



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 50

Bogotá, D. C., viernes, 3 de febrero de 2017

EDICIÓN DE 48 PÁGINAS

DIRECTORES:	GREGORIO ELJACH PACHECO	JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
	SECRETARIO GENERAL DEL SENADO www.secretariosenado.gov.co	SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### ACTAS DE COMISIÓN

COMISIÓN DE ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL

ACTA NÚMERO 08 DE 2016

(octubre 5)

En la ciudad de Bogotá, D. C., siendo las 7:00 a. m. del día 5 de octubre de 2016, se reunieron en el recinto de la Comisión de Ordenamiento Territorial del honorable Senado de la República, Edificio Nuevo del Congreso, oficina 235 los honorables Senadores miembros de la misma Comisión, previa citación que se les hiciera por parte de la Mesa Directiva con el fin de desarrollar el siguiente:

#### ORDEN DEL DÍA

Para la Sesión Ordinaria del miércoles 5 de octubre de 2016, a las 7:00 a. m.

I

#### **Llamado a lista y verificación del quórum**

II

Citación al señor Ministro de Salud, doctor *Alejandro Gaviria Uribe*; al señor Superintendente de Salud, doctor *Norman Julio Muñoz*; al señor Superintendente Financiero, doctor *Gerardo Hernández Correa*, e invítase al señor Presidente Ejecutivo de Fasescol, doctor *Jorge Humberto Botero*.

En cumplimiento de la Proposición número 13 aprobada por unanimidad en la sesión del miércoles 17 de agosto de 2016.

#### Proposición número 13

Cítase a la Comisión de Ordenamiento Territorial al señor Ministro de Salud, doctor Alejandro Gaviria Uribe; al señor Superintendente de Salud, doctor Nor-

man Julio Muñoz; al señor Superintendente Financiero, doctor Gerardo Hernández Correa, e invítase al señor Presidente de Fasescol, señor Jorge Humberto Botero, para un debate de Control Político y den respuesta a los cuestionarios respectivos, el día y hora que decida la Mesa Directiva de la Honorable Comisión de dicha célula legislativa.

#### Cuestionario Superintendente Financiero

1. ¿Cuáles son las empresas aseguradoras que se encuentran bajo la vigilancia y control de la Superintendencia a su cargo?

2. Informar cuál ha sido el estado de los últimos 10 años de los riesgos que amparan las empresas aseguradoras vigiladas y controladas por la entidad.

3. ¿Qué informe tiene la Superintendencia de cada uno de estos riesgos cubiertos por dichas aseguradoras?

4. ¿Qué denuncias o investigaciones ha recibido o está adelantando la Superintendencia sobre incumplimientos de dichas aseguradoras en el cumplimiento de los seguros de los riesgos por ellos amparados?

5. ¿La Superintendencia tiene identificado los puntos de venta del SOAT en las ciudades capitales, intermedias o pequeñas?

#### Cuestionario Superintendente de Salud

1. Sírvase informarnos qué denuncias reposan en la Superintendencia a su cargo, sobre el manejo irregular de algunas I.P.S. especializadas en accidentes de tránsito, cuáles han impetrado y quiénes han sido los denunciantes.

2. ¿Qué investigaciones ha iniciado la Superintendencia en relación con dichas denuncias?

3. ¿Cuál ha sido el recaudo del Fosyga por parte de las I.P.S., en los últimos 5 años, de aquellos accidentes de tránsito no cubiertos por el SOAT?

4. ¿Qué medidas ha tenido o tomará la Superintendencia para reglamentar el servicio de las ambulancias?

#### **Cuestionario Ministro de Salud**

1. ¿El Ministro tiene prevista alguna reforma a la ley y/o decretos reglamentados a los Seguros Obligatorios de Accidentes de Tránsito (SOAT)?

2. ¿Ha previsto el Ministro universalizar la venta del SOAT en las ciudades medianas y pequeñas del país? Y con ello evitar que al no existir cubrimiento por parte del seguro de los cobros los siga asumiendo el Fosyga.

3. Explicar de qué manera funciona el sistema de recobro al Fosyga por dichos accidentes y a cuánto ha ascendido el monto en los últimos 5 años.

Presentada por el honorable Senador Álvaro Antonio *Ashton Giraldo*, aprobada por unanimidad en la sesión del miércoles 17 de agosto de 2016.

III

#### **Lo que propongan los honorables Senadores**

El Presidente,

Honorable Senador *Carlos Fernando Galán Pachón*.

La Vicepresidenta,

Honorable Senadora *Susana Correa Borrero*.

La Secretaria General,

*Sandra Ovalle García*.

