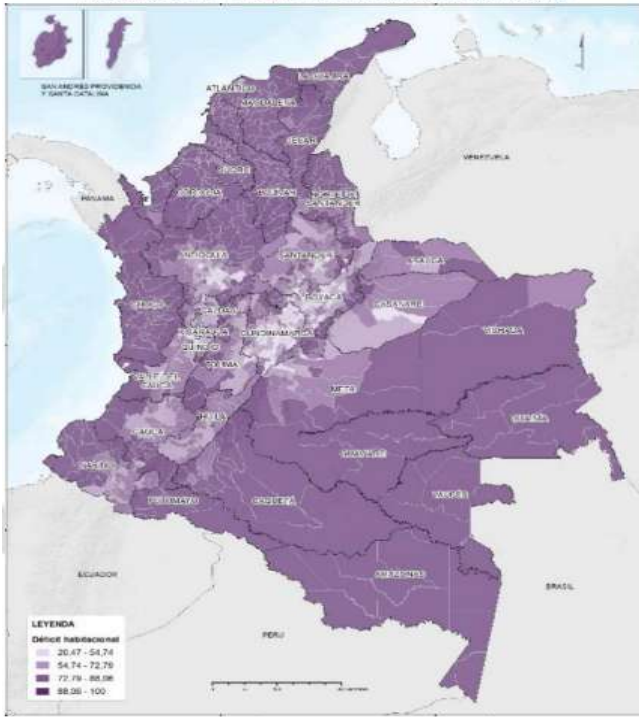
Déficit habitacional rural	Déficit habitacional urbano
68,2%	20,4%
Déficit cuantitativo	Déficit cuantitativo
20,7%	3,7%
Déficit cualitativo	Déficit cualitativo
47,5%	16,7%

Fuente: Déficit habitacional según Encuesta Nacional de Calidad de Vida DANE 2021

Lo anterior refleja la existencia de importantes necesidades insatisfechas en vivienda que no permiten la garantía del derecho fundamental a la vivienda digna, especialmente en las zonas rurales, y que justifica una iniciativa legislativa como la presente.

De acuerdo al documento del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda de Interés Social Rural (PNVISR), elaborado por el Ministerio de Vivienda, a nivel regional los mayores déficits de vivienda se registran en las zonas que tienen una mayor ruralidad como son la región del Pacífico, Amazoni-orinoquía y en la Costa Atlántica, como se muestra en la siguiente gráfica:

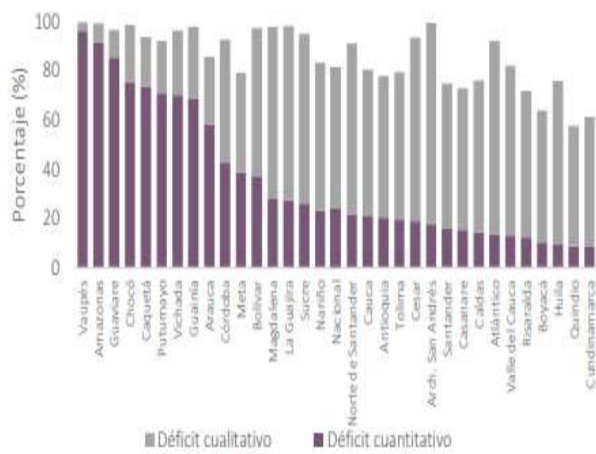
FIGURA 4.2 DÉFICIT HABITACIONAL RURAL POR MUNICIPIO 2018



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2018. Recuperado y Modificado: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2020.

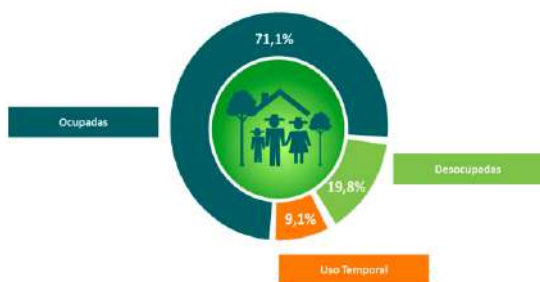
A nivel departamental, según información del Ministerio de Vivienda, los mayores déficits cuantitativos de vivienda se registran en los departamentos de Vaupés, Amazonas, Guaviare, Chocó, Caquetá, Putumayo, Vichada, Guainía y Arauca; mientras que los mayores déficits cualitativos se presentan en departamentos como Bolívar, Magdalena, La Guajira, Sucre y Nariño., como se aprecia en la siguiente figura:

FIGURA 4.3 DÉFICIT CUANTITATIVO Y CUALITATIVO RURAL POR DEPARTAMENTOS, 2018



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2018. Recuperado y Modificado: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2020.

Es importante también resaltar la Participación (%) del número de viviendas en el área rural dispersa censada, según condición de ocupación, en donde se puede evidenciar la siguiente información:



El 71,1% de las viviendas del área rural dispersa censada se encontraron ocupadas.

El 19,8% estaban desocupadas

El 9,1% fueron de uso temporal.

**4.2. 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 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 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>.

<sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2004.  
<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU-016 de 2021.

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 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 propendan por 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.

A continuación, se puede observar la proyección de vivienda rural y urbana por departamento al año 2023 al 2027, donde se puede concluir que el crecimiento es mayor en vivienda urbana.

PROYECCION DE VIVIENDA RURAL Y URBANA POR DEPARTAMENTO 2023 AL 2027

DEPARTAMENTOS	2023		2024		2025		2026		2027	
	% Rural	% Urbano	% Rural	% Urbano	% Rural	% Urbano	% Rural	% Urbano	% Rural	% Urbano
Ambato	44%	55%	42%	57%	42%	57%	42%	58%	42%	58%
Antioquia	18%	82%	18%	82%	17%	83%	17%	83%	17%	83%
Arauca	32%	68%	32%	68%	32%	68%	32%	68%	32%	68%
Archipiélago De San Andrés, Providencia	28%	72%	27%	73%	27%	73%	26%	74%	26%	74%
Atlántico	5%	95%	5%	95%	5%	95%	5%	95%	5%	95%
Bogotá D. C.	0%	100%	0%	100%	0%	100%	0%	100%	0%	100%
Bolívar	25%	75%	24%	76%	24%	76%	24%	76%	24%	76%
Bolívar	27%	73%	27%	73%	26%	74%	26%	74%	26%	74%
Cañar	21%	79%	21%	79%	20%	80%	20%	80%	20%	80%
Caquetá	30%	70%	29%	71%	29%	71%	29%	71%	29%	71%
Caquetá	25%	75%	25%	75%	25%	75%	24%	76%	24%	76%
Cauca	62%	38%	62%	38%	62%	38%	62%	37%	63%	37%
Cesar	24%	76%	24%	76%	24%	76%	24%	76%	24%	76%
Chocó	55%	45%	55%	45%	55%	44%	55%	44%	55%	44%
Córdoba	48%	52%	48%	52%	48%	51%	48%	51%	48%	51%
Cundinamarca	23%	77%	23%	77%	22%	78%	22%	79%	21%	79%
Guanía	40%	60%	40%	60%	40%	60%	40%	60%	39%	61%
Guaviare	38%	62%	37%	63%	37%	63%	37%	63%	37%	63%
Huila	37%	63%	36%	64%	36%	64%	36%	64%	36%	64%
La Guajira	48%	52%	48%	52%	48%	51%	48%	51%	48%	51%
Magdalena	29%	71%	29%	71%	29%	71%	30%	70%	30%	70%
Meta	22%	78%	22%	78%	22%	78%	22%	78%	22%	78%
Nariño	55%	45%	55%	45%	55%	45%	55%	45%	55%	45%
Norica De Santander	19%	81%	19%	81%	19%	81%	19%	81%	19%	81%
Risaralda	47%	53%	47%	53%	46%	54%	46%	54%	46%	54%
Quindío	12%	88%	12%	88%	12%	88%	12%	88%	12%	88%
Risaralda	18%	82%	18%	82%	17%	83%	17%	83%	17%	83%
Santander	22%	78%	22%	78%	22%	78%	21%	79%	21%	79%
Sucre	38%	62%	38%	62%	38%	62%	38%	62%	38%	62%
Tolima	29%	71%	28%	72%	28%	72%	28%	72%	28%	72%
Valle Del Cauca	14%	86%	14%	86%	14%	86%	14%	86%	13%	87%
Vaupés	60%	40%	60%	40%	60%	40%	60%	40%	61%	39%
Vichada	70%	30%	70%	30%	70%	30%	71%	29%	71%	29%

Elaboración propia.

Fuente: <https://www.dane.gov.co/>

### 4.3. Construcción y mejoramiento de vivienda rural

Siguiendo la ruta trazada por el Acuerdo Final de Paz 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

<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.

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>. En la actualidad se observan las viviendas rurales, en condiciones deficientes de la vivienda, a continuación, se nombrarán algunas de estas limitaciones<sup>5</sup>:

- Techo hecho de materiales no permanentes.
- Paredes y estructura hechas de materiales no permanentes.
- Suelos de tierra.
- Hacinamiento: más de tres personas por cuarto.



Fuente: Imagen tomada de: <http://www.scielo.org.co/pdf/hpsal/v17n2/v17n2a04.pdf>

Es el Decreto número 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>6</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 8° del presente proyecto propone adicionar un artículo a la Ley 2079 de 2021, de manera que, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, implemente y evalúe 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).

Así mismo 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 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

<sup>4</sup> Ibidem.

<sup>5</sup> <https://blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles/es/problema-de-vivienda/>

<sup>6</sup> Corte Constitucional, Auto 373 de 2016. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

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.

El artículo 15 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 socioculturales 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 12 propuesto define las prioridades a tener en cuenta en el mejoramiento de la vivienda rural (debidas condiciones sanitarias, seguridad estructural y módulo de habitabilidad).

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.

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

No es extraño que en el ordenamiento jurídico colombiano el Legislador introduzca medidas que propenden por 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>7</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.

<sup>7</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-191 de 2021. M. P. José Fernando Reyes Cuartas.

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>8</sup>.

Es por ello que el artículo 3° del presente proyecto de ley incluye unos párrafos al artículo 123 en la Ley 1448 de 2011 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, 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>9</sup>.

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

<sup>8</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU-016 de 2021. M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>9</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.

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 a 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.

Adicionalmente, y en aras de robustecer el requerimiento financiero de los proyectos de vivienda rural, este 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 13 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.

#### **4.5. 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.

#### **4.6. 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>10</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

<sup>10</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-406 de 1992, M. P. Ciro Angarita Barón.



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>11</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 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>12</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

<sup>11</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-837 de 2012 M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>12</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.

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>13</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 propender por 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.

**5. Impacto Fiscal**

Dentro del análisis necesario del proyecto de ley, con el presente proyecto se denota que no se hace una afectación al marco fiscal de la Nación, en el entendido que en ningún momento busca hacer cambios en temas presupuestales.

Razón por la cual dentro del presente exposición de motivos se presenta como ítem, para aclarar que el presente proyecto de ley no tiene implicaciones Fiscales.

**6. Conflicto de Interés**

El artículo 3° de la Ley 2003 de 2019 establece la necesidad de incluir en la exposición de motivos de los proyectos de ley un acápite en el que se describa

las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para los Congresistas en la discusión y votación del proyecto.

En este sentido, se considera que las disposiciones que contiene el proyecto de ley podrían generar un conflicto de interés a los honorables Representantes con relación directa con Jóvenes rurales, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil hagan parte de este sector.

Se reconoce que los conflictos de interés son personales y es facultad de cada Congresista evaluarlos.

**7. Consideraciones Finales.**

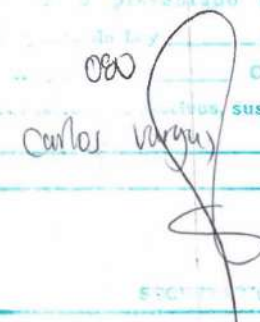
En un país como Colombia, donde una parte significativa de la población reside en áreas rurales, es crucial aprobar el proyecto de ley que busca promover, proteger y garantizar el desarrollo integral de la juventud en dichas zonas. Esta iniciativa legislativa no solo contribuirá a cerrar brechas de desigualdad, sino que también impulsará el crecimiento económico, fortalecerá el tejido social y cultural de las comunidades rurales, y sentará las bases para un futuro más próspero y equitativo para todos los jóvenes colombianos.

Atentamente.

  
 H.R. JUAN CARLOS VARGAS SOLER  
 CITREP No. 13 (Bolívar - Antioquia)

 _____	 Leonor Valencia
 Karen Manrique	 KAROL WPA
 Juan Pablo Salazar	 Jhon Fredy NÚÑEZ R.
 Jaimes Mosquera T	 D. Pájaro
 Jhon Fredy V.	 Carrera 15
_____	 Jonn Jairo Gonzalez

25 de julio del año 2024  
 Con su correspondiente  
 suscrito Por: H.R. Juan Carlos Vargas Soler

  
 Carlos Vargas

<sup>13</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU-016 de 2021.

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 081 DE 2024**  
**CÁMARA**

*por medio de la cual se fortalecen las JACS y otros organismos comunales como organizaciones de la economía popular, comunitaria y solidaria.*

Bogotá, D. C, 24 de Julio de 2024

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Cámara de Representantes

E. S. D

**Referencia: Radicación de Proyecto de Ley.**

En nuestra condición de miembros del Congreso de la República nos permitimos poner a consideración de la honorable Cámara de Representantes el **proyecto de ley**, *por medio de la cual se fortalecen las JACS y otros organismos comunales como organizaciones de la economía popular, comunitaria y solidaria.*

Atentamente.

	 Leonor Valencia
 Karen Marique	 Juan Pablo Salazar
 James Mosquera	 Luis Román Ríos
 Jhon Fredy Nuñez	 Jhon Fredy Nuñez
 Jhon Fredy Nuñez	 Jhon Fredy Nuñez

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 081 DE 2024**  
**CÁMARA**

*por medio de la cual se fortalecen las JACS y otros organismos comunales como organizaciones de la economía popular, comunitaria y solidaria.*

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto el fortalecimiento de los organismos comunales como organizaciones de la economía popular, comunitaria y solidaria.

**Artículo 2º. Definiciones.** Para la aplicación de la presente ley, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

**Organismo comunal:** instancia participativa sin ánimo de lucro a través de la cual las comunidades deciden organizarse para liderar e impulsar procesos comunitarios de interés común en barrios, veredas o territorios.

**Junta de Acción Comunal:** es una organización social, cívica, popular y comunitaria, de naturaleza

solidaria, sin ánimo de lucro, de carácter privado, autónoma, con personería jurídica y patrimonio propio, compuesta por los habitantes de un barrio, vereda o territorio mayores de catorce (14) años de edad, que se organizan con el objetivo de crear propuestas y estrategias para solucionar las problemáticas y necesidades de su comunidad.

**Asociación de juntas de acción comunal:** es un organismo de acción comunal de segundo grado, que se compone por dos o más juntas de acción comunal, manteniendo las características de esta última.

**Federación comunal:** es un organismo de acción comunal de tercer grado, conformado por organismos de segundo grado, es decir, por la agrupación de varias juntas de acción comunal a título de asociación.

**Economía popular:** es el conjunto de relaciones, recursos, actividades, instituciones y organizaciones populares o comunitarias que operan en torno a la satisfacción de necesidades de sus integrantes, bajo la lógica de la subsistencia o de la reproducción de la vida. Esa reproducción se realiza utilizando tanto los medios de producción y vida (tierra, hábitat, etc.) como el Fondo de Trabajo (conjunto de energías, disposiciones y capacidades manuales e intelectuales para trabajar) de las Unidades domésticas (UD) y sus extensiones, definidas éstas como las principales organizaciones económicas de la economía popular –fundadas sobre relaciones de parentesco y principios de reciprocidad– que organizan recursos, capacidades y gestionan la resolución de necesidades de sus miembros.