#### **Presidente, honorable Senador Carlos Fernando Galán Pachón:**

A todos bienvenidos a la Comisión de Ordenamiento Territorial, señora Secretaria por favor sírvase leer el Orden del Día (perdón) llamar a lista y verificar el quórum.

#### **Secretaria, doctora Sandra Ovalle García:**

Sí, señor Presidente.

Ashton Giraldo Álvaro Antonio Presente

Cepeda Sarabia Efraín

Correa Jiménez Antonio José

Correa Borrero Susana Presente

Galán Pachón Carlos Fernando Presente

Galán Pachón Juan Manuel

Guerra de la Espiella María del Rosario Presente

Prieto Rivero Jorge Eliécer

Niño Avendaño Senén

Soto Jaramillo Carlos Enrique Presente

Señor Presidente, se encuentran 5 Senadores, por lo tanto tenemos el quórum deliberatorio para iniciar la sesión formal de la mañana de hoy, Senador.

La Secretaria informa el ingreso de los honorables Senadores Jorge Prieto Rivero, el Senador Antonio Correa Jiménez y el Senador Senén Niño Avendaño, conformándose el quórum decisorio.

#### **Presidente, honorable Senador Carlos Fernando Galán Pachón:**

Bueno, muchas gracias, sírvase darle lectura al Orden del Día, por favor.

#### **Secretaria, doctora Sandra Ovalle García:**

Sí, señor Presidente.

#### **ORDEN DEL DÍA**

De la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado de la República

Para la sesión ordinaria del miércoles 5 de octubre de 2016.

I

#### **Llamado a lista y verificación del quórum**

II

Citación al señor Ministro de Salud, doctor *Alejandro Gaviria Uribe*; al señor Superintendente de Salud, doctor *Norman Julio Muñoz*; al señor Superintendente Financiero, doctor *Gerardo Hernández Correa*, e invítase al señor Presidente Ejecutivo de Fasecolda, doctor *Jorge Humberto Botero*, en cumplimiento a la Proposición número 13 aprobada por unanimidad el miércoles 17 de agosto de 2016 y presentada por el honorable Senador Álvaro Antonio *Ashton Giraldo* y aprobada por unanimidad.

III

#### **Lo que propongan los honorables Senadores**

Señor Presidente, quiero informarle las siguientes personas se encuentran presentes de la citación: El doctor, el señor Superintendente de Salud, doctor Norman Julio Muñoz, se encuentra presente en el recinto, tenemos por parte del Director Ejecutivo Fasecolda, doctor Jorge Humberto Botero también se encuentra presente de la proposición y tenemos las dos siguientes excusas, señor Presidente: Por parte del Ministerio de Salud, dirigida por el señor Ministro Salud, doctor Alejandro Gaviria, considerando que el miércoles 5 de octubre del 2016 estaría atendiendo las citaciones de la Comisión Quinta del Senado, donde se debatirá el cierre 233 del matadero de producción cárnica los 32 departamentos del país y la Comisión Primera del Senado con el impacto de la política de cultivos ilícitos, solicito de manera especial se sirva extender excusas a los honorables Senadores citantes y demás integrantes de la Comisión

por no poder atenderlos, no obstante conocedores de la importancia del tema y de acuerdo al inciso segundo del artículo 208 constitucional, asistirá en mi representación del Ministerio la doctora Carmen Eugenia Dávila Guerrero, Viceministra de Protección Social, que también se hace presente honorable Senador, y por parte del Superintendente Financiero de Colombia hemos recibido la comunicación, la que nos informa acerca de la citación el miércoles 5 de octubre del año en curso para sustentar el cuestionario remitido por el honorable Senador Álvaro Ashton en relación del sector asegurador, sobre el particular y de manera respetuosa me permito informarle que debido a compromisos adquiridos con anterioridad me resulta imposible asistir a dicha sesión, sin embargo y considerando la importancia del tema a tratar se ha designado al doctor Óscar González Martínez Amaya, Superintendente Delegado para los Aseguradores Intermediarios, para lo que los acompañe, quien se encuentra presente, honorable Senador, firmada por el señor Superintendente Financiero, Gerardo Hernández Correa.

Ha sido leído el Orden del Día e informados los citantes, señor Presidente.

**Presidente, honorable Senador Carlos Fernando Galán Pachón:**

Bueno, le damos la bienvenida a quienes están aquí presentes, esta Comisión tradicionalmente es muy, muy exigente en la presencia de los funcionarios citados, entendemos la situación del Ministro de dos citaciones hoy, tres con esta al Congreso, pero esperamos, digamos que el Ministerio esté muy pendiente y le damos la bienvenida a la señora Viceministra.

Vamos a esperar para aprobar el Orden del Día que configuremos el quórum decisorio, nos faltan solamente dos Senadores, entonces le damos inicio a la sesión con la intervención del citante, el doctor Álvaro Ashton, tiene usted la palabra, doctor Ashton.