**Organización comunal:** es la instancia a través de la cual las comunidades deciden organizarse para liderar e impulsar procesos comunitarios y de desarrollo territorial y medioambiental en barrios, veredas y territorios, materializando la participación democrática, la inclusión y atendiendo el quehacer y la cotidianidad del grupo. Se configura a título de junta de acción comunal, asociación comunal y federación comunal.

**Alianza público-popular:** es un acuerdo entre los actores de la economía popular y el Estado, con vinculación concreta a un espacio territorial público o privado, cuyo objetivo principal es la solución de necesidades esenciales de una comunidad.

**Artículo 3º. Sistema de información de organismos comunales.** El Gobierno nacional creará un Sistema Nacional de Información de organismos comunales (OCs), el cual estará a cargo del Ministerio del Interior o quien haga sus veces. El sistema buscará la consolidación de información socioeconómica y organizacional de los organismos comunales y sus asociados, dicho sistema será alimentado por el Sistema de Información Estadístico para la Economía Popular del DANE.

**Parágrafo 1º.** En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 90 de la Ley 2294 de 2023, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane) incluirá en el Sistema de Información Estadístico para la Economía Popular

una marcación de los organismos comunales como forma de asociación de economía popular y comunitaria, con el propósito de fortalecer el sistema de información de los organismos comunales y sus asociados.

**Parágrafo 2°.** El Sistema de Información Estadístico para la Economía Popular estará en concordancia con las disposiciones establecidas en la Ley 2052 de 2020, en búsqueda de simplificar los trámites a las organizaciones de que trata la presente ley.

**Artículo 4°. Políticas y programas para el fortalecimiento de organismos comunales.** El Gobierno nacional y los Gobiernos territoriales diseñarán e implementarán políticas públicas y programas que permitan el fortalecimiento social, organizacional, técnico y financiero de los organismos comunales de orden nacional, departamental, distrital y municipal.

**Artículo 5°. Fortalecimiento social de los organismos comunales.** En procura del fortalecimiento social de los organismos comunales, el Gobierno nacional y los Gobiernos territoriales tendrán la obligación de diseñar e implementar programas de formación y capacitación dirigidos a organismos comunales y sus asociados en temáticas como organización social, gestión social, cohesión grupal, manejo de conflictos, trabajo en equipo, así como de asistencia y acompañamiento social para el fortalecimiento social de los organismos comunales, entre otros.

**Parágrafo.** El Gobierno nacional y las entidades territoriales en procura del fortalecimiento de los organismos comunales, serán responsables de brindar asistencia y asesoría técnica y administrativa a las JACs y organismos comunales en la formulación, gestión, y ejecución de programas, proyectos, convenios, contratos e inversiones que contribuyan a su fortalecimiento técnico, financiero y/o organizacional.

**Artículo 6°. Educación y promoción.** Los organismos comunales serán población objetivo de capacitaciones y programas pedagógicos que formen y capaciten a sus directivos y asociados en educación social y comunitaria, educación financiera y contable, así como en la formulación, administración, y gestión de proyectos, gestión organizacional, contratación estatal, entre otras áreas. Para tal efecto el Gobierno nacional a través del Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) y la Escuela Superior de Administración Pública (Esap), creará programas presenciales, territoriales y virtuales orientados a organismos comunales.

**Parágrafo.** El Servicio Nacional de aprendizaje y la Escuela Superior de administración pública implementarán acciones con el fin de publicitar los programas existentes para la educación y promoción, así como los nuevos que se llegaren a crear con el fin.

**Artículo 7°. Fortalecimiento financiero de organismos comunales.** El Gobierno nacional y

los Gobiernos territoriales, a través de Ministerios, Secretarías y entidades como Finagro, Bancoldex, Findeter, Banagrario y otras entidades financieras, incluidas las cooperativas de ahorro y créditos, impulsarán líneas especiales de ahorro y crédito para el financiamiento y fortalecimiento de organismos comunales. Estas líneas estarán destinadas a fortalecer el financiamiento de capital de trabajo, activos productivos, proyectos y de otras necesidades financieras de los organismos comunales.

Las líneas especiales de ahorro y crédito se diseñarán de manera inclusiva, teniendo en cuenta las necesidades y características propias de los organismos comunales, así como las particularidades de sus actividades socioeconómicas y sus proyectos.

Se fomentará la creación de instrumentos financieros adaptados a la realidad de los organismos comunales, como créditos con tasas de interés preferenciales, plazos flexibles y garantías alternativas. Asimismo, se promoverá la educación financiera y el acceso a servicios de asesoramiento técnico y empresarial para los organismos comunales, con el fin de mejorar su capacidad de gestión financiera y promover la sostenibilidad de sus proyectos.

**Parágrafo.** De manera complementaria, se promoverán alianzas público-populares entre el Estado y los organismos comunales en diferentes sectores, sociedades de economía mixta, compras públicas y asociaciones público-populares con participación organismos comunales, procurando el fortalecimiento financiero y organizacional de los organismos comunales.

**Artículo 8°. Compras públicas a los organismos comunales.** Con el objetivo de promover el fortalecimiento de la economía popular, comunitaria y social-solidaria y en consonancia con las disposiciones establecidas en el artículo 100 y 101 de la Ley 2294 de 2023, se implementará un sistema de compras públicas preferenciales a los productos y servicios provenientes de los organismos comunales y otras de las organizaciones de la economía popular, comunitaria y social-solidaria.

Las instituciones y entidades del sector público priorizarán la compra de bienes y contratación de servicios provenientes de la economía popular, social y solidaria, cuando cumplan con estándares de calidad, precios competitivos y demás requisitos establecidos en las normas de contratación pública.

**Artículo 9°. Fortalecimiento organizacional de los organismos comunales.** En procura del fortalecimiento organizacional de los organismos comunales, el Gobierno nacional y los Gobiernos territoriales diseñarán e implementarán programas para tal efecto. Adicionalmente se habilitarán mecanismos, instrumentos y herramientas para el fortalecimiento organizacional de los organismos comunales tales como la creación de sociedades de economía mixta, alianzas público-populares, asociaciones público-populares y convenios

solidarios con participación activa de organismos comunales.

**Artículo 10. Autorización para la creación de sociedades de economía mixta con organismos comunales.** Autorícese a la Nación y a las entidades territoriales la creación de sociedades de economía mixta con organismos comunales, cuyo objeto será el fomento de la agro-industrialización, la construcción de obras de infraestructura en vivienda, el mejoramiento y mantenimiento de vías terciarias así como de infraestructura deportiva y recreativa, la construcción de infraestructura de servicios públicos domiciliarios, saneamiento básico y de educación, la prestación de servicios públicos, la producción y comercialización de productos agropecuarios, la operación de programas estatales, entre otras actividades para satisfacer necesidades básicas.

**Parágrafo 1º.** La autorización aquí establecida se refiere a los organismos comunales en los términos del artículo 11 de la Ley 2166 de 2021, esto es, juntas de acción comunal, juntas de vivienda comunal, asociaciones y federaciones, bajo el cumplimiento de los requisitos allí establecidos.

**Parágrafo 2º.** Las entidades territoriales podrán autorizar, a través de una ordenanza departamental o un acuerdo municipal, la conformación de sociedades de economía mixta con los organismos de acción comunal que estén en su jurisdicción.

**Artículo 11. Asociaciones público- populares y convenios solidarios.** Las entidades estatales podrán celebrar directamente contratos o convenios solidarios con organismos comunales. Estos contratos se denominarán Asociaciones Público-Populares o Convenios Solidarios, y podrán celebrarse para la ejecución de obras o la adquisición de bienes y servicios relacionados con infraestructura social, vivienda, vías, cultura, infraestructura productiva, proyectos de eficiencia energética, producción y transformación de alimentos, producción y suministro de bienes y servicios, gestión comunitaria del agua, saneamiento básico, economía del cuidado, fortalecimiento ambiental y comunitario, y adquisición de productos de origen o destinación agropecuarios, agroindustriales e industriales. El Gobierno nacional, reglamentará el presente artículo durante los seis (6) meses siguientes a la aprobación de la presente ley.

**Parágrafo.** Las entidades públicas no podrán adicionar requisitos diferentes a los establecidos legalmente para la suscripción de convenios.

**Artículo 12. Objetivos económicos y de contratación con el Estado de los organismos comunales.** Modifíquese los literales f y g del artículo 16 de la Ley 2166 de 2021, los cuales quedarán de la siguiente manera:

*“Artículo 16. Objetivos. Los organismos de acción comunal tienen los siguientes objetivos:*

*(...)*

*f) Celebrar contratos, convenios, alianzas y asociaciones público-populares con entidades del*

*Estado, empresas públicas y privadas del orden internacional, nacional, departamental, distrital, municipal y local, sin límite de cuantía, con el fin de impulsar planes, programas y proyectos acordes con los planes comunales y comunitarios de desarrollo territorial, que incluyan el mantenimiento y mejoramiento de vías terciarias, la construcción, mejoramiento y operación de redes de acueducto y alcantarillado comunitario, la construcción y mejoramiento de viviendas así como de escenarios recreativos y deportivos, la ejecución del Programa de Alimentación Escolar (PAE) en el territorio, programas deportivos, recreativos y culturales, entre otros.*

*g) Crear y desarrollar procesos económicos de carácter colectivo y solidario, para lo cual podrán celebrar contratos de empréstito con entidades nacionales o internacionales, crear sociedades de economía mixta conjunto con los municipios, departamentos o la Nación o asociarse con este tipo de sociedades en cualquier calidad, sea como accionistas con aportes de capital o industria, contrato de sociedad futura, acuerdos de colaboración empresarial, contratos de transferencia de tecnología, entre otros;*

*(...).”*

**Artículo 13. Requisitos ponderables.** Cuando un organismo comunal se presente como proponente para celebrar un contrato público con ocasión de lo dispuesto en esta ley, se le otorgarán puntos adicionales en los requisitos ponderables, siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos de constitución definidos en el artículo 11 de la Ley 2166 de 2021.

**Parágrafo.** El Gobierno nacional reglamentará el esquema de puntos adicionales en los requisitos ponderables para juntas de acción comunal, en un plazo no mayor a seis (6) meses desde la promulgación de esta ley.

**Artículo 14. Competencias adicionales.** Además de los objetivos definidos en el artículo 16 de la Ley 2166 de 2021, los organismos comunales en municipios de categoría 4, 5 y 6 podrán:

- a) Participar con voz y sin voto en los Concejos Municipales cuando se debatan proyectos de acuerdo municipal que versen sobre desarrollo territorial, comunitario, agropecuario, economía popular-comunitaria y de servicios públicos domiciliarios.
- b) Participar en las mesas departamentales de internacionalización y en cualquier foro dentro del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación y demás instancias de diálogo que se creen entre el Gobierno nacional y los Gobiernos territoriales.

**Parágrafo.** El Gobierno nacional reglamentará, en un plazo no mayor a un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, la participación de qué trata el literal a de este artículo.

**Artículo 15. Beneficios para los dignatarios.** Modifíquese el literal a del artículo 39 de la Ley 2166 de 2021, el cual quedará así:

**“Artículo 39. Beneficios para los Dignatarios.** Adicional a los que señalen los estatutos, los dignatarios de los organismos de acción comunal podrán tener los siguientes beneficios:

a) Quien ejerza la representación legal de un organismo de acción comunal percibirá, para gastos de representación, ingresos u honorarios provenientes de los recursos propios generados por el organismo, previa reglamentación en estatutos y autorización de la asamblea respectiva. En el caso de los Presidentes de las juntas de acción comunal rurales y que no perciban ingresos u honorarios de parte del organismo comunal, podrán percibir honorarios provenientes de los ingresos corrientes de libre destinación que el distrito o municipio tenga establecidos en su respectivo presupuesto, sin que esto implique la existencia de una relación o vínculo laboral;

**Artículo 16. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las demás normas que le sean contrarias.

Atentamente.

Handwritten signatures and a blue official stamp from the Cámara de Representantes, Secretaría General. The stamp includes the date "El día 25 de julio del año 2024" and the name "Fredy V. Oel".

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

por medio de la cual se fortalecen las JACS y otros organismos comunales como organizaciones de la economía popular, comunitaria y solidaria.

**Tabla de Contenido:**

1. Presentación y síntesis del proyecto
2. Objeto del proyecto de ley
3. Descripción del articulado
4. Marco normativo

5. Justificación del proyecto.
  - 5.1. Situación de los organismos comunales en el país.
  - 5.2. Necesidad de un Acuerdo Social.
  - 5.3. Medidas para el fortalecimiento financiero, organizacional y social de los organismos comunales.
  - 5.4. Los organismos comunales como socios del Estado a través de las empresas de economía mixta y alianzas público-populares.
  - 5.5. Los organismos comunales como instrumentos para la satisfacción de necesidades y superación de la pobreza.
6. Impacto fiscal
7. Conflicto de intereses
8. Consideraciones finales.

**1. Presentación y Síntesis del Proyecto**

El presente proyecto de ley tiene como objetivo fortalecer los organismos comunales, específicamente las Juntas de Acción Comunal (JACs) y otros organismos similares, reconociéndolos y promoviendo su papel como actores fundamentales dentro de la economía popular, comunitaria y solidaria. La ley busca proporcionar un marco legal que respalde el desarrollo de estas organizaciones, mejorando sus capacidades y fomentando su participación activa en la economía local. Al reconocer la importancia de las JACs y otros organismos comunales, se pretende impulsar iniciativas que fortalezcan su estructura organizativa, su gestión y su impacto social y económico. La ley establece medidas para apoyar su desarrollo mediante la capacitación, el acceso a recursos y la promoción de alianzas estratégicas. Con ello, se busca contribuir al bienestar de las comunidades, fomentar la cohesión social y promover un desarrollo económico inclusivo y sostenible. En resumen, esta ley representa un compromiso con el fortalecimiento de las organizaciones comunales como pilares de la economía popular, comunitaria y solidaria, con el fin de mejorar la calidad de vida de sus miembros y de la comunidad en general.

**2. Objeto del Proyecto de Ley**

El objetivo principal es el fortalecimiento de los organismos comunales, específicamente como actores relevantes dentro de la economía popular, comunitaria y solidaria. Este enfoque implica reconocer y potenciar el papel de las Juntas de Acción Comunal (JACs) y otras organizaciones similares, entendiendo su importancia en el tejido social y económico de las comunidades. Al definir este propósito, la ley busca crear un marco legal que apoye el desarrollo integral de estas organizaciones, promoviendo su capacidad para generar bienestar social y económico a nivel local.

El fortalecimiento de estos organismos comunales se traduce en diversas acciones concretas, como la capacitación de sus miembros, el acceso a recursos financieros y técnicos, y la promoción de alianzas

estratégicas con otras entidades públicas y privadas. La ley subraya la necesidad de mejorar la gestión y la estructura organizativa de las JACs y organismos afines, para que puedan desempeñar eficazmente su rol en la economía solidaria. En resumen, el artículo 1° establece una visión integral que busca no solo apoyar a estas organizaciones, sino también integrarlas de manera efectiva en la economía comunitaria y solidaria, con el fin de promover un desarrollo inclusivo y sostenible.