**Honorable Senador Álvaro Antonio Ashton Giraldo:**

Gracias, Presidente, cordial saludo al señor Superintendente de Salud, doctor Norman Julio, a la señora Viceministra de Salud, al señor Delegado de la Superintendencia Financiera, al doctor Botero, Presidente de Fasecolda, a los invitados especiales, el doctor Giraldo de clínicas y hospitales que cordialmente nos acompañe.

Señor Presidente, el país y este Congreso desde hace muchos años está en mora en la implementación y seguimiento de políticas públicas en materia de aseguramiento y de seguridad vial en Colombia, este Congreso, por iniciativa del Gobierno, creó la Superintendencia de Seguridad Vial, Superintendencia adscrita al Ministerio de Transporte que parece ser que no existe en la práctica, no ha venido desarrollando la labor para la cual fue concebida y en consecuencia no ha habido ninguna política pública implementada por esta Superintendencia de Seguridad Vial que amortigüe el incremento significativo de los siniestros que día a día sin duda alguna han aumentado como consecuencia del incremento del parque automotor, como consecuencia del incremento de otras formas de transporte como son las motocicletas, en Colombia, mejor dicho no hay

una ciudad en Colombia que haya solucionado el problema de la oportunidad de empleo sino es a través de mototaxismo, eso implica un aumento significativo en todo el tema de accidentalidad, situación que amerita, señor Superintendente y señora Viceministra, urgentemente implementar una acción de parte del Estado de políticas públicas pertinentes a efectos de suavizar y disminuir este conjunto de situaciones que han venido afectando la población colombiana.

Sin embargo, nosotros tenemos que examinar que a veces las acciones mediáticas promovidas por ciertos sectores sin el fundamento y los elementos probatorios suficientes generan un pánico en la sociedad colombiana y eso hace que también se le haga un llamado a la responsabilidad a esos gremios que de alguna manera utilizando toda la estrategia mediática, sin soporte suficiente generan esas angustias a todos y cada uno de los ciudadanos y por supuesto nos ponen en alerta a los Congresistas para ver cuál es verdaderamente la dificultad y cuáles son las necesarias soluciones a esta problemática cada vez creciente y uno observa, señor Presidente, que la Superintendencia de Salud, a quien le corresponde la inspección y vigilancia y control de todo el sistema, ha venido, a pesar de las dificultades, también en cuanto a logística, haciendo la tarea que le corresponde, haciendo inspección, haciendo vigilancia, atendiendo quejas, atendiendo, iniciando investigaciones preliminares algunas, otras no han alcanzado su apertura porque no han existido méritos suficientes para efectos de actuar sobre esas denuncias, en muchos casos temerarias, pero es verdad que este Congreso no le ha dado el instrumento a la Superintendencia para poder tener de alguna manera facultades legales que le permitan controlar también otro factor que es el factor de transporte de los pacientes a través de las empresas o de los servicios de ambulancia en el país; es una función que no es inherente, que no está clara, que no está definida en la ley a la Superintendencia de Salud, sin embargo se han venido implementando acciones y mecanismos que estén suavizando estos problemas gravísimos de la pugna de las distintas empresas de transporte o de ambulancias que se han convertido en un factor de perturbación, esa es la lucha por el paciente y eso ha generado dos situaciones: primero, una ausencia del Estado en la prestación de ese servicio y otra una obligación que debe ser también inherente a los aseguradores que deben tener su propia estructura de acompañamiento a efectos de que ellos puedan también apoyar el sistema a través de la organización, a través de sus empresas aseguradas, de un equipo mecanizado que puedan también suplir estas falencias y evitar de alguna manera ese complejo sistema que tanto ha venido afectando.

Se han venido tomando medidas en este tema de la georreferencia, por ejemplo, en la ciudad de Cartagena las ambulancias funcionan georreferenciadas, de tal manera que la pugna entre las empresas transportadoras o empresas administradoras de ambulancias de las clínicas privadas no tienen ese choque permanente que se ha venido observando en otras ciudades del país y eso es un tema importante porque en la medida en que haya una georreferencia y una organización de tal manera que el perímetro de movilidad de esas ambulancias esté definido a través de esos mecanismos de la tecnología, podríamos evitar esas dificultades que permanentemente se están dando, entonces aquí señor

Superintendente es importante reglamentar, como en efecto la Superintendencia reglamentará en los próximos días de octubre de conformidad con sus respuestas, los mecanismos que garanticen y permitan una redistribución de las competencias de cada una de estas entidades privadas que administran ambulancias y/o las clínicas IPS privadas que tienen ambulancias pero también el necesario e inaplazable emplazamiento a las aseguradoras para que también tengan ellas su propio equipamiento, su propio equipamiento; estos elementos hacen que haya unas necesarias decisiones que tengan que implementarse a efectos de evitar consecuencias mayores en el tiempo y estas consecuencias se evitan si le damos instrumentos legales a la Superintendencia de Salud y es producto, doctor Soto, de una iniciativa legislativa que tenemos que presentar en el menor tiempo posible a efectos de dotar de esos instrumentos que hoy no tiene la Superintendencia a efectos de poder tomar decisiones de fondo.

Nosotros entendemos entonces que las IPS han venido desarrollando su tarea, cada quien especializándose en su campo y en este contexto no ha habido en materia de hospitales públicos ninguna entidad especializada en trauma, esto se le ha dejado al privado, el privado se ha especializado en trauma y son los que en su mayor porcentaje facturan al sistema y eso en un mercado de libre competencia es sano, es bueno, pero el Estado colombiano debe implementar acciones pertinentes a efectos también de especializar la red pública de hospitales en traumas y con ello evitar dificultades mayores, nosotros entendemos que la Superintendencia en los últimos años, si hacemos un análisis retrospectivo, en los últimos 10 años recibió casi que cero queja por parte de Fasecolda, ¿por qué?, la Superintendencia Financiera lo puede decir porque ella es la que hace seguimiento, inspección y vigilancia a la empresas aseguradoras, venían generando utilidades en ese rubro de siniestros, obviamente cuando hay utilidades no pasa nada, no hay quejas, no se le toca el bolsillo y eso es claramente demostrable con la información que aparece en la base de datos de la Superintendencia Financiera y el señor Superintendente delegado no me puede dejar de acompañar en esta afirmación, obviamente al incrementar los niveles de accidentalidad como consecuencia del aumento masivo del parque automotor, como consecuencia del incremento de la importación de motos en el país y del crecimiento de la comercialización de este tipo de vehículos bimotores, de vehículos motores obviamente con la ausencia de oportunidades de empleo en las medianas y pequeñas ciudades se ha convertido esto en una fuente de trabajo y en una fuente de movilidad, generando consecuencias gravísimas al sistema y aquí hay otro elemento básico, señor Superintendente, es que las aseguradoras no tienen localizado en la mayoría de los municipios de Colombia agencias para vender el SOAT, la gente que va a buscar el SOAT tiene que ir a las capitales y la gente que sale le queda muy costoso moverse de su población intermedia a la ciudad capital para contratar un SOAT, entonces falta de presencia de las aseguradoras en la mayoría de las ciudades medianas e intermedias del país, porque no es negocio para ellos, claro que en fondo sí es un negocio porque al no estar protegido el conductor de la moto o del automóvil con el SOAT cuando hay un accidente, ¿a quién acuden ante la ausencia de ese cubrimiento?, al Fosyga para efecto de poder garantizar el pago como consecuencia del no cubrimiento de esa póliza, pro-

ducto de la falta de cobertura universal de las agencias aseguradoras; entonces ahí hay un tema que hay que examinar también, si examinamos el mapa nos damos cuenta, señor Superintendente delegado Financiero, señor Superintendente de Salud y señora Viceministra, que no hay una presencia adecuada de las aseguradoras de riesgo en la mayoría de los municipios de Colombia y si uno examina el censo del parque automotor y el crecimiento exagerado del uso de las motocicletas y lo compara con los niveles de siniestros, se da cuenta uno que ahí hay una de las circunstancias que hay que entrar a revisar y para ello se hace indispensable que la inspección y vigilancia de la Superintendencia también no solamente esté pendiente del informe financiero que cada una de estas entidades aseguradas le den a la Superintendencia, sino también el cubrimiento en calidad y cobertura.