### 3. Descripción del Articulado.

El proyecto de ley tiene como objetivo fortalecer los organismos comunales como organizaciones de la economía popular, comunitaria y solidaria. Define conceptos clave como organismo comunal, junta de acción comunal, asociación de juntas, federación comunal, economía popular, organización comunal y alianza público-popular. El Gobierno nacional creará un Sistema Nacional de Información de organismos comunales, administrado por el Ministerio del Interior, consolidando información socioeconómica y organizacional. Además, se diseñarán políticas públicas y programas para el fortalecimiento social, organizacional, técnico y financiero de estos organismos. Se implementarán programas de formación y capacitación en diversas áreas, incluyendo la gestión social y financiera, y se promoverá la educación financiera y el acceso a asesoramiento técnico y empresarial.

El proyecto también establece líneas especiales de ahorro y crédito para los organismos comunales, diseñadas de manera inclusiva y adaptadas a sus necesidades. Se fomentarán alianzas público-populares para fortalecer estos organismos financieramente. Se implementará un sistema de compras públicas preferenciales para productos y servicios de la economía popular y solidaria. Además, se autoriza la creación de sociedades de economía mixta con organismos comunales para actividades como la agro-industrialización y la construcción de infraestructura. Las entidades estatales podrán celebrar contratos y convenios solidarios con estos organismos para diversas actividades comunitarias. Se otorgarán puntos adicionales a los organismos comunales en los requisitos ponderables para contratos públicos, y se establecerán competencias adicionales para su participación en proyectos de desarrollo territorial y comunitario. Finalmente, se modifican los beneficios para los dignatarios de estos organismos, permitiendo ingresos u honorarios bajo ciertas condiciones. La ley entrará en vigencia a partir de su promulgación, derogando las normas que le sean contrarias.

Todo lo anterior en 16 artículos así:

- Artículo 1°. OBJETO.
- Artículo 2°. DEFINICIONES.
- Artículo 3°. SISTEMA DE INFORMACIÓN DE ORGANISMOS COMUNALES.
- Artículo 4°. POLÍTICAS Y PROGRAMAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE ORGANISMOS COMUNALES.

- Artículo 5°. FORTALECIMIENTO SOCIAL DE LOS ORGANISMOS COMUNALES.
- Artículo 6°. EDUCACIÓN Y PROMOCIÓN.
- Artículo 7°. FORTALECIMIENTO FINANCIERO DE ORGANISMOS COMUNALES.
- Artículo 8°. COMPRAS PÚBLICAS A LOS ORGANISMOS COMUNALES.
- Artículo 9°. FORTALECIMIENTO ORGANIZACIONAL DE LOS ORGANISMOS COMUNALES.
- Artículo 10. AUTORIZACIÓN PARA LA CREACIÓN DE SOCIEDADES DE ECONOMÍA MIXTA CON ORGANISMOS COMUNALES.
- Artículo 11. ASOCIACIONES PÚBLICAS POPULARES Y CONVENIOS SOLIDARIOS.
- Artículo 12. OBJETIVOS ECONÓMICOS Y DE CONTRATACIÓN CON EL ESTADO DE LOS ORGANISMOS COMUNALES.
- Artículo 13. REQUISITOS PONDERABLES.
- Artículo 14. COMPETENCIAS ADICIONALES.
- Artículo 15. BENEFICIOS PARA LOS DIGNATARIOS.
- Artículo 16. VIGENCIA.

### 4. Marco Normativo

El marco normativo colombiano relacionado con las Juntas de Acción Comunal (JACs) y otros organismos comunales se encuentra fundamentado en varias leyes y sentencias que resaltan la importancia de estas organizaciones en la estructura social y económica del país. La Ley 743 de 2002 es una de las normativas más relevantes en este contexto, ya que establece el régimen jurídico para la organización, funcionamiento y control de las JACs y otras organizaciones de acción comunal. Esta ley reconoce el papel crucial de estas entidades en el desarrollo comunitario, la participación ciudadana y la gestión de proyectos de interés social.

Asimismo, la Constitución Política de Colombia de 1991, en su artículo 38, garantiza la libertad de asociación y promueve la participación de los ciudadanos en organizaciones comunitarias. Adicionalmente, el artículo 103 de la Constitución establece que el Estado debe promover la participación de las organizaciones comunales y comunitarias en la toma de decisiones y en la gestión pública.

En el ámbito judicial, la Corte Constitucional ha emitido varias sentencias que refuerzan la relevancia y protección de estas organizaciones. Por ejemplo, la Sentencia T-488 de 1993 destaca la importancia de las JACs como espacios de participación ciudadana y de fortalecimiento del tejido social, subrayando la necesidad de garantizar su autonomía y apoyarlas en

su labor comunitaria. De igual manera, la Sentencia C-089 de 1994 resalta el deber del Estado de fomentar y fortalecer las organizaciones comunitarias como parte integral del desarrollo social y económico del país.

A pesar de este marco normativo, existe una necesidad evidente de actualizar y fortalecer estas disposiciones legales para responder a los retos actuales y futuros. El proyecto de ley “Por medio de la cual se fortalecen las JACs y otros organismos comunales como organizaciones de la economía popular, comunitaria y solidaria” se justifica en este contexto. La modernización de la normativa es esencial para proporcionar un apoyo más efectivo a estas organizaciones, promover su sostenibilidad y garantizar su capacidad para contribuir al desarrollo económico y social de las comunidades. Esta iniciativa legislativa busca cerrar las brechas existentes, dotar de mayores recursos y herramientas a las JACs y otras organizaciones comunales, y fomentar su integración en la economía solidaria, asegurando un desarrollo más inclusivo y equitativo en Colombia.

## 5. Justificación del Proyecto de Ley

### 5.1. Situación de los organismos comunales del país.

En Colombia, los organismos comunales son la más numerosa forma de agrupación comunitaria.

Según la información reportada en la página del Ministerio del Interior<sup>1</sup>, para el año 2021 se reportó un número aproximado de 63.153 juntas de acción comunal ubicadas en el ámbito rural y urbano, y 1.425 asociaciones de juntas de acción comunal; figuran también 34 federaciones y 1 confederación. Así, esta forma de organización comunitaria ha tenido una importante incidencia en la construcción de las obras de infraestructura requeridas por las comunidades, tales como puentes, obras de arte, caminos, puestos de, plazas de mercado, acueductos, alcantarillados, redes eléctricas, programas de vivienda por auto construcción, entre otros, hasta llegar a construir cerca del 30% de la infraestructura comunal.

Únicamente en Bogotá se reportan 1.680 juntas de acción comunal, 20 Asojuntas, 25.000 dignatarios y las más de 400.000 personas afiliadas, según lo reportó el Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC)<sup>2</sup> luego del encuentro para socializar la Política Pública Distrital de Acción Comunal de las vigencias 2023-2034, la cual se estructuró sobre cuatro ejes: (1) fortalecer de las capacidades organizativas, (2) visibilizar la gestión y buenas prácticas, (3) fortalecer el ejercicio de Inspección, Vigilancia y Control, y (4) afianzar

el sistema tecnológico, aspectos que beneficiarán positivamente a las organizaciones comunales.

En los últimos años el Estado ha hecho importantes esfuerzos, pero insuficientes para apoyar la gestión de estas organizaciones, unidades fundamentales de la economía popular, comunitaria y solidaria. Es necesario un acuerdo social para promover y fortalecer éste tipo de organizaciones y así lograr la satisfacción de un mínimo constitucional y alcanzar una verdadera inclusión y promoción comunitaria en torno a dichas organizaciones e instituciones.

Como consideración previa, conviene citar la definición con la que el Consejo de Estado se aproximó a las instituciones de acción comunal:

*“Las Juntas de Acción Comunal, tal como se definen al tenor del artículo 1° del Decreto 1930 de 1.979, son personas jurídicas particulares, bajo la forma de “corporación cívica sin ánimo de lucro, compuesta por los vecinos de un lugar”, quienes en su calidad de socios vienen a constituir uno de sus órganos, cual es el de la asamblea de socios. Su carácter de corporación privada se da no obstante encontrarse sujetas a la regulación, control y vigilancia del Estado, como lo están muchos entes de carácter privado, precisamente por sus fines enteramente cívicos”<sup>3</sup>.*

Desde el punto de vista gubernamental, la primera apuesta del Ejecutivo fue proferir la política pública para el fortalecimiento de los organismos de acción comunal en Colombia, contenida en el Documento CONPES 3955 de 2018, que actualizó las pautas establecidas en el CONPES 3661 de 2010. Debe aclararse que el CONPES 3955<sup>4</sup>, requirió un diagnóstico que supuso la realización de 15 talleres departamentales, así como la socialización y ajuste del diagnóstico en 31 departamentos, para lo cual se celebraron 101 mesas con 750 líderes. Posteriormente, se construyó el documento con el concurso del Ministerio del Interior y el Departamento Nacional de Planeación, y se aprobó por parte del Consejo de Ministros.

Como segundo ejemplo de promoción se debe citar una de las formas de implementación del CONPES 3955 de 2018, que contiene la Estrategia para el Fortalecimiento de la Acción Comunal en Colombia, para lo cual en la vigencia 2022-II el Ministerio del Interior, Banco de Proyectos para la Acción Comunal y Participación Ciudadana, se dio apertura a la convocatoria del programa de Dotaciones Comunales a fin de “Apoyar económicamente iniciativas productivas y sociales

<sup>1</sup> Información recuperada en <http://comunal.mininterior.gov.co/documentos/NORMATIVIDAD/Presentaciones/PRESENTACION%20CONGRESO%20IVC.pdf>

<sup>2</sup> Información recuperada en <https://www.participacionbogota.gov.co/los-comunales-recipientes-la-politica-publica-de-accion-comunal-2023-2034>.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, 22 de junio de 2000, Radicación: 5463, Actor: Luis Emilio Sosa Hernández; C.P. Juan Alberto Polo

<sup>4</sup> Información recuperada en <http://comunal.mininterior.gov.co/documentos/NORMATIVIDAD/Presentaciones/Presenciaci%C3%B3n%20CONPES%203955%202018%20%20Actualizada.pdf>



para el desarrollo Comunitario, lideradas por las organizaciones comunales del País”<sup>5</sup>.

Es esta una de las estrategias para alcanzar el fortalecimiento de los Organismos de Acción Comunal desde la identificación de las necesidades organizativas de sus planes de acción, y tiene como propósito dotar a las organizaciones de acción comunal con elementos físicos que les permitan desarrollar programas y gestiones para el desarrollo social y comunitario, así como la ejecución de las actividades propias de la Acción Comunal de acuerdo con el marco jurídico y su objeto, el cual consiste en promover un desarrollo integral sustentable y sostenible construido a partir del ejercicio de la democracia participativa en la gestión del desarrollo de la comunidad.

Es importante mencionar que los organismos comunales pueden acudir al Banco de Proyectos para las Comunidades, liderado por el Ministerio del Interior, con el que se busca promover mejores condiciones de vida e inclusión de todas las poblaciones rurales y urbanas del país sujeto de atención de esta cartera Ministerial. A través de este ciclo, el Ministerio materializa el diálogo social con inversión, promoverá la reactivación económica, el fortalecimiento de la infraestructura social, del tejido social y la defensa de los derechos humanos, para lo cual se asignan recursos destinados a las organizaciones de personas sujeto de especial protección constitucional y con acciones en el territorio.

## 5.2. Necesidad de un Acuerdo Social

Atendiendo las consideraciones expuestas en el numeral anterior, sumado a la dispersión normativa y a la ausencia de un ordenamiento regulador que tenga vocación de permanencia, se evidencia la necesidad de un acuerdo social para dotar a los organismos comunales de unos parámetros normativos que permitan y conduzcan a su fortalecimiento y desarrollo.

En esa línea, el Gobierno nacional presentó y el Congreso de la República aprobó el Plan Nacional de Desarrollo (PND), denominado *Colombia, Potencia Mundial de la Vida 2022-2026*, hoy Ley 2294 de 2023 y que plantea algunas pautas en la materia.

Así, fija su atención en el reconocimiento e impulso a la Economía Popular y comunitaria, de manera que para evitar que los trabajadores de la Economía Popular y Comunitaria (en adelante EPC) sigan excluidos del contrato social y de los derechos asociados a sus labores, se proponen estrategias para el reconocimiento e impulso del trabajo y los oficios de la EPC que producen valor social y económico en el país. El fortalecimiento de la EPC deberá garantizar su sostenibilidad y generar un crecimiento

económico democrático, que contribuya a mejorar el bienestar general de la población<sup>6</sup>.

En esa misma línea se plantean apoyos para la sostenibilidad de las actividades de la EPC, con mecanismos que permitan la participación en compras públicas de formas organizativas de la EPC, con la promoción de la formación y asistencia técnica para fortalecer su capacidad organizativa, técnica y productiva y la creación de instrumento de financiación con requisitos y garantías flexibles.<sup>7</sup> No obstante, dichos lineamientos y apoyos son temporales e insuficientes para el fortalecimiento y desarrollo de los organismos comunales.

De otra parte, el PND también contempla el derecho humano a la alimentación y a los bienes públicos, y para que el país sea potencia de la vida es importante garantizarlos, pues implica que todas las personas tengan una alimentación adecuada y el acceso a valores de uso, que les permita tener una vida activa y sana, que contribuya a la ampliación de sus capacidades. Los organismos comunales podrían tener un papel importante en la producción, comercialización y transformación de alimentos, así como en la provisión de bienes públicos para garantizar dichos derechos tanto en los ámbitos rurales como urbanos. Para ello es necesario transitar hacia una transformación de los sistemas agroalimentarios y la oferta de bienes y servicios públicos, con participación activa de los organismos comunales, que además de aumentar la disponibilidad de alimentos, permitan la diversificación productiva, la construcción de obras públicas y la inclusión de las comunidades.

En el PND 2023-2026 se reconoce la importancia de la economía popular y comunitaria, y la necesidad de una transformación rural que genere riqueza bajo un esquema o acuerdo social en el que los sectores populares pueden tener como socio al Estado y el estado ser parte de un movimiento popular y social transformador. Esa iniciativa gubernamental se valora con muy buenos ojos, sin perjuicio de requerir regulaciones y lineamientos normativos de carácter permanente orientados al fortalecimiento financiero, organizacional y social de los organismos comunales, que permitan y potencien su fortalecimiento y desarrollo.

## 5.3. Medidas para el fortalecimiento financiero, organizacional y social de los organismos comunales.

El Gobierno nacional tiene como objetivo y estrategia promover la economía popular y comunitaria EPC, a través del fortalecimiento de organizaciones populares y comunitarias como las JACs y otros organismos comunales. En ese sentido, esta iniciativa legislativa resulta fundamental para cumplir con los objetivos del Gobierno nacional, pues permitirá fortalecer los organismos de acción comunal para que cuenten con herramientas que

<sup>5</sup> Información recuperada en <http://comunal.mininterior.gov.co/documentos/Bot%C3%B3n%20Dotaciones%20Comunales/2.%20Dotaciones%20Comunales.pdf>

<sup>6</sup> Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, pag 50

<sup>7</sup> Ibidem, pag 51

les permita gestionar recursos y proyectos para sus comunidades, además de fortalecerse y desarrollarse como organizaciones populares, comunitarias y solidarias.

Es con ese fin que en éste proyecto de ley se proponen medidas concretas para el fortalecimiento organizacional, financiero y social de los organismos comunales.

En esta línea, y como primera medida, se advirtió la necesidad de crear un Sistema de Información de Organismos Comunales, el cual consolidará la información socioeconómica y organizacional y estará bajo la custodia del Ministerio del Interior, y que operará de manera articulada con la información que recauda y sistematiza el DANE.

Una segunda medida está dirigida al deber del Estado, y en concreto del Gobierno, de diseñar e implementar políticas públicas que también contribuyan a impulsar el actuar de esas organizaciones comunitarias. Nótese que este artículo comporta una autorización y deber legal, y aun cuando el texto del proyecto propone medidas específicas de fortalecimiento, esto no obsta para que el Ejecutivo proponga y diseñe nuevas políticas, planes, programas y proyectos que robustezcan lo aquí planteado.

En este punto se reitera el mandato constitucional del artículo 113 superior, según el cual “[l]os diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines”, de manera que el cumplimiento del artículo propuesto será un fundamento suficiente para convocar el engranaje de las distintas entidades que pudieren tener competencia para hacerlo realidad.

La tercera medida está dirigida al fortalecimiento social de los organismos comunales, para lo cual se demanda, tanto del Gobierno nacional como de los territoriales, la creación y puesta en marcha de capacitaciones relacionadas con la misma constitución y organización, así como gestión social, cohesión grupal, manejo de conflictos y demás temas que tienen una incidencia directa en el funcionamiento de la organización.

No se puede perder de vista que muchas asociaciones fracasan por no tener una formación e información clara con relación a los objetivos y misión de ese acuerdo de voluntades, pues si bien las personas se unen de manera autónoma, hay decisiones que se someten a la democracia y principios solidarios que los gobiernan. Así, el Estado debe apostar para que los asociados encuentren en las formas solidarias el logro de un orden económico social y justo, y que no se limita a la facultad de crearlas, sino a que permanezcan.

Como cuarta medida, el proyecto consagra la educación y promoción, medida que se complementa con la anterior, pero está dirigida puntualmente a aquellos aspectos propios de la administración, planeación de proyectos y aspectos básicos de la contratación, todo lo cual apunta a fortalecer las

competencias y permitir que estos organismos participen en igualdad de condiciones en los escenarios comerciales y mercantiles.

De esta manera, la participación en procesos formativos ofertados por parte de entidades como el SENA y la ESAP, tendrá un impacto positivo tanto en el organismo, como de cara a la sociedad, ámbito en el cual se visibilizará la operación de los mismos y lo que ellos representan, es decir, el sentir de las comunidades que lo integran y que no tiene otro propósito que contribuir a la satisfacción de sus necesidades y solución de las problemáticas que los afectan.

La quinta medida se dirige al fortalecimiento financiero, pues para participar en el desarrollo de las dinámicas del Estado Social de Derecho, se exige un apalancamiento y capital financiero que muchas veces está vedado para estas organizaciones comunales, en su mayoría creadas en zonas rurales y dispersas.

Así, con el fin de evitar que las políticas públicas no sean sino letra muerta, este proyecto propone que se creen líneas especiales de ahorro y crédito para el financiamiento y fortalecimiento de los organismos comunales. Es con ello que se garantizaría una igualdad de condiciones en la eventual participación en una convocatoria u oferta contractual, pues solo si el Estado ordena que se flexibilicen los requisitos para que dichos organismos puedan financiar el capital de trabajo, activos y demás necesidades de índole económica, podrán robustecerse como agrupación y consolidar su gestión.

Se reitera que las medidas que fortalezcan los organismos comunales en los ámbitos organizacional, financiero y social, trazan un contenido mínimo de los aspectos que se han de regular en cada uno de esos componentes, sin perjuicio, claro está, de que se consideren nuevas medidas que materialicen el espíritu del legislador y los postulados constitucionales. Esto, además, contribuirá a garantizar la participación de estas agrupaciones en la implementación del Plan Nacional de Desarrollo en los territorios respectivos, ampliando así el alcance de la gestión del Estado.

La sexta medida, denominada compras públicas a organismos comunales, abre el espacio para que las organizaciones comunitarias se proyecten y logren hacer parte de tan importantes mecanismos de abastecimiento y comercialización de bienes, con lo que se fomenta tanto la organización autónoma de los organismos, así como se otorga la posibilidad de participar en las cadenas productivas y comerciales de la Nación. De manera paralela se fomentaría la producción agrícola y permitiría que los campesinos conozcan más de cerca los procesos de comercialización de sus productos.

Con ello se atienden dos frentes importantísimos: (i) se robustecen las cadenas productivas de la comunidad, y (ii) se garantiza el abastecimiento a la comunidad, todo lo cual contribuye a la materialización de los fines del Estado en aquellos

territorios rurales y de difícil acceso, con apoyo en los usos y costumbres ya establecidos. Aunado a ello, las redes se tornan en un mecanismo importantísimo de cara a garantizar la seguridad alimentaria en una Nación.

La séptima medida tiene que ver con el fortalecimiento organizacional, en este sentido el Gobierno regule lo pertinente. Con esto se busca prevenir, nuevamente, que muchos dispositivos normativos devengan en ineficaces por la evidente desventaja de estas agrupaciones sin ánimo de lucro frente a otras formas y agrupaciones que tienen un evidente ánimo de lucro y extensa experiencia.

De hecho, una de las líneas propuestas es la creación de sociedades de economía mixta con organismos comunales, las alianzas público-populares, así como asociaciones y convenios, de lo cual se hará referencia en el siguiente acápite.

En relación con los beneficios para los dignatarios, el objetivo es promover y fortalecer el liderazgo en los organismos comunitarios. Es evidente que esta labor es exigente y muchas veces se descuida debido a las responsabilidades laborales regulares y la necesidad de contar con un ingreso económico para cubrir algunos gastos relacionados con la representación legal, así como para los desplazamientos y otras actividades asociadas a las reuniones.

#### **5.4. Los organismos comunales como socios del Estado a través de las empresas de economía mixta y alianzas público-populares**

La Constitución Política se refiere expresamente a las sociedades de economía mixta en los artículos 150.7, 300, 313 y transitorio 20, sin definir la naturaleza jurídica ni el régimen aplicable a dichas entidades, para lo cual se acude a criterios normativos:

##### **Definición:**

La **Ley 489 de 1998** consagra, entre otros aspectos, la estructura general de la administración pública nacional y dentro de esta figura la rama ejecutiva del poder público, que incluye en el sector descentralizado a las sociedades de economía mixta (artículos 38 y 68). El artículo 97 las define en los siguientes términos<sup>8</sup>:

**“Artículo 97. Sociedades de economía mixta.** *Las sociedades de economía mixta son organismos autorizados por la ley, constituidos bajo la forma de sociedades comerciales con aportes estatales y de capital privado, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial conforme a las reglas de Derecho Privado, salvo las excepciones que consagra la ley. “Las inversiones temporales de carácter financiero no afectan su naturaleza jurídica ni su régimen. “Parágrafo. Los regímenes de las actividades y de los servidores de las sociedades de economía mixta en las cuales el aporte de la Nación, de entidades territoriales y de entidades*

*descentralizadas, sea igual o superior al noventa (90%) del capital social es el de las empresas industriales y comerciales del Estado”*<sup>9</sup>.

El inciso segundo de esta norma condicionaba la categorización de una entidad como “*sociedad de economía mixta*” al hecho de que la participación estatal en la misma fuera igual o superior al 50% de su capital suscrito y pagado, aparte que fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C- 953 de 1999.

De ahí que, a partir de la publicación de esta sentencia, se pueda entender que las sociedades de economía mixta son aquellas que crea o autoriza el legislador (en el orden nacional), las asambleas departamentales o los concejos municipales y distritales (en sus respectivos niveles) y cuyo capital se compone de aportes (distintos de inversiones temporales de carácter financiero) efectuados tanto por particulares como por entidades públicas de cualquier tipo, independientemente del porcentaje o grado de participación que el Estado tenga en dicho capital<sup>10</sup>.

##### **Creación:**

En cuanto a la creación, varios artículos de la Ley 489 reiteran que se requiere autorización de la ley, de las ordenanzas o de los acuerdos municipales o distritales, según el caso (artículos 49, 50, 69, 97 y 98), y el parágrafo del artículo 49 precisa que las entidades descentralizadas indirectas y las filiales de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta, “*se constituirán con arreglo a las disposiciones de la presente ley, y en todo caso previa autorización del Gobierno nacional si se tratare de entidades de ese orden (...)*”<sup>11</sup>.

##### **Administración:**

Respecto de su ubicación en la administración pública, además de lo dispuesto en las normas constitucionales antes citadas, los artículos 38 y 68 de la Ley 489 de 1998 disponen que las sociedades de economía mixta forman parte de la rama ejecutiva del poder público, más exactamente en el sector descentralizado por servicios. Por su parte, el artículo 98 establece que el acto de constitución de esta clase de entidades debe indicar, entre otros puntos, el carácter nacional, departamental, distrital o municipal de la sociedad, así como su vinculación a un determinado organismo, para efectos del control administrativo por parte del sector central. En el mismo sentido el artículo 50 de la citada ley específica que dichas sociedades estarán vinculadas a Ministerios y Departamentos Administrativos<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Concepto 393901 de 2019 Departamento Administrativo de la Función Pública

<sup>10</sup> Concepto Sala de Consulta C.E. 2206 de 2014 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

<sup>11</sup> Concepto 393901 de 2019 Departamento Administrativo de la Función Pública

<sup>12</sup> <https://accounter.co/normatividad/conceptos/sociedad-de-economia-mixta.html>

<sup>8</sup> Concepto Sala de Consulta C.E. 2206 de 2014 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

**Régimen legal:**

En relación con el régimen legal aplicable a la organización y funcionamiento de estas sociedades, el artículo 97 de la Ley 489 las somete al derecho privado como regla general, y el inciso final del artículo 85 preceptúa que a las empresas industriales y comerciales del Estado y a las sociedades de economía mixta les serán aplicables, en lo pertinente, los artículos 19, numerales 2, 4, 5, 6, 12, 13 y 17; 27, numerales 2, 3, 4, 5 y 7, y 183 de la Ley 142 de 1994, es decir, si estas son empresas de servicios públicos domiciliarios.

En esa línea, el párrafo primero del artículo 38 de la Ley 489 estatuye que las sociedades de economía mixta en las que el Estado posea una participación igual o superior al 90% del capital se sujetarán al régimen previsto para las empresas industriales y comerciales del Estado. En similar sentido el párrafo del artículo 97 se refiere al régimen “de las actividades y de los servidores” de estas entidades.

**Régimen contractual:**

En lo que concierne a la contratación es necesario recordar que el artículo 2º de la Ley 80 de 1993 incluyó en la definición de “entidades estatales”, que están sometidas a las normas de dicho estatuto, a las sociedades de economía mixta “*en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%)*”, disposición que fue declarada exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-629 de 2003.

Sin embargo, el artículo 14 de la Ley 1150 de 2007, modificado por el 93 de la Ley 1474 de 2011, dispuso que “*...las Sociedades de Economía Mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), sus filiales y las Sociedades entre Entidades Públicas con participación mayoritaria del Estado superior al cincuenta por ciento (50%), estarán sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, con excepción de aquellas que desarrollen actividades comerciales en competencia con el sector privado y/o público, nacional o internacional o en mercados regulados, caso en el cual se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a sus actividades económicas y comerciales, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 13 de la presente ley*”. El citado artículo 13 preceptúa que las entidades del Estado que cuenten con un régimen contractual distinto al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, deberán aplicar, en todo caso, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal consagrados en los artículos 209 y 267 de la Constitución, según el caso, y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal.

**Características de las sociedades de economía mixta:**

- (i) Su creación debe ser ordenada o autorizada por la ley, cuando se trate de sociedades

del orden nacional, o por las ordenanzas departamentales o los acuerdos municipales o distritales, en los casos de sociedades de estos niveles de la administración.

- (ii) Tienen por objeto la realización de actividades industriales o comerciales. Por tal razón se trata de sociedades comerciales que deben constituirse mediante la celebración de un contrato de sociedad y el cumplimiento de los trámites y requisitos previstos en el Código de Comercio, según el tipo de sociedad de que se trate.
- (iii) Su capital está conformado por aportes de particulares y de la Nación o de otras entidades públicas de cualquier clase, siempre que no se trate de meras inversiones financieras de carácter transitorio (o de tesorería).
- (iv) Son entidades descentralizadas por servicios, vinculadas a la Rama Ejecutiva del poder público en los órdenes nacional, departamental, distrital o municipal, motivo por el cual forman parte de la administración pública.
- (v) Están dotadas de personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera, por lo cual sus activos y rentas no forman parte del presupuesto general de la Nación. Sin perjuicio de lo anterior, sus excedentes o utilidades constituyen “recursos de capital” para la Nación, en la proporción que corresponda a esta dentro del capital de dichas compañías.
- (vi) Deben estar vinculadas a un Ministerio o Departamento Administrativo (en el orden nacional).
- (vii) En su organización, funcionamiento y actividad están sometidas al derecho privado, con excepción de aquellos aspectos a los cuales se apliquen principios y reglas de derecho público, por disponerlo así expresamente la Constitución o la ley. Adicionalmente, aquellas sociedades que tengan una participación estatal igual o superior al 90% están sometidas al mismo régimen de las empresas industriales y comerciales del Estado.

Bajo lo anterior, es claro y admisible que los organismos comunales celebren sociedades de economía mixta con la Nación, municipios y departamentos si los respectivos acuerdos u ordenanzas lo autorizan.

**5.5. Los organismos comunales como instrumentos para la satisfacción de necesidades y superación de la pobreza.**

A esto se suma el hecho de que, si los organismos comunales que agrupan campesinos o sectores populares urbanos pueden ser socios del Estado y contar con capital estatal, departamental o municipal, ello contribuirá a la satisfacción de necesidades y a la superación de la pobreza rural y urbana en el país.

En este punto vale traer a colación una breve referencia de las complejas condiciones existentes en la ruralidad colombiana, a fin de comprender el impacto positivo del proyecto en las condiciones de vulnerabilidad existentes.

**La pobreza monetaria:**

Según las cifras más recientes del DANE, entre 2018 y 2022 ha habido un fuerte incremento de la pobreza monetaria en Colombia. A diciembre de 2021 se registró que 19.621.000 personas (39,3 % de la población) vivían con menos de 11.801 pesos al día, y 6.111.000 personas (12,2 %) con menos de 5.730 pesos.<sup>13</sup>

**Incidencia de la Pobreza monetaria (porcentaje)**  
Total nacional, cabeceras y centros poblados y rural disperso 2012-2021



Fuente: DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares GEIH 2012-2021.  
2020-2021: Match GEIH - RRAA Ayudas institucionales y PILA (MinSalud).

Al observar estos datos se evidencia que el 31% de las personas se encontraba en vulnerabilidad monetaria, es decir, que viven con un ingreso diario muy cercano a la línea de pobreza, entre \$11.801 y \$23.017 al día.

Específicamente, se ha establecido que existe una profunda desigualdad en las regiones, en cuyas cabeceras municipales el porcentaje de personas en situación de pobreza es del 37,8 %, mientras en los centros poblados y rurales dispersos es del 44,6 %. En pobreza extrema estos valores son el 10,3% y 18,8%, respectivamente.

Según el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, la meta fue reducir la pobreza monetaria en 2,9 millones de personas y en 1,5 millones de personas en pobreza extrema<sup>14</sup>. Infortunadamente, en ese periodo, y con la irrupción de la pandemia por COVID-19 en 2020, 2.813.000 entraron personas en pobreza monetaria y 2.151.000 personas en pobreza extrema<sup>15</sup>.

Lo anterior significa que, con respecto a las metas gubernamentales, entre 2018 y 2021 se habría agravado un desfase de 5,7 millones de personas en términos de pobreza monetaria y de 3,6 millones en pobreza extrema.