Hay otros elementos claves y básicos que debemos examinar, Fasecolda, o en los últimos años o en el último año y medio solamente ha presentado 16 quejas, de las cuales están generadas más o menos por 432 factores de esas quejas, de esas quejas la mayoría han sido denegadas por la Superintendencia de Salud por no tener fundamento, por no ameritar esa queja contra las IPS ningún, ningún argumento fáctico que amerite la iniciación de un proceso investigativo y vemos de conformidad con el informe del señor Superintendente que hay 6 quejas que están en la etapa de primera instancia correspondiente a unas IPS públicas o privadas en comparación con el universo de IPS que funcionan en el país no es significativo y hay apertura de investigación formal de 16 investigaciones formales de las cuales apenas 5 están en alegato de conclusión, las otras están allegando elementos probatorios, significa que ese escándalo mediático no corresponde a una realidad concreta y que de alguna manera se nota la diligencia efectiva del organismo de control y uno observa también que la Superintendencia Financiera en el seguimiento e investigación que le corresponde hacer durante los últimos 10 años ha investigado y ha sancionado por acciones distintas a quejas diferentes al incumplimiento de los requisitos mínimos indispensables que la Superintendencia exige a todos y cada uno de sus vigilados que son la presentación de los informes financieros, que son el análisis del seguimiento de cada una de las actuaciones y fundamentalmente está en el tema del cumplimiento pensional, por el no cubrimiento de los riesgos en ese aspecto de las agencias aseguradas, de tal manera que no he visto todavía sanción alguna como consecuencia de la falta de cubrimiento de las empresas aseguradoras de accidentes de vida y el análisis exhaustivo de la Superintendencia en el cubrimiento y la confrontación entre el mayor volumen de negación para no hablar de otro término de todas y cada una de la facturación, o sea, el sistema asegurador colombiano se llenó fue de funcionarios para glosar todas y cada una de las facturas presentadas por las distintas IPS que prestan los servicios, pero esto no sería grave si esto fuese acompañado de un estudio serio auditor, no hay una IPS y no hay una empresa aseguradora que no delegue o asigne médicos auditores para controlar que de verdad el accidente sea cierto, que los procedimientos aplicados al accidentado hayan correspondido a unas circunstancias médicas específicas, que la póliza presentada sea falsa o adulterada, entonces es importante examinar todo el informe de los médicos auditores desplegados por las empresas aseguradoras a

las IPS, confrontado también con las facturaciones, entonces uno observa que aquí hay un sistema muy perverso, que es que a pesar de la presencia de los médicos auditores de parte de las aseguradoras, la Federación de Aseguradoras presenta denuncias temerarias sin antes consultar con los resultados de los auditores médicos que son los que deben presentar los informes respectivos y esos informes respectivos son los soportes de las denuncias que hayan de incumplimiento o de adulteración o de sobrefacturación o de procedimientos que no hayan sido realmente aplicables, entonces todos estos elementos nos dan a nosotros, señor Presidente, tres aspectos básicos que hay que examinar.

El primero, necesariamente hay que desarrollar unas políticas públicas para poder implementar la prevención vial en Colombia, es decir, hacer funcionar la agencia de prevención vial que no existe en la práctica a pesar de que legalmente esté constituido y ustedes que son de la Comisión Sexta, doctora Susana, doctor Soto, doctor Prieto, ya se nos escapó y el Senador Senén sabe que esa agencia y eso es un debate que hay que hacer porque todas estas circunstancias que se están dando en la accidentalidad en Colombia es producto de la falta de previsión y hay que emplazar y citar a la señora o a la persona que esté al frente de la agencia de Seguridad Vial a esta Comisión para complementar este debate y ahí es donde hay que acudir, doctor Botero, yo sé y conozco sus calidades y sus condiciones personales y profesionales, nuestro debate no es contra la persona del doctor Botero ni más faltaba, es en el entendido de que hay una ausencia de políticas públicas y hay unos organismos del Estado que no están cumpliendo tampoco la tarea, entonces aquí tenemos que hacer una acción envolvente entre las entidades competentes, entre los gremios a efectos de ver cuáles son los caminos de solución a este problema que hace creciente, sin duda que la siniestralidad va a seguir aumentando, va a seguir aumentando en la medida en que no haya un control sobre el crecimiento desproporcionado del parque automotor y tampoco hayan unas prevenciones y una parte de los recursos de las cuentas especializadas del Fosyga era precisamente para prevenir este conjunto de niveles de accidentalidad. Uno observa por ejemplo un tema muy puntual y también le cabe a la discusión, en las vías de tráfico rápido uno de pronto se da cuenta de que hay una cámara de vigilancia de esa de velocidad que pasa de 70 a 30 y súbitamente sube a 90, o sea, que aquí la gente está viendo a ver cómo sube y aumenta jugando al escondido, pasa una cámara de seguridad aumenta la velocidad, pero a la vuelta le colocan con una velocidad de 30 que es físicamente imposible detenerse, eso es un tema que contribuye a la accidentalidad, la gente, mejor dicho esto que se convirtió en un mecanismo de prevención para la accidentalidad, se ha convertido en el mayor incentivo, en el mayor estímulo de la accidentalidad vial en Colombia y eso es un negocio que bien manejado produciría una rentabilidad en vidas más alta, pero que está produciendo una rentabilidad en muertes más alta y en accidentes más alta y eso es un tema también preocupante que Fasecolda ahí sí debe también acompañarnos en esta discusión, si usted observa todos los accidentes en las principales arterias son producto de esas fluctuaciones de las cámaras de vigilancia, miren, hay una situación por ejemplo como la siguiente, quienes conocen mi ciudad Barranquilla, uno para ir al aeropuerto tiene que hacer un curso, mejor dicho tiene que salir dos horas antes, cierto, para

evitar los trancones, pero en una vía supuestamente rápida hay 10, 15 cámaras de reducción de velocidad que hace que sea físicamente imposible que el nivel de accidentalidad se reduzca, cierto, y la gente actúa siempre previendo que en la próxima esquina hay una cámara y eso es un tema muy complejo, entonces, señor Presidente, esa es la primera consideración, la ausencia de políticas públicas, en materia de prevención de los siniestros viales en Colombia, es decir, la infuncionalidad de la Agencia de Seguridad Vial en Colombia no funciona, no actúa y tiene unos recursos que hay que examinar a ver cómo se están aplicando y cómo se están invirtiendo, porque es parte de la subcuenta de riesgos y accidentalidades en Colombia.

El otro aspecto que tiene que ver también, es el aspecto de la inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera en relación con las empresas aseguradas, hay que examinar el comportamiento de los niveles de accidentalidad en cada una de las distintas ciudades medianas e intermedias confrontadas con la presencia allí de agencias aseguradoras y cuántos de esos accidentes han sido recobrados al Fosyga, que debió corresponder al sistema asegurador atender y no lo hacen precisamente porque no hay la suficiente cobertura, o sea, están perdiendo mercado o no les interesa ese mercado que es distinto, entonces, claro, ellos tienen unas cuentas parciales, pero si sumamos todo los cubrimientos que hace el Fosyga de aquellos que aparecen sin cubrimiento, aquellos conductores fantasmas, aquellas personas que cuyos procedimientos de pronto no son los que médicamente han podido hacerse, pero para eso están los auditores médicos para que denuncien, para que eduquen, para que ahí sí glosen esas cuentas o esas facturaciones, no *a posteriori* cuando se supone que ya llevan el visto bueno del auditor médico de la aseguradora o las empresas aseguradoras no tienen suficiente equipo desplazado, médico auditor en las distintas IPS especializadas, que ese es otro elemento que hay que examinar.

**La Secretaria** informa a la Presidencia el ingreso del Senador Senén Niño conformándose el quórum decisorio.

**Presidente, honorable Senador Carlos Fernando Galán Pachón:**

Senador, usted me permite aprobar el Orden del Día,... (Con mucho gusto señor Presidente)... aprovechando que llegó el doctor Antonio Correa. Muy buenos días, bienvenido, por favor Secretaria sírvase registrarlo, en consideración el Orden del Día leído por la Secretaria, ¿lo aprueba esta Comisión?

**Secretaria, doctora Sandra Ovalle García:**

Ha sido aprobado, señor Presidente.

**Presidente, honorable Senador Carlos Fernando Galán Pachón:**

Continúe, Senador Ashton.

**Honorable Senador Álvaro Antonio Ashton Giraldo:**

Entonces ese es otro elemento que hay que examinar, que la Superintendencia Financiera nos diga

cuánto ha sido el recaudo que han percibido las empresas aseguradoras y las utilidades que han reportado en los últimos años en comparación con el último año donde se incrementaron o los dos últimos años donde se incrementaron los siniestros y entonces nos damos cuenta por qué en el pasado no había tantas quejas en Fasecolda a la Superintendencia de Salud y observar, señor Superintendente de Salud, cuántas de las quejas impetradas por parte de Fasecolda han sido rechazadas o no admitidas o devueltas porque no han tenido el fundamento técnico, el fundamento legal que amerite en la iniciación de una investigación, esos son elementos claves que hay que hacer porque cuando uno ve estas cosas de los medios se preocupa y piensa uno que el Estado colombiano, que la Superintendencia de Salud no ha funcionado, no ha actuado y cuando uno se da cuenta con las realidades procesales y de los estudios efectuados se da cuenta que no, que efectivamente de las quejas todas se han atendido y las que no se han atendido o no están en la etapa preliminar o en la etapa de investigación formal es porque no han tenido méritos suficientes, entonces estamos también haciendo shows innecesarios.