<sup>13</sup> [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2021/Comunicado-pobreza-monetaria\\_2021.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2021/Comunicado-pobreza-monetaria_2021.pdf)  
<sup>14</sup> <https://unperiodico.unal.edu.co/pages/detail/poblacion-pobre-en-colombia-pierde-10-de-su-ingreso-por-la-inflacion/>  
<sup>15</sup> Ibidem

Estos resultados guardan relación con lo reportado por la Encuesta de Calidad de Vida del DANE para 2021: el 39,7 % en las cabeceras y hasta el 70,3 % en el campo. Con respecto a 2018, ello significó un aumento de la percepción de la pobreza para 2.575.000 hogares en todo el país: 1.823.000 hogares en los municipios y 752.000 en la zona rural.

En 2021, en el total nacional el coeficiente de Gini fue 0.523. En 2020 este coeficiente fue de 0,544. A su vez, en 2021 el Gini en cabeceras municipales fue 0,510, y en 2020 fue 0,537. En los centros poblados y en las zonas rurales dispersas el Gini fue 0,455 para 2021 y de 0,456 para 2020<sup>16</sup>.

**Coeficiente de Gini (puntos)**  
Total nacional, cabeceras y centros poblados y rural disperso 2002-2021



Fuente: DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares GEIH 2012-2021.  
2020-2021: Match GEIH - RRAA Ayudas institucionales y PILA (MinSalud).

**Pobreza Multidimensional:**

A nivel nacional, el 16,0% de la población en el país en 2021 se encontraba en situación de pobreza multidimensional<sup>17</sup>, lo que refleja una disminución de 2,1 puntos porcentuales con respecto a 2020 (18,1%). En los principales dominios, la disminución de la incidencia de la pobreza multidimensional en las cabeceras del país fue de 1,0 punto porcentual, pasando de 12,5% en 2020 a 11,5% en 2021, y en los centros poblados y las zonas rurales dispersas la disminución fue de 6,0 puntos porcentuales (31,1% en 2021 frente a 37,1% en 2020). Las variaciones fueron estadísticamente significativas para los tres dominios.<sup>18</sup>

La región Antioquia registró una variación de -0,6 puntos porcentuales en la incidencia de la pobreza multidimensional, pasando de 14,9% en 2020 a 14,3% en 2021. Por otra parte, la región Pacífica (sin incluir Valle del Cauca) presentó una disminución de -8,2 puntos porcentuales, es decir, que en 2021 fue de 22,7% frente a un 30,9% en 2020, lo cual, se insiste es una variación estadísticamente significativa<sup>19</sup>.

Los indicadores que registraron aumentos en las privaciones de los hogares en Colombia en 2021

<sup>16</sup> Ibidem  
<sup>17</sup> [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2021/Comunicado-pobreza-monetaria\\_2021.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2021/Comunicado-pobreza-monetaria_2021.pdf)  
<sup>18</sup> Fuente: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2021/cp\\_pobreza\\_multidimensional\\_21.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2021/cp_pobreza_multidimensional_21.pdf)  
<sup>19</sup> [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2021/Comunicado-pobreza-monetaria\\_2021.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2021/Comunicado-pobreza-monetaria_2021.pdf)

con respecto al año anterior fueron: Sin acceso a fuente de agua mejorada, con una variación 1,2 puntos porcentuales (p.p.), pasando de 9,7% en 2020 a 10,9% en 2021; barreras a servicios para cuidado de la primera infancia, con una variación de 0,4 p.p., pasando de 7,6% en 2020 a 8,0% en 2021, e inadecuada eliminación de excretas, con un aumento de 0,2 p.p., con cifras de 10,2% en 2020 frente a 10,4% en 2021<sup>20</sup>.

Por otra parte, la mayor disminución se presentó en el indicador Inasistencia escolar, con una variación de -10,9 p.p., pasando de 16,4% en 2020 a 5,5% en 2021, y se presentaron también disminuciones en el indicador Bajo Logro Educativo, con una reducción de -1,4 p.p., pasando de 42,2% en 2020 a 40,8% en 2021, y en el indicador Sin aseguramiento en salud, con una disminución de -0,7 p.p., pasando de 10,8% en 2020 a 10,1% en 2021<sup>21</sup>.

En las cabeceras del país, los indicadores que presentaron las mayores reducciones entre 2020 y 2021 fueron Inasistencia escolar y Rezago escolar con -7,4 puntos porcentuales (p.p.) y -1.4 p.p., respectivamente, pasando el primero de 12,4% a 5,0% y el segundo de 24,9% a 23,5%.

Por otra parte, el porcentaje de hogares privados en los indicadores Barreras a servicios para cuidado de la primera infancia y Barreras de acceso a servicios de salud aumentaron 0,2 p.p. en los dos casos, pasando de 7,6% en 2020 a 7,8% en 2021 y de 2,1% en 2020 a 2,3% en 2021, respectivamente. En los centros poblados y rural disperso, el porcentaje de hogares privados en Inasistencia escolar presentó una disminución de -22,9 p.p., pasando de 30,1% en 2020 a 7,2% en 2021, mientras el indicador Sin acceso a fuente de agua mejorada aumentó en 6,8 puntos porcentuales, pasando de 34,3% en 2020 a 41,1% en 2021.

**Porcentaje de hogares privados por indicador**  
Total nacional, cabeceras, centros poblados y rural disperso, 2020 y 2021

Cifras en porcentaje	Total nacional		Cambio		Cabecera		Cambio		CP y RD		Cambio	
	2020	2021	2021-2020	2020	2021	2021-2020	2020	2021	2021-2020	2020	2021	2021-2020
Analfabetismo	8,4	8,4	0,0	5,7	5,7	0,0	17,6	18,1	0,5			
Bajo logro educativo	42,2	40,8	-1,4	33,3	32,1	-1,2	72,5	71,8	-0,7			
Barreras a servicios para cuidado de la primera infancia	7,6	8,0	0,4	7,6	7,8	0,2	7,9	8,9	1,0			
Barreras de acceso a servicios de salud	2,2	2,2	0,0	2,1	2,3	0,2	2,6	2,1	-0,5			
Desempleo de larga duración	14,2	14,1	-0,1	14,5	14,6	0,1	13,1	12,0	-1,1			
Hacinamiento crítico	7,9	7,9	0,0	8,1	8,0	-0,1	7,1	7,4	0,3			
Inadecuada eliminación de excretas	10,2	10,4	0,2	9,9	7,1	0,2	21,5	22,2	0,7			
Inasistencia escolar	16,4	5,5	-10,9	12,4	5,0	-7,4	30,1	7,2	-22,9			
Material inadecuado de paredes exteriores	2,5	2,4	-0,1	2,8	2,6	-0,2	1,5	1,8	0,3			
Material inadecuado de pisos	6,3	5,9	-0,4	2,2	1,8	-0,4	20,2	20,4	0,2			
Rezago escolar	25,9	24,9	-1,0	24,9	23,5	-1,4	29,5	29,7	0,2			
Sin acceso a fuente de agua mejorada	34,3	41,1	6,8	2,5	2,5	0,0	34,3	41,1	6,8			
Sin aseguramiento en salud	10,8	10,1	-0,7	11,4	10,6	-0,8	8,6	8,4	-0,2			
Trabajo infantil	1,2	1,3	0,1	0,6	0,9	0,1	2,8	2,9	0,1			
Trabajo informal	74,2	73,5	-0,7	69,5	68,6	-0,9	90,4	90,8	0,4			

DANE. Encuesta de Calidad de Vida ECV 2020-2021, con base en proyecciones del CNPV 2018.  
Notas: (i) en 2020 se usa la integración del registro administrativo SIMAT, el formulario C-600 y la Encuesta de Calidad de Vida para la estimación del indicador de inasistencia escolar.  
(\*) Cambios estadísticamente significativo.

Resulta más que evidente que la pobreza tanto como monetaria y multidimensional alcanza sus mayores efectos en las poblaciones rurales del

<sup>20</sup> <https://www.portafolio.co/economia/radiografia-de-la-pobreza-en-colombia-en-2021-564687>

<sup>21</sup> <https://buenaventuraenlinea.com/radiografia-de-la-pobreza-en-colombia-en-2021-economia>

Estado Colombiano. Lo cual permite afirmar que no solo que el Estado ha llegado tarde respecto a los derechos del campesinado, sino que tiene la obligación de formar un nuevo contrato social con estas poblaciones. No solo con el fin de bajar los índices de pobreza, sino que la propuesta debe ser más ambiciosa y debe ser generar desarrollo y riqueza en las zonas rurales del país.

Retomando, esta breve descripción busca poner de manifiesto la necesidad de crear alternativas económicas y de sustento con alcance a toda población, pues no de otra manera se podría promover la participación democrática sin que la vulnerabilidad socioeconómica se torne en un obstáculo para ello.

De esta manera, el proyecto sujeto a consideración autoriza tanto la creación de sociedades de economía mixta con organismos comunales, así como de alianzas entre entidades públicas y organismos populares a título de alianza público-popular y de asociación público-popular y convenio solidario, estas dos últimas figuras dirigidas a la celebración de contratos y convenios.

Dado que esta habilitación tiene una clara incidencia en la órbita contractual de la Nación, el proyecto también propone modificar la Ley 2166 de 2021, que desarrolla el artículo 38 constitucional en lo que tiene que ver con los organismos de acción comunal, específicamente los literales f y g del artículo 16, en los que se fija el objeto contractual de los eventuales contratos, convenios, alianzas y procesos económicos de carácter colectivo y solidario.

En esa misma línea, se propone un trato diferencial en materia de la puntuación de requisitos ponderables cuando el organismo se presente como proponente para celebrar un contrato, así como se les otorgan competencias adicionales cuando operen en municipios de 4, 5 y 6 categoría, a fin de ampliar su campo de acción

## 6. Impacto Fiscal

Dentro del análisis necesario del proyecto de ley, con el presente proyecto se denota que no se hace una afectación al marco fiscal de la Nación, en el entendido que en ningún momento busca hacer cambios en temas presupuestales.

Razón por la cual dentro del presente exposición de motivos se presenta como ítem, para aclarar que el presente proyecto de ley no tiene implicaciones Fiscales.

## 7. Conflicto de Interés

El artículo 3° de la Ley 2003 de 2019 establece la necesidad de incluir en la exposición de motivos de los proyectos de ley un acápite en el que se describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para los Congresistas en la discusión y votación del proyecto.

En este sentido, se considera que las disposiciones que contiene el proyecto de ley podrían generar un conflicto de interés a los honorables Representantes

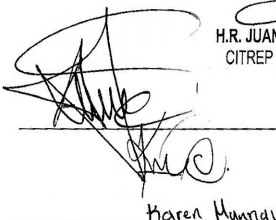
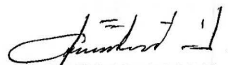
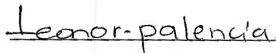
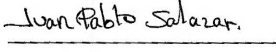
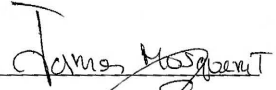
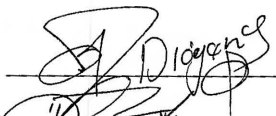
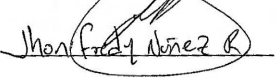

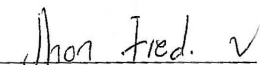
con relación directa con Juntas de Acción Comunal, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil hagan parte de este sector.

Se reconoce que los conflictos de interés son personales y es facultad de cada Congresista evaluarlos.

### 8. Consideraciones Finales.

El proyecto de ley para el fortalecimiento de las Juntas de Acción Comunal (JACs) y otros organismos comunales es de vital importancia para el desarrollo social y económico de las comunidades locales en Colombia. Al reconocer y potenciar el papel de estas organizaciones como pilares de la economía popular, comunitaria y solidaria, la ley no solo promueve la cohesión social y la participación democrática, sino que también impulsa el desarrollo económico inclusivo. La creación de un sistema nacional de información, la implementación de políticas públicas y programas de capacitación, y el acceso a líneas de crédito y alianzas estratégicas, aseguran que estas organizaciones tengan los recursos y herramientas necesarios para gestionar eficazmente sus proyectos. En resumen, este proyecto de ley representa un compromiso sólido con el fortalecimiento de las estructuras comunitarias, promoviendo un desarrollo sostenible y equitativo que beneficia a toda la sociedad.

Atentamente.

	 H.R. JUAN CARLOS VARGAS SOLER CITREP No. 13 (Bolívar - Antioquia)
	
	
	
	

\*\*\*

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 083 DE 2024 CÁMARA

*por medio del cual se establecen medidas tendientes a la protección del recurso hídrico.*

Bogotá, julio 23 de 2024

Señor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General honorable Cámara de Representantes

**Asunto: Radicación Proyecto de Ley, por medio del cual se establecen medidas tendientes a la protección del recurso hídrico.**

Cordial saludo.

En mi calidad de Representante del Congreso de la República me permito radicar el presente **proyecto de ley, por medio del cual se establecen medidas tendientes a la protección del recurso hídrico.** De manera atenta, solicito respetuosamente iniciar el trámite correspondiente, en cumplimiento con las disposiciones dictadas por la Constitución y la ley, conforme al siguiente articulado y exposición de motivos.

Cordialmente,

  
**BAYARDO GILBERTO BETANCOURT PÉREZ**  
Representante a la Cámara

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 083 DE 2024 CÁMARA

*por medio del cual se establecen medidas tendientes a la protección del recurso hídrico.*

El Congreso de Colombia,

**DECRETA:**

**Artículo 1º. Objeto.** Proteger el recurso hídrico terrestre, superficial o subterráneo, presente en el territorio nacional con el fin de garantizar el derecho humano al agua y la participación de la sociedad en la planificación, gestión, preservación y restauración de los recursos hídricos.

**Artículo 2º. Ámbito de aplicación.** La presente ley regirá en todo el territorio nacional, estando sujetos a ella las personas, nacionales o extranjeras que se encuentren en el país.

#### Artículo 3º. Definiciones:

**Recurso hídrico.** Corresponde a las aguas superficiales, subterráneas, meteóricas y marinas.

**Aguas subterráneas.** Agua contenida en el subsuelo y almacenada en reservorios subterráneos o acuíferos que puede ser aprovechada.

**Cuenca hidrográfica.** Entiéndase por cuenca u hoya hidrográfica el área de aguas superficiales o subterráneas que vierten a una red hidrográfica natural con uno o varios cauces naturales, de caudal continuo o intermitente, que confluyen en un curso mayor que, a su vez, puede desembocar en un río principal, en un depósito natural de aguas, en un pantano o directamente en el mar.

**Límite de cuenca.** Una cuenca hidrográfica se delimita por la línea de divorcio de las aguas. Se entiende por línea de divorcio la cota o altura máxima superficial, que divide dos cuencas contiguas.

**Ecosistema de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos.** Aquellos que garantizan la oferta de servicios ecosistémicos relacionados con el ciclo hidrológico, y en general con los procesos de regulación y disponibilidad del recurso hídrico en un área determinada.

**Gobernanza del agua:** abanico de reglas, prácticas y procesos (formales e informales) políticos, institucionales y administrativos a través de los cuales se toman e implementan decisiones, los actores pueden articular sus intereses y que sus inquietudes sean tomadas en consideración, y los tomadores de decisiones rinden cuentas por su gestión del agua (OCDE).

**Artículo 4°. Principios de Gobernanza del agua.** Adoptados por el Comité de Políticas de Desarrollo Regional de la OCDE el 11 de mayo de 2015, deben ser adoptados por la normatividad colombiana por ser parte de la OCDE. Estos principios deberán ser utilizados en el diseño e implementación de las políticas públicas nacionales ajustándolos a las circunstancias específicas del país.

1. Roles y responsabilidades claras: asignar y distinguir claramente las funciones y responsabilidades para la formulación, implementación, gestión operativa y regulación de políticas hídricas, y fomentar la coordinación entre estas autoridades responsables.
2. Escalas apropiadas dentro de los sistemas de cuenca: gestionar el agua a las escalas apropiadas dentro de los sistemas integrados de gobernanza de cuencas y fomentar la coordinación entre ellas.
3. Coherencia de políticas: fomentar la coherencia de las políticas mediante una coordinación intersectorial eficaz.
4. Capacitación: adecuar el nivel de capacidad de las autoridades responsables a la complejidad de los desafíos hídricos a enfrentar y al conjunto de competencias requeridas.
5. Datos e información: producir, actualizar y compartir datos e información oportunos, coherentes, comparables y relevantes para las políticas relacionadas con el agua y relacionados con el agua, y utilizarlos para orientar, evaluar y mejorar la política del agua.
6. Financiamiento: asegurar que los arreglos de gobernanza ayuden a movilizar el financiamiento del agua y a asignar los recursos financieros de manera eficiente, transparente y oportuna.
7. Marcos regulatorios: asegurar que los marcos regulatorios sólidos de gestión del agua se implementen y hagan cumplir de manera efectiva en pos del interés público.
8. Gobernanza innovadora: promover la adopción e implementación de prácticas innovadoras de gobernanza del agua.
9. Integridad y transparencia: incorporar prácticas de integridad y transparencia en las políticas del agua, las instituciones del agua y los marcos de gobernanza del agua.
10. Involucramiento de las partes interesadas: promover la participación de las partes interesadas.
11. Arbitraje entre usuarios, áreas urbanas y rurales y generaciones: fomentar marcos de gobernanza del agua que ayuden a gestionar las compensaciones entre los usuarios del agua, las zonas rurales y urbanas y las generaciones.
12. Monitoreo y evaluación: promover el monitoreo y la evaluación regulares de la política y la gobernanza del agua cuando sea apropiado.

**Artículo 5°. El recurso hídrico como patrimonio natural del Estado.** El recurso hídrico exterior y subterráneo presente en el territorio nacional será considerado patrimonio natural del Estado, de uso público e interés social, inalienable, imprescriptible, inembargable y su protección será competencia del Gobierno nacional a través de las autoridades ambientales definidas por la normatividad existente.

Las Aguas de dominio público comprenden los ríos, las aguas que corren por cauces artificiales derivadas de uno natural, los lagos, lagunas, las ciénagas, los pantanos, las aguas de la atmósfera, las aguas lluvias.

**Parágrafo.** De acuerdo con los artículos 81 del Decreto - Ley 2811 de 1974 y 677 del Código Civil, son aguas privadas las que nacen y mueren en una heredad, brotando naturalmente a la superficie dentro de la heredad y evaporándose por completo o desapareciendo bajo la superficie por infiltración, dentro de la misma, y siempre que su dominio privado no se haya extinguido conforme al artículo 82 del Decreto - Ley 2811 de 1974. No son aguas privadas, por tanto, las que salen de la heredad o confluyen a otro curso o depósito que sale o se extiende fuera de la heredad de nacimiento.

**Artículo 6°. Prohibición de privatización.** Se prohíbe toda forma de privatización del agua, no puede ser objeto de ningún acuerdo comercial y su gestión será exclusivamente pública o comunitaria. No se reconocerá ninguna forma de apropiación o de posesión individual o colectiva sobre el agua, cualquiera que sea su estado.

**Artículo 7°. Siempre prevalecerá el uso del agua para el consumo humano, el uso doméstico de subsistencia y el saneamiento. El orden de prioridad para las concesiones de agua será:**

1. Utilización para el consumo humano, colectivo o comunitario, sea urbano o rural
2. Utilización para necesidades domésticas individuales



3. Usos agropecuarios comunitarios, comprendidas la acuicultura y la pesca
4. Generación de energía hidroeléctrica
5. Usos industriales o manufactureros
6. Usos recreativos comunitarios
7. Usos mineros
8. Usos recreativos individuales

El uso doméstico tendrá siempre prioridad sobre los demás, los usos colectivos sobre los individuales y los de los habitantes de una región sobre los de fuera de ella.

**Artículo 8º. Reconocimiento de la gestión tradicional del recurso hídrico por parte de comunidades indígenas, campesinas y afrodescendientes.** Se reconoce las formas de gestión tradicional que las comunidades indígenas, campesinas y afro colombianas tienen para la protección, manejo, conservación y concepción del recurso hídrico y se respetará sus derechos colectivos, de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional y las leyes.

Los recursos hídricos de los cuales hagan uso las comunidades indígenas, campesinas y afrocolombianas para consumo humano y pequeños cultivos, entendiendo por pequeños cultivos los comprendidos dentro de una UAF, tendrá especial protección del Estado, para lo cual se propenderá para que puedan disponer del consumo mínimo de agua de conformidad con la reglamentación de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico.

**Artículo 9º. Gestión sostenible e integrada del recurso hídrico.** El agua como recurso natural debe ser protegida mediante la gestión sostenible, integrada y sustentable adelantada de forma coordinada por los Gobiernos nacional, departamental y municipal. Entendiéndose la GIRH de acuerdo a la definición que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible hace: *“un proceso que promueve la gestión y el aprovechamiento coordinado de los recursos hídricos, la tierra y los recursos naturales relacionados, con el fin de maximizar el bienestar social y económico de manera equitativa sin comprometer la sustentabilidad de los ecosistemas vitales”*.

La gestión del recurso hídrico será preferentemente pública o comunitaria, no se reconocerá ninguna forma de apropiación o de posesión individual o colectiva sobre el agua, cualquiera que sea su estado.

**Artículo 10. Corresponsabilidad de los actores gubernamentales, institucionales, privados y sociales en la protección, conservación y recuperación de fuentes hídricas.** Las entidades territoriales, las organizaciones privadas, las organizaciones sociales y los usuarios deberán adelantar acciones de protección, conservación y recuperación de fuentes hídricas, cuencas hidrográficas, páramos, humedales que se hallen en sus tierras, o de las cuales hagan uso, de forma coordinada con las instancias gubernamentales,

esto sin perjuicio de las competencias que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y las Corporaciones Autónomas Regionales, tengan de acuerdo con la normatividad vigente. Cuando en un predio privado se encuentren fuentes de agua, el propietario de dicho predio tendrá la obligación de darle un manejo sustentable e integrado, acatando la normatividad y lineamientos técnicos que la autoridad competente determine.

**Artículo 11. De la asistencia técnica.** El Gobierno nacional y los Gobiernos departamental y municipal deberán contemplar en sus planes de desarrollo programas de asistencia técnica y capacitación a las comunidades en temas de manejo sostenible, protección, conservación e importancia del recurso hídrico.

**Artículo 12. Protección de las fuentes de agua y cuencas hidrográficas.** Los predios donde se encuentren fuentes de agua o los que estén dentro de una cuenca hidrográfica debidamente delimitada por la autoridad competente, gozarán de especial protección por parte del propietario de los predios y del Estado, de conformidad con la reglamentación técnica expedida por la autoridad competente. En los casos de predios que tengan una fuente de agua, su uso se verá afectado para garantizar la conservación de la misma, las autoridades municipales deberán garantizar que se dé el uso adecuado a este tipo de predios, y si es el caso adquirirlos con los recursos que de conformidad con los artículos 43, 45 y 111 de la Ley 99 de 1993 debe destinar el municipio para financiar esquemas de pago por servicios ambientales. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará la forma como se hará la de limitación de estos predios y los límites de la afectación.

En caso de lotes baldíos o de propiedad del Estado, su protección la asumirá la instancia estatal competente en concurrencia con la Corporación Autónoma Regional de la jurisdicción, en caso de que una cuenca hidrográfica se encuentre en más de un territorio serán competentes las Corporaciones Autónomas Regionales de los territorios que comprenda la cuenca.

**Artículo 13. Cambio de uso de suelo.** Las Administraciones Municipales deben declarar figuras de protección sobre los predios adquiridos para la protección de fuentes hídricas, las cuales no podrán ser modificadas con posterioridad.

**Parágrafo.** Se considerará usuario de una cuenca a quién justifique con la autorización debida el uso aprovechamiento productivo del agua.

**Artículo 14. Organizaciones comunitarias para protección de Cuencas Hidrográficas y recurso hídrico.** Las alcaldías y gobernaciones deberán adelantar las acciones tendientes a crear y fortalecer organizaciones sociales, orientadas a la protección, conservación y mantenimiento de las fuentes hídricas y las cuencas hidrográficas de su jurisdicción. Se considerará como usuario de una

cuenca a quien justifique con la autorización debida, el uso o aprovechamiento productivo del agua.

Cuando no existan organizaciones comunitarias organizadas se vinculará a los habitantes de las zonas delimitadas como Cuencas Hidrográficas en los procesos de capacitación, restauración y protección que se desarrollen en esas áreas, para lo cual se adelantarán las acciones educativas y productivas necesarias por parte de las autoridades ambientales competentes, las entidades territoriales y demás entidades del orden nacional, departamental o municipal, asentadas y con responsabilidades en la cuenca .

**Artículo 15. Participación de las organizaciones comunitarias en los consejos ambientales regionales de las Macrocuencas.** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá convocar a las organizaciones comunitarias para que a través de un delegado participen en el Consejo Ambiental Regional de cada Macrocuenca, para ello expedirá la reglamentación correspondiente, dentro de los seis meses siguientes a la promulgación de esta ley, donde se determine los procedimientos de convocatoria y elección del delegado. El delegado que participará en representación de las organizaciones comunitarias en los Consejos Regionales de Microcuencas, tendrá voz y voto.

**Artículo 16. Guardianes de las cuencas de agua.** Se crea la figura de guardianes de las cuencas de agua para que los estudiantes del grado once puedan prestar su servicio social obligatorio en labores de protección, conservación del recurso hídrico y capacitación a pobladores de las zonas donde se encuentren las cuencas hidrográficas sobre la importancia del agua y formas de protección. El Ministerio de Educación será el encargado de coordinar la implementación de esta figura con las Instituciones Educativas Públicas y Privadas.

**Artículo 17. Áreas de protección.** Constituyen áreas de protección hídrica los territorios donde existan fuentes de agua con las cuales se abastezca el con sumo humano. La delimitación de las áreas de protección la realizará el Ministerio del Medio Ambiente de Ambiente y Desarrollo Sostenible y será obligación de las administraciones municipales y departamentales adquirir estos predios, haciendo uso de los recursos que de acuerdo al artículo 111 de la Ley 99 de 1993 deben destinarse para este fin.

**Artículo 18. Control de la adquisición de predios para la protección del recurso hídrico, con los recursos públicos.** Los alcaldes y gobernadores que adquieran predios para protección del recurso hídrico y de cuencas hidrográficas, deberán informarlo al Ministerio del Medio Ambiente de Ambiente y Desarrollo Sostenible, especificando ubicación, extensión y uso de suelo, para que este Ministerio lleve un censo de predios y su respectivo uso en el Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales.

**Artículo 19. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

**Objetivo del Proyecto:** Establecer medidas de protección para el recurso hídrico del país a través de la complementación y regulación de los vacíos legales que existen en relación con el manejo y ordenación de las cuencas hidrográficas.

### Contexto y Justificación:

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ha mencionado en varios documentos y presentaciones la capacidad hídrica con la que cuenta el país, señalando que el rendimiento es seis veces mayor al promedio mundial y cerca de tres veces el rendimiento promedio de Latinoamérica. Además, es el país con el 50 por ciento de los páramos del mundo, principales fábricas de agua. Los 6 tipos de aguas diferentes con los que cuenta Colombia son:

- Superficiales
- Subterráneas
- Marinas y oceánicas
- Termo minerales
- De alimentación glacial
- Agua lluvia

Según el IDEAM la oferta hídrica en Colombia, concebida como la cantidad de agua que naturalmente se encuentra en la superficie terrestre, corresponde a 1963 km<sup>3</sup>/año, concentrando así el 5% de la riqueza hídrica mundial. En cuanto a aguas subterráneas en Colombia se han identificado 67 sistemas acuíferos de los cuales alrededor de un 20% cuentan con un conocimiento suficiente para su aprovechamiento.

En el mundo el 97.5% de agua es marina u oceánica y tan solo el 2.5% corresponde al agua dulce, por el contrario, en Colombia tenemos una variedad de ríos, lagos, ciénagas y humedales distribuidos en algunos centros hidrológicos siendo los principales:

**Macizo Colombiano:** Localizado sobre la cordillera suroccidental tiene una extensión de 4.8 millones de hectáreas, confluyen los ecosistemas andino, amazónico y pacífico y nacen las cinco arterias fluviales más importantes del país, como lo son los ríos Cauca, Magdalena, Putumayo, Caquetá y Patía; esta zona se le ha denominado la estrella fluvial de América.

**El nudo de los pastos:** Ubicado al sur del departamento de Nariño, al sur del país. En este lugar, tiene su nacimiento el río Putumayo y el río Mira, así como algunos afluentes del río Patía y contiene una de las lagunas más grandes de Colombia, la laguna de la Cocha.

**Cerro Caramanta:** Ubicado en la cordillera Occidental, allí tienen origen los ríos San Juan chocoano, San Juan antioqueño y Risaralda, así como también algunos afluentes del Atrato. Contiene La laguna Santa Rita a 3,300 m.s.n.m. que hace

parte de un importante ecosistema que proporciona hábitats únicos para la amplia variedad de fauna y flora existente.

**Nudo de Paramillo:** Ubicado en la jurisdicción de los departamentos de Córdoba y Antioquia, allí nacen los ríos Sinú, Manso, Tigre, Esmeralda y Verde que conforman la subzona hidrográfica del alto Sinú; los ríos San Jorge, Sucio, San Pedro y Uré que conforma la región hidrográfica del alto San Jorge; además de otros ríos que contienen parte de sus cuencas altas al interior de este.

**El páramo de Sumapaz:** Se protege principalmente la regulación hídrica de las cuencas altas de los ríos Tunjuelo, Sumapaz, Blanco, Ariari, Guape, Duda y Cabrera como oferentes de servicios ecosistémicos para el Distrito Capital y los departamentos del Meta, Huila y Cundinamarca.

**El páramo de Guacheneque:** Este Páramo es la cuna del nacimiento del río Bogotá, siendo uno de los abastecimientos hídricos más importantes para la capital, también se encuentra el pozo de la nutria y fauna y flora característica del bosque alto andino.

**El Nudo de Santurbán:** Ubicado hacia el extremo nororiental de la cordillera Oriental, entre los departamentos de Santander y Norte de Santander, está conectado directamente con los complejos de Páramo Almorzadero, Cocuy, Pisba y Tota-Bijagual-Mamapacha, además de abastecer de agua la región provee la central termoeléctrica Tasajero y es el afluente más importante para el Lago Maracaibo en Venezuela.

**Parque Nacional Natural Sierra Nevada de Santa Marta:** Se encuentra ubicado en los departamentos de Magdalena, Cesar y La Guajira, a nivel del mar entre los ríos de Don Diego y Palomino. El agua es una de sus mayores riquezas, forma una estrella hidrográfica de muy alto rendimiento, conformada por 35 ríos (16 nacen en el parque) con un caudal que riega las tierras de las planicies y los valles de los ríos Cesar y Ariguaní y alimenta una extensa zona semiárida de La Guajira, en especial el valle del río Ranchería, columna vertebral del pueblo Wayuu.