Y la tercera consideración que tenemos que hacer, señora Viceministra, señor Superintendente de Salud y señora Presidenta, es, cómo podemos nosotros diseñar una Comisión Interdisciplinaria, integrada por el Ministerio de Transporte, por la Superintendencia de Salud, por la Superintendencia Financiera, por el Ministerio de Salud y por la Asociación de Clínicas y Hospitales Públicos y Privados para poder hacer el seguimiento a este conjunto de situaciones, seguimientos que permitan la utilización de mejor manera de los recursos de Fosyga para atender este tipo de siniestros cuando no están cubiertos y de encontrar las causas de la falta de cubrimiento de estos siniestros, que no nos digan ahora que como consecuencia de los niveles de accidentalidad hay que aumentar el valor de la póliza de seguro y tramitar en el Congreso vía Reforma Tributaria un aumento de las pólizas de seguro para poder pensar que con ello van a cubrir el aumento desmesurado de la siniestralidad, no, yo creo que tenemos que ser suficientemente responsables y entender que por qué en el pasado ese tipo de situaciones no se habían dado, porque sencillamente el negocio era rentable, ahora hay que examinar, y usted doctor Botero que fue Ministro de Comercio se dará cuenta, cuánto ha sido el crecimiento de las importaciones de motos en los últimos 10 años, cuánto ha sido el volumen de importación de autopartes de las motos, cuántas motos en Colombia han entrado y cuántas tienen seguros, cuántas están al descubierto, entonces también hay que involucrar al Ministerio de Transporte a efectos de garantizar que en ese inventario de parque automotor de motos también haya un seguimiento, a que haya una condición necesaria y suficiente para la movilidad que tengan el debido seguro, el SOAT al menos, a efectos de garantizar que estos recobros no vayan al Fosyga y los recursos de Fosyga vayan a atender enfermedades calamitosas y vayan a atender la prevención, pero que la Superintendencia, que la Agencia de Inspección Vial, de prevención vial funcione, funcione, porque hoy es un elefante blanco, una infraestructura diseñada por el Congreso con unas estructuras de personal que no generan ningún resultado, señora Presidenta yo tengo otros elementos de juicio, espero que mis colegas participen y escuchar al Gobierno es su oportunidad y

por supuesto a los invitados, al doctor Botero y si tiene a bien el doctor Giraldo de la Asociación de Clínicas y Hospitales. Gracias, Presidente.

**Vicepresidenta, honorable Senadora Susana Correa Borrero:**

Gracias, doctor Ashton, con unos buenos días para todos, doctor Ashton usted era el único citante, ¿nosotros tenemos alguna participación?, no sé si algún otro Senador quiere participar, yo tengo una participación, no sé, como usted es el único citante, ¿quiere que hagamos los Senadores primero o le damos la palabra a los funcionarios y después entramos nosotros?

**Honorable Senador Álvaro Antonio Ashton Giraldo:**

Yo creo que lo usual es que los Senadores planteen sus inquietudes para que el Gobierno y los invitados puedan hacer las respuestas respectivas.

**Vicepresidenta, honorable Senadora Susana Correa Borrero:**

Sí señor, pido al Senador Senén Niño si me reemplaza un momentico, por favor.

**Honorable Senador Senén Niño Avendaño:**

Bueno, doctora Susana, entonces tengo entendido que quiere hacer una intervención, le ofrecemos el uso de la palabra.

**Vicepresidenta, honorable Senadora Susana Correa Borrero:**

Muchas gracias, Presidente, con un saludo a la Viceministra de Salud, la doctora Carmen Eugenia Dávila; al Superintendente de Salud, doctor Norman Julio Muñoz; al Delegado de la Superfinanciera, Óscar Martínez; al doctor Humberto Botero, de Fasecolda, muchísimas gracias por acompañarnos y a todos los presentes.

Yo quiero felicitar al doctor Ashton, yo creo Senador que este es un tema bastante, bastante importante para todo Colombia, aquí seguramente podemos tener unas regiones que tienen más siniestros pero pienso que Colombia entera lo necesitaba y hay muchas preguntas, yo tengo muchísimas inquietudes, pero primero que todo quiero dar una serie de estadísticas que creo que son importantes, en los últimos 40 años las primas reales han crecido a la tasa media anual del 7.1, mientras la economía subió solamente el 3.8, las primas por habitante, Senador Ashton, se han multiplicado por 8 lo cual explica que mientras ellas equivalían al 1.2% del PIB en el año 1976, el año, hoy en el año 2016 o en el 2015 porque ese es un dato del 2015 son el 2.7 del PIB; yo creo que es importante discriminar el comportamiento del sector porque hay varios amparos obligatorios, la seguridad social, el SOAT, los riesgos laborales y por otro lado los voluntarios que son los autos, el cumplimiento, transporte, responsabilidad civil, incendio, terremotos, entre otros, mientras los primeros en la actualidad es el 22.5 de las primas, los segundos son el 77.55, lógicamente ahí tenemos una proporcionalidad de valores, porque los segundos también son mucho más costosos; yo sí quiero igual que el Senador Ashton

referirme al SOAT porque me parece que este seguro obligatorio de accidentes de tránsito es el de más amplia cobertura existente en Colombia, porque además todos los que transitamos en cualquier medio de transporte lo tenemos que tener, esto tiene que cubrir todos esos riesgos derivados de los accidentes de tránsito y lo pongo entre comillas que realmente hoy son una de las primeras causas de muertes violentas en el país; para tener una idea quiero que recordemos algunas cifras, en el año 2015 hubo en Colombia 6.884 víctimas fatales en accidentes de tránsito, lo que equivale a 14.3% por cada 100.000 habitantes, esta es la cifra más alta de la última década y desde la desaparición del Fondo Prevenzional Vial que tampoco era que sirviera de mucho, porque hay que aclararlo, es el año consecutivo en que se deteriora este indicador, seguramente Senador Ashton eso también va con algo que usted dijo y es que ha habido una proliferación no solamente de motos sino también de carros y todo se debe al pico y placa que se ha implantado en las ciudades para mejorar el tránsito y todos lo sabemos, porque además conseguir un carro se volvió fácil, pero conseguir una moto sí que se volvió fácil.