Para la elaboración de esta exposición de motivos se toman datos textuales del Estudio Nacional del Agua 2022 elaborado por el IDEAM, considerando los tecnicismos e información al detalle que se requiere, así:

*“Colombia también ocupa los primeros puestos entre los países con mayores fuentes hídricas en el mundo, con un valor de escorrentía que equivale a un volumen de 1963 km<sup>3</sup> de agua por año, valor que (en términos de rendimiento promedio) es de 56,2 l/s/km<sup>2</sup>, mientras que el promedio mundial es de apenas 10l/s/km<sup>2</sup>, y el promedio latinoamericano es de 21l/s/km<sup>2</sup> (IDEAM, 2019).”*

Nuestro territorio nacional se divide en áreas hidrográficas que corresponden a las regiones hidrográficas o vertientes que, en sentido estricto, son las grandes cuencas que agrupan un conjunto de ríos con sus afluentes que desembocan en un

mismo mar. Estas áreas hidrográficas corresponden al área hidrográfica del Orinoco, área hidrográfica del Amazonas, área hidrográfica del Caribe y, se delimita adicionalmente, el área hidrográfica de la cuenca Magdalena-Cauca que, aunque tributa y forma parte de la vertiente Caribe, tiene importancia socioeconómica por su alto poblamiento y aporte al producto interno bruto. Las cinco áreas hidrográficas se dividen en 41 zonas y 316 subzonas hidrográficas (IDEAM, 2013, modificado en 2022).

**Vertiente del Orinoco:** corresponde al área hidrográfica del Orinoco, tiene una extensión de 345.318 km<sup>2</sup> y abarca las zonas hidrográficas de Inírida, Guaviare, Vichada, Tomo, Meta, Casanare, Arauca, Apure y Orinoco Directos. Se caracteriza por ser un sistema hidrográfico que nace en la cordillera Oriental y desagua hacia el Orinoco, en dirección occidente-oriente. Entre sus principales ríos cabe resaltar: el río Orinoco, que nace en los límites entre Venezuela y Brasil a una altura de 1000 metros, y posee una longitud aproximada de 2500 km. El Meta, que nace en la cara oriental de la cordillera Oriental y desemboca en el río Orinoco, siendo de gran importancia como medio de transporte. El río Arauca, que nace en el páramo del Almorzadero, en los límites de los departamentos de Santander y Norte de Santander, recorriendo varios municipios, desde Norte de Santander, Boyacá y Arauca, para luego convertirse en límite natural con Venezuela (Viloria de la Hoz, 2009).

**Área hidrográfica del río Amazonas:** tiene un área de drenaje de 341.606 km<sup>2</sup>, equivalente al 5% de la Gran Cuenca Amazónica y cerca del 42% del país, se destacan por su participación en el territorio colombiano las zonas hidrográficas de los ríos Putumayo, Caquetá, Caguán, Yari, Apaporis y Napo, nacidos en la cordillera Oriental o en el piedemonte; además de los ríos Vaupés y Guainía (Negro), ya nacidos en las llanuras. Hacen parte de la Amazonía la totalidad del territorio de los departamentos de Putumayo, Caquetá, Amazonas, Vaupés, Guaviare y Guainía, 4,2% del departamento del Meta, 14% del departamento del Cauca y 7% de Nariño.

**Área hidrográfica del Caribe:** tiene una extensión de 102.679km<sup>2</sup>, se encuentra conformada por seis zonas hidrográficas entre las que encontramos: Atrato-Darién, Sinú, Catatumbo, Caribe-Litoral, Caribe-La Guajira e islas Caribe (IDEAM, 2013, modificado en 2022). Está conformada por 42 subzonas hidrográficas, de las cuales 34 están ubicadas: una parte, frente al mar Caribe, entre la frontera con Panamá al occidente (departamento del Chocó) hasta la península de La Guajira al oriente; y las restantes ocho subzonas están ubicadas en la frontera con Venezuela, en el departamento de Norte de Santander. El Caribe insular comprende las islas de San Andrés, Providencia, Santa Catalina y cayos. Esta área hidrográfica del Caribe comprende diferentes ríos, entre los cuales están: el río Atrato, que es uno de los ríos más caudalosos (4900m<sup>3</sup>/s) y corre en todo su curso, de sur a norte, hacia las costas del Pacífico para desembocar en el golfo de

Urabá, en el mar Caribe. El río Sinú, que tiene cerca de 438km de longitud; su nacimiento está en el nudo de Paramillo, ubicado entre los departamentos de Córdoba y Antioquia, y desemboca en la bahía de Cispatá, en el golfo de Morrosquillo (Lasso et al., 2011). Y el río Ranchería, que nace en la Sierra Nevada de Santa Marta, en el páramo de Chirigua, a una altitud de 3875 M.S.N.M., y luego de un recorrido aproximado de 248 km desemboca en el mar Caribe (Otero Cortés, 2013).

**Área hidrográfica del Pacífico:** Con una extensión de 77.333 km<sup>2</sup> ; comprende las zonas hidrográficas de Mira, Patía, Tapaje-Dagua directos, San Juan, Baudó-Directos Pacífico, Pacífico-Directos e Islas del Pacífico. Está formada por más de 200 ríos cortos y caudalosos debido a la presencia, en su extremo oriental, de la cordillera Occidental y de las serranías del Baudó y del Pacífico, las cuales le sirven como centros hidrográficos donde nacen los ríos, así como también de barreras naturales a los vientos oceánicos que, al originar permanentes lluvias, alimentan el caudal de estos. Se destacan las hoyas del Baudó (150km), la del San Juan (380km), la del Mira (88km en Colombia) y la del Patía (400km). El río Baudó nace en la zona aledaña del llamado Alto del Buey, sobre una altura aproximada de 1200 M.S.N.M., en jurisdicción del Parque Natural Nacional Ensenada de Utría (IIAP, 2013). El río San Juan tiene origen en el cerro Caramanta, en una región de abundante riqueza mineral y de niveles de humedad de los mayores del mundo; tiene 380km de largo y desemboca en el océano Pacífico. El río Patía nace cerca al Macizo Colombiano y desemboca en el océano Pacífico, luego de bajar desde la cordillera hasta una llanura selvática de gran riqueza aurífera, completando 400km. Y el río Mira nace en Ibarra (Ecuador), tiene una extensión navegable de 300km y llega al Pacífico colombiano por una fértil llanura (Barrero Zabaleta, 2017).

**Área hidrográfica Magdalena-Cauca:** Tiene una superficie de 271.807 km<sup>2</sup>, equivalente al 24% del territorio colombiano, y abarca las zonas hidrográficas del Alto Magdalena, Saldaña, Medio Magdalena, Sogamoso, Bajo Magdalena-Cauca-San Jorge, Cauca, Nechí, Cesar y Bajo Magdalena. La cuenca se encuentra circunscrita geográficamente entre los ejes montañosos oriental, central y occidental de la cordillera de los Andes. Se configura a partir del agregado de valles del río Magdalena, como eje principal, del río Cauca (1350 km) y del río San Jorge (368 km) como sus principales tributarios, y de otros sistemas importantes, como el valle del río Cesar (29.220 km<sup>2</sup>) y el sistema del río Sogamoso (24.165 km) (Lasso et al., 2011). En esta área hidrográfica se encuentran 19 departamentos, que corresponden al 54% de los departamentos del país y 728 municipios; y tienen jurisdicción 23 autoridades ambientales regionales y cuatro autoridades ambientales urbanas, además de Cormagdalena, responsable de la protección y gestión integral del río Magdalena.

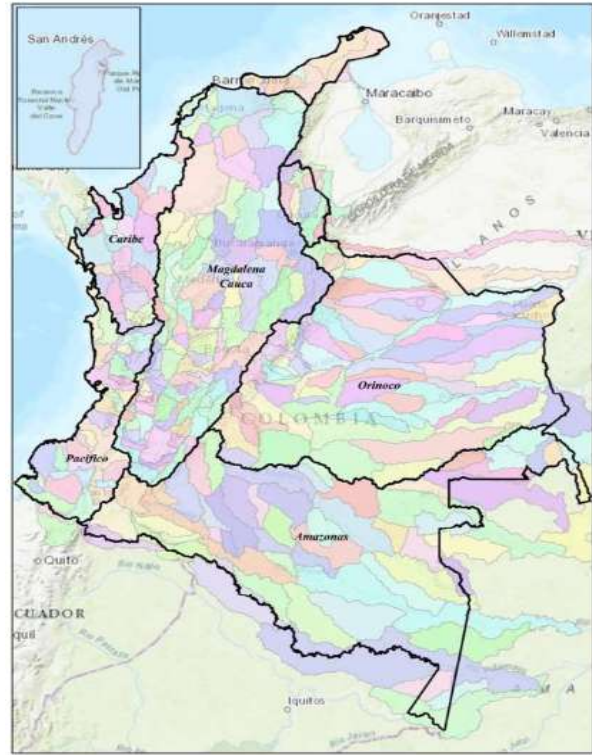


Figura 3. Mapa de la zonificación hidrográfica de Colombia (Ideam, 2013, modificado en 2022)

Fuente: Estudio Nacional del Agua 2022 IDEAM

A pesar de esta riqueza hidrográfica, de acuerdo al estudio del IDEAM, un total de entre 800 a 1.120 municipios del país son susceptibles al desabastecimiento de agua, en medio de la temporada de lluvias, algunos de los departamentos que resultan afectados por este fenómeno son Antioquia, Cauca, Huila, Cundinamarca y Norte de Santander.

En cuanto a la regulación legal existente sobre el tema, el Decreto número 1640 de 2012 nos presenta la definición de las cuencas hidrográficas como “áreas de aguas superficiales o subterráneas que vierten a una red hidrográfica natural con uno o varios cauces naturales de caudal continuo o intermitente que confluyen en un curso mayor que, a su vez, puede desembocar en un río principal, en un depósito natural de aguas, en un pantano o directamente en el mar”.

#### **Cuencas en Colombia:**

En 1968 se creó el Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables (INDERENA), el cual tenía, entre otras responsabilidades, la de adelantar labores de ordenación de cuencas hidrográficas, y promover su desarrollo integral y la reglamentación, administración, conservación y fomento de las aguas superficiales y subterráneas. Esta entidad optó principalmente por planificar el manejo de las cuencas a través de detallados estudios realmente poco relacionados con el manejo real de las cuencas.

Para 1972 Colombia hace parte de la Conferencia de Estocolmo y en 1974 promulga el Código Nacional de Recursos Naturales y Medio Ambiente; con este se da inicio a la formulación de políticas públicas relacionadas con la ordenación de las cuencas hidrográficas y en él se da al agua el carácter de recurso natural renovable, lo cual hoy en día es totalmente diferente.

En 1981 el Decreto número 2857 desarrolla algunas disposiciones del Título del Código Nacional de Recursos Naturales sobre ordenamiento de Cuencas Hidrográficas. En este decreto se determina que “la ordenación de la cuenca tiene por objeto principal el planeamiento del uso y manejo de sus recursos y la orientación y regulación de las actividades de los usuarios, de manera que se consiga mantener o restablecer un adecuado equilibrio entre el aprovechamiento económico de tales recursos y la preservación de la estructura físico-biótica de la cuenca y particularmente de sus recursos hídricos”.

En 1984 el Decreto número 1594 trata temas relacionados con el control a la calidad del agua y la necesidad de ordenar el recurso hídrico con base en: los usos existentes; las proyecciones de usos de agua por aumento de demanda y por usuarios nuevos; el establecimiento de los modelos de simulación de calidad que permitan determinar la capacidad asimilativa de sustancias biodegradables o acumulativas y la capacidad de dilución de sustancias no biodegradables; los criterios de calidad y normas de vertimiento establecidos, vigentes en el momento del ordenamiento; la preservación de las características naturales del recurso; la conservación de límites acordes con las necesidades del consumo y con el grado de desarrollo previsto en el área de influencia del recurso; el mejoramiento de las características del recurso hasta alcanzar la calidad para el consumo humano y las metas propuestas para un conveniente desarrollo en el área de influencia. A pesar de las condiciones establecidas en este decreto, el ordenamiento de las cuencas se hizo sin tenerlas en cuenta y desde ahí partió el ordenamiento de las cuencas.

Con la Constitución Nacional de 1991 se da el enfoque ambiental de desarrollo sostenible buscando garantizar un ambiente sano y la conservación de los recursos naturales. Una de las cosas innovadoras que trae la Constitución en cuanto a medio ambiente es la responsabilidad compartida entre Estado y Sociedad en la conservación del medio ambiente; al incluir a la sociedad civil le está dando un papel participativo trascendental que le permite participar activamente en el desarrollo del ordenamiento de todos los recursos naturales del país.

El principal desarrollo normativo de los preceptos constitucionales es la Ley 99 de 1993, es en ella que se crea la figura del SINA que tiene como propósito fundamental organizar e integrar la planificación y gestión ambiental y de recursos naturales en el país, antes dispersa en distintos ámbitos institucionales y con alcances limitados en lo que tiene que ver con el agua, esta estructura estatal está orientada a la administración del sector ambiental en el país, la cual es definida como “*el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales*”, entre los cuales se destacan la protección especial de zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos; la prioridad del

uso del recurso hídrico para consumo humano; y, el manejo democrático, descentralizado y participativo del sector ambiental.

En esta ley se fija una estructura administrativa territorial en tres niveles:

1. Nacional: Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.
2. Regional: conformado por las Corporaciones Autónomas Regionales y los departamentos.
3. Local: constituido por los municipios y distritos.

En 2002 se expide el Decreto número 1279 orientado hacia la ordenación de cuencas hidrográficas, en él se establecen las fases que componen la elaboración de un plan de manejo y ordenación de una cuenca hidrográfica; sin embargo, en cuanto a participación ciudadana solo se establece la obligación de informar a los usuarios de la iniciación en la elaboración del plan. Con este decreto el país se dividió en 309 cuencas hidrográficas que requieren un plan de manejo.

De acuerdo con información obtenida de la página web del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible “*Actualmente en desarrollo del proyecto Pompas, Fondo Adaptación y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Dirección de Gestión Integral de Recurso Hídrico, a través del grupo de trabajo de planificación de cuencas, realiza el acompañamiento para la revisión y ajuste de 60 Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCAS), las cuales se encuentran en desarrollo de la fase de aprestamiento. En el proyecto participan 30 autoridades ambientales en 25 departamentos (14 municipios). El área a intervenir es de aproximadamente 15.471. 645 hectáreas, que corresponde al 15% del territorio nacional continental) en proceso de ordenación y manejo de cuencas (POMCA). Se beneficiarán aproximadamente 13 millones de personas*”<sup>1</sup>.

Luego, el Decreto número 1640 de 2012 tiene como objetivo reunir los distintos instrumentos de planificación de cuencas hidrográficas y fija distintas instancias de planificación, tipo e instancias de participación dependiendo del tamaño de las cuencas. El decreto establece la creación del Consejo Ambiental Regional de Macrocuenca constituido por el Ministro del Medio Ambiente, un director de Corporación Autónoma Regional, un gobernador, los alcaldes municipales, un representante de los sectores interesados y los demás que considere relevante. Para las mesocuenas se creará un consejo de cuenca. Actualmente hay 394 cuencas que son objeto de plan de ordenación y manejo.

Sobre 92 de ellas se están realizando los procesos de ordenación con el propósito de contar con este instrumento de planificación. A 31 de diciembre de 2017 había 17 Pomca aprobados en el país.

<sup>1</sup> <http://www.minambiente.gov.co/index.php/gestion-integral-del-recurso-hidrico/plnificacion-de-cuencas-hidrograficas/cuenca-hidrografica/planes-de-ordenacion/>

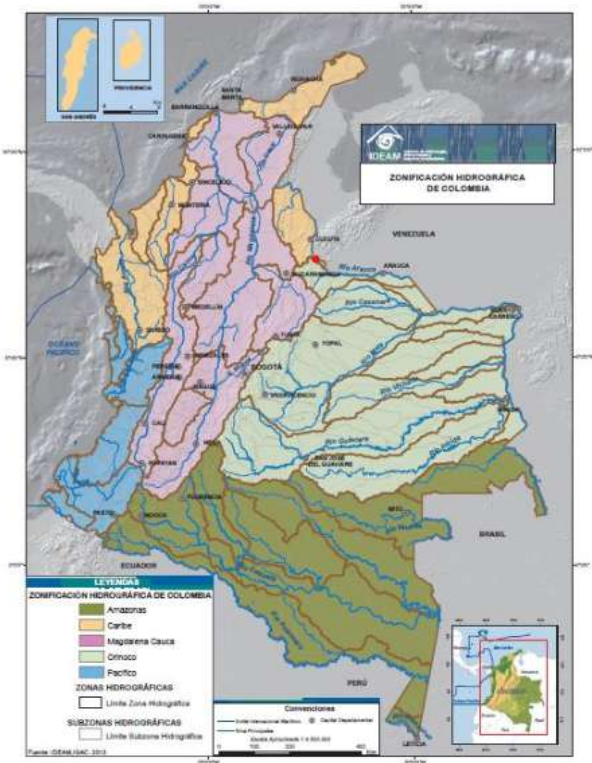


Figura 1: Zonificación hidrográfica de Colombia.  
Fuente: (Instituto de Hidrología Meteorología y Estudios ambientales, 2013)

**Manejo de Cuencas.**

El manejo de cuencas es la planeación del uso y manejo sostenible de los recursos naturales renovables para lograr un equilibrio entre el aprovechamiento de los recursos naturales y su conservación, para ello se debe tener planes de ordenación y manejo de cuencas que consisten en la zonificación ambiental y el marco programático de gestión a diez años de la cuenca, que permitirá una adecuada gestión por parte de las Autoridades Ambientales.

Colombia en 2018 tiene 17 Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas, conocidos como POMCA. Dentro de los POMCA aprobados figuran:

- En el departamento del Meta los de los ríos Guamal y Humadea.
- En el Tolima el río Gualí y el Guarinó, también compartido con Caldas.
- En Norte de Santander el del río Pamplonita.
- En Atlántico el Pomca de la ciénaga de Mallorquín.
- En el Huila el del río Suaza, en Risaralda el del río Otún y compartido con Caldas, el río Risaralda.
- En los departamentos de Sucre y Magdalena se cuenta con el Pomca de La Mojana-río Cauca. En total 1.960.106 hectáreas del territorio nacional.
- El departamento donde hay mayor número es Antioquia, con los Pomca de los ríos Grande y Chico, Cocorná, Negro, Samaná Norte, Nare y La Miel, que compartido con Caldas tiene además al río Samaná sur.

Entre los instrumentos de planificación nacional del recurso hídrico están los planes estratégicos de Macrocuencas y las zonas de reserva forestal, a nivel regional son PMA Aguas subterráneas, Plan de ordenamiento del recurso hídrico, Plan de manejo de áreas protegidas orden regional, PM de páramo, humedales y manglares, Planes de ordenación forestal, PMI Unidades ambientales costeras, Plan ambiental de ecosistemas de importancia estratégica regional.

El Decreto número 1729 de 2002 establece las finalidades, principios y directrices de la ordenación de cuencas y señala como su principal objetivo el de la “planificación del uso y manejo sostenible de los recursos naturales renovables, de manera que se consiga mantener o restablecer un adecuado equilibrio entre el aprovechamiento económico de tales recursos y la conservación de la estructura físico-biótica de la cuenca y particularmente de sus recursos hídricos” y como parte de su implementación se le asignó al IDEAM la formulación de la “Guía Técnico Científica para Ordenación de Cuencas Hidrográficas”, en la cual se establecen los principios orientadores y el esquema metodológico para la formulación de los POMCH.

**Ordenación y manejo de cuencas.**

La ordenación y manejo de cuencas se entiende como un proceso de planeación en el cual “*los datos e información se convierten en decisiones*” (Helweg, 1985) y debe contener según el Decreto número 1729 de 2002 las siguientes fases:

1. Aprestamiento.
  2. Diagnóstico.
  3. Prospectiva.
  4. Formulación.
  5. Ejecución.
  6. Seguimiento y Evaluación.
1. **Fase de aprestamiento.** Esta es preparatoria y tiene como propósito construir la plataforma del Plan de Ordenación y Manejo de Cuencas. Se deben abordar los siguientes aspectos:
- Identificar, si la cuenca objeto de ordenación es compartida con otra autoridad ambiental.
  - Definir las razones y motivos de interés público y bienestar colectivo que impulsan la ordenación de la cuenca.
  - La conformación de un equipo de trabajo.
  - Análisis de las debilidades y potencialidades, así como las amenazas y oportunidades existentes en la institución para abordar el proceso de ordenación.
  - Adelantar ejercicios de capacitación y formación con la comunidad para facilitar el proceso de planificación.
  - Identificación de los actores sociales e institucionales más representativos para la ordenación de la cuenca.

- La conformación de cuerpos colegiados de actores.
  - Construcción de una estrategia de participación.
  - Definir el Marco Lógico, la construcción de la línea base, el sistema de información y el sistema de seguimiento y evaluación.
2. **Fase de diagnóstico:** Reúne la información técnica y la de la comunidad, de esta última en cuanto a la problemática de la cuenca y las posibles soluciones a nivel social. En esta fase las actividades a realizar son:
- Analizar la cuenca en el contexto nacional, regional y local.
  - Identificación de las problemáticas de la cuenca (causas, efectos, soluciones).
  - Evaluación de la información secundaria recopilada en la fase de aprestamiento con el fin de construir indicadores cuantitativos o cualitativos que serán incorporados al sistema de información geográfica.
  - Desarrollo del Sistema de Información Geográfica.
  - Identificación y análisis de los conflictos ambientales.
  - La zonificación ambiental.
  - Participación comunitaria.
  - Sostenibilidad financiera.
3. **Fase prospectiva:** Es la construcción colectiva de la visión de futuro deseable y posible, para la cuenca y deben seguirse los siguientes pasos:
- Identificación de escenarios de Futuro Deseado Posible.
  - Consolidación de las acciones posibles.
  - Concertación del escenario factible.
4. **Fase de formulación:** En esta fase se definen los objetivos, metas, programas, proyectos y estrategias para el Plan de ordenación y manejo de la cuenca hidrográfica. Las actividades a realizar son:
- Plantear una imagen objetivo de cómo se debe desarrollar la cuenca, para pasar de un estado de conflicto, desequilibrio o degradación a un modelo de desarrollo integrado y sostenible de la cuenca.
  - Discutir y analizar los objetivos del proyecto con los sectores comunitarios e institucionales para garantizar la continuidad del proceso de ordenación de la cuenca.
  - Definir los programas, proyectos y actividades, orientados a partir de ejes temáticos deducidos de las problemáticas y necesidades.
  - Establecer y reglamentar una estructura administrativa para la gestión de la cuenca.
- Definir los ejes de desarrollo y las líneas de acción en talleres por grupo de actores.
  - Determinar prioridades.
5. **Fase de ejecución:** En esta fase se ejecuta todo lo que se realizó, planificó y pensó en las fases anteriores; para ello debe haber acompañamiento de los actores sociales en calidad de veedores y facilitadores para la implementación de los POMCH. Problemática:
- El país ha contado con una extensa normatividad para el manejo del agua, mucha de la cual se encuentra vigente haciendo confuso y difícil el manejo normativo del tema.
  - La participación de las comunidades es una figura nueva, en la primera legislación esto no existe, siendo a partir de la Constitución de 1991 y en especial en los últimos decretos donde se empieza a dar cabida a la sociedad en la planeación del recurso hídrico.
  - El modelo económico extractivista y de explotación de recursos naturales, así como la explosión demográfica de los últimos años han llevado a que en Colombia se haga un uso abusivo e irresponsable de los recursos no renovables, en especial del agua; a esto que genera daños ambientales irreparables, se le debe sumar el abuso de la posición dominante de las grandes empresas sobre el pequeño productor, el campesino y los usuarios del agua en general, quienes han salido perjudicados sin mayores compensaciones ni reparaciones sobre el daño causado en sus recursos y sus comunidades.
  - A pesar del marco normativo y de la red institucional que a lo largo de los años ha venido creándose para la protección, planificación y uso responsable del recurso hídrico, hay contradicciones entre lo regulado y la realidad en la gestión del agua, es necesario revisar la normatividad vigente y legislar al respecto para unificar reglamentación y actualizar la normatividad con la realidad del país.
  - A partir de las disposiciones constitucionales y legales sobre desarrollo ambiental sustentable, es posible afirmar que el modelo de administración que el Estado colombiano ha implementado en las últimas décadas para el manejo de su territorio y sus recursos naturales está orientado principalmente al desarrollo económico y competitivo.
  - Los municipios están en la obligación de comprar los terrenos aledaños a las cuencas hídricas; esta norma no la están cumpliendo, lo que hace aún más difícil preservar los ríos de nuestro país<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Decreto número 953 de 2013, que establece que los mandatarios municipales y el departamento, deben asignar

Se debe implementar un sistema de información a procuraduría, que establece que los mandatarios municipales y el departamento, deben asignar al menos el 1% del presupuesto para adquirir predios de interés hídrico o áreas estratégicas y contraloría del cumplimiento de esta obligación y por parte del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible establecer un censo de predios y que estos mantengan su vocación a pesar de cambios de Gobierno.

Ahora bien, otro tema que ha cobrado relevancia en el mundo, en relación con la protección del recurso hídrico, es “la gobernanza del agua”. Esta tiene implicaciones directas en materia de solución de conflictos por el recurso hídrico y puede contribuir en el diseño e implementación de políticas públicas en las que haya una responsabilidad compartida entre los distintos órdenes de Gobierno, la sociedad civil, las empresas y la amplia gama de actores que participan en el manejo, uso y responsabilidad de este preciado recurso.

Debido a la importancia de la gobernanza en el manejo del recurso hídrico de los países, la OCDE ha emitido los Principios de Gobernanza del Agua de la OCDE que se han desarrollado bajo la premisa de que “no existe una solución universal para los desafíos del agua alrededor del mundo, sino más bien un conjunto de opciones basadas en la diversidad de los sistemas legales, administrativos y organizacionales entre países y dentro de estos.”

La OCDE reconocen que la gobernanza es contextual, que las políticas del agua deben adaptarse a los diferentes recursos hídricos y especificidades territoriales, y que las respuestas de la gobernanza deben adaptarse a las circunstancias cambiantes. Los Principios se originan en principios de buena gobernanza más generales, como son: la legitimidad, la transparencia, la rendición de cuentas, los derechos humanos, el Estado de derecho y el carácter incluyente.

Considera la gobernanza del agua “como el abanico de reglas, prácticas y procesos (formales e informales) políticos, institucionales y administrativos a través de los cuales se toman e implementan decisiones, los actores pueden articular sus intereses y que sus inquietudes sean tomadas en consideración, y los tomadores de decisiones rinden cuentas por su gestión del agua. Los Principios tienen por objeto mejorar los sistemas de gobernanza del agua que ayudan a gestionar “demasiada agua”, “muy poca agua” y “agua demasiado contaminada” de manera sostenible, integral, e incluyente, a un precio aceptable y en un espacio de tiempo razonable.”

#### **Marco Constitucional y Legal:**

El desarrollo normativo relacionado con el manejo de cuencas hidrográficas en Colombia se

---

al menos el 1% del presupuesto para adquirir predios de interés hídrico o áreas estratégicas

ha venido organizando desde hace más de cuatro décadas.

- Decreto número 1381 de 1940, Manejo de agua.
- Decreto número 2278 de 1953 artículo 4 °, Zonificación forestal áreas protectoras.
- Ley 2ª de 1959, ordenamiento ambiental, zonas forestales protectoras - bosques de interés general.
- Decreto número 2811 de 1974, Conservación de cuencas.
- Decreto número 2857 de 1981.
- Ley 99 de 1993 - Creación Minambiente.
- Ley 338 de 1997 - Ordenamiento territorial.
- Ley 373 de 1997, por la cual se establece el programa para el uso eficiente y ahorro del agua.
- Resolución número 177 de 1997, por la cual se regula el uso y aprovechamiento de los bosques situados en el territorio de jurisdicción de
- Decreto número 1729/2002 artículo 4° Ordenación de cuencas - reglamento POMCA.
- Decreto número 1200 de 2004, Planificación ambiental regional
- Decreto número 1480 de 2007, Priorización de cuencas.
- Política nacional para la gestión integral del recurso hídrico.
- Decreto número 1040 de 2012: Se reglamentan instrumentos para planificación y ordenación de cuencas - Derogado.
- Decreto número 1640 de 2012, Instrumentos para los Pomca- Evaluaciones regionales del agua
- Decreto número 2667 de 2012: Reglamenta tasa retributiva por uso de agua.
- Decreto número 0303 del 6 de febrero de 2012. Reglamenta el registro de usuarios de recurso hídrico.
- Decreto número 1484 de 2014.
- Decreto número 1076 de 2015: Decreto reglamentario sector ambiente.

#### **Impacto Fiscal:**

El presente proyecto de ley no genera erogaciones presupuestales ni exenciones tributarias, por lo tanto no tiene impacto fiscal alguno.

#### **Conflicto de Intereses:**

De acuerdo con el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, “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”



Estos criterios serán guías para que los otros Congresistas tomen una decisión en torno a sí se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, los Congresistas al momento de la votación pueden encontrar otras causales que les generen este tipo de impedimentos por lo cual podrán manifestarlo.

La Ley 2003 de 2019 contempla las circunstancias que requieren el análisis que debe hacerse el Congresista, para determinar los posibles impedimentos en que puede incurrir en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa, así:

“Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5 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 fusiona 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 (...).”

Por tanto, y de forma 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 Representantes, ya que 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 conclusión, este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. Sin embargo, la decisión es netamente personal en cuanto a la consideración de hallarse inmerso en un conflicto de interés, por lo que se deja a criterio de los Representantes basado en la normatividad existente y a juicio de una sana lógica

  
**BAYARDO GILBERTO BETANCOURT PÉREZ**  
 Representante a la Cámara por Nariño

CÁMARA DE REPRESENTANTES	
SECRETARÍA GENERAL	
El día	24 de Julio del año 2024.
Ha sido presentado en este despacho en	
Proyecto de Ley	<input checked="" type="checkbox"/> Acto Legislativo
Nº.	083 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por:	H. R. Bayardo Betancourt Pérez
SECRETARIO GENERAL	

**C O N T E N I D O**

Gaceta número 1089 - Viernes, 2 de agosto de 2024

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

**Págs.**

Proyecto de Ley número 078 de 2024 Cámara, por el cual se declara patrimonio nacional inmaterial la Loa de los Santos Reyes Magos del Municipio de Baranoa, departamento de Atlántico, y se dictan otras disposiciones.....	1
Proyecto de ley número 080 de 2024 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 2079 de 2021 y se dictan disposiciones en materia de vivienda rural.....	5
Proyecto de Ley número 081 de 2024 Cámara, por medio de la cual se fortalecen las JACS y otros organismos comunales como organizaciones de la economía popular, comunitaria y solidaria. ....	19
Proyecto de Ley número 083 de 2024 Cámara, por medio del cual se establecen medidas tendientes a la protección del recurso hídrico. ....	31