En el año 2015 el sistema atendió más de 649.000 víctimas, lo cual se tradujo más o menos en gastos de 1.1 billones de pesos, lógicamente mucha de esta carga, como lo dijo el Senador Ashton, recayó en el Fosyga y no como sería deseable en las aseguradoras, ¿por qué?, porque real, algunos de ellos no tenían ese seguro del SOAT o porque SOAT solamente cubre hasta un porcentaje y de ahí en adelante pues le toca recursos de Fosyga, la mayoría de las 649.000 víctimas, 9 de cada 10 eran motociclistas, hoy hay 7.6 millones de pólizas de SOAT vigentes para 4.157.094 vehículos que representan el 52% y para 3.481.246 motos que representan el 48% de las motos, se calcula, además, que aproximadamente el 38% de los vehículos circulan sin haber conseguido la póliza, eso es un dato bastante preocupante y estamos hablando solamente de vehículos, Senador Ashton, y ha ido aumentando el número de personas atendidas con cargo al SOAT, en los últimos 3 años, en el año 2013 se atendieron 499.287, en el año 2014 se atendieron 554.445 y en el año 2015 649.428, o sea, vamos en ascenso, pero hay datos que preocupan muchísimo, el primero es y es de su zona, Senador Ashton, el 87% de las motos del Caribe se accidentan, 87%, y Fasecolda encuentra como sorpresa que por ejemplo, mientras en Bogotá tan solo el 4% de vehículos y el 11% de las motos se accidentan, en el Caribe sufren siniestros el 20% de los vehículos y el 87% de las motos, casi que estamos viendo que el país se podía zonificar en ese sentido y eso es muy preocupante porque lo que tenemos que revisar es qué es lo que está sucediendo y por qué esa diferencia en una ciudad como Bogotá, pero, además, en una zona como el Caribe, son las infraestructuras a las vías, son la cantidad de motos, tenemos que revisar qué es lo que realmente pasa; asimismo, indica este gremio que por cada 100 pesos recibidos en primas que es lo que paga el usuario por el seguro, en el Cesar se pagan 448 pesos por siniestro, en el Magdalena 438, en Córdoba 292, en Sucre 285, en La Guajira 260, en el Atlántico 208 y en Bolívar, en Bolívar 132, pero a diferencia de Bogotá que solamente se pagan 23 pesos, la diferencia es abismal; teniendo en cuenta lógicamente la importancia del SOAT y la situación actual de las aseguradoras sobre todo de la crítica situación de la seguridad vial, Senador Ashton,

que usted en su participación lo ha dicho de todas las formas, tenemos algunas inquietudes que quiero dejar aquí plasmadas a ver si logramos que algunos de los funcionarios me las ayuden a responder, la primera es qué ha pensado el Gobierno nacional respecto a desmontar los subsidios cruzados a las motos, ya hemos escuchado a Fasecolda diciendo que la siniestralidad de las motos es más alta que los vehículos de dos ruedas y por ello hay que repensar el SOAT a través de una ley de la República en donde se eliminen los beneficios para las motos de alto cilindraje y se mantengan para los vehículos de bajo costo, todos sabemos y es claro que las motos de bajo costo son los medios de transporte de nuestra gente, de nuestras clases más vulnerables y a eso no nos podemos oponer, lo que tenemos que hacer es ver de qué manera se reorganizan, pero las de alto cilindraje sí las podemos regular, Senador Ashton, aumentar el valor del SOAT a las motos sería gravísimo, podría disminuir la compra del SOAT y la siniestralidad como va en aumento colapsaría al Fosyga y eso es una cosa que tenemos que tener en cuenta, quitar el subsidio cruzado de las motos no tiene sustento, ni social, ni económico, consideramos que esta no puede ser la solución y mucho menos para esas motos que hoy sirven a millones de familias como medios de transporte en todas la ciudades de Colombia.

Por qué en las respuestas que envía la Supersalud, doctor Norman, informan que de todas las modalidades de fraude tales como eventos que no constituyen accidente de tránsito, servicios o entidades de salud no habilitadas, servicios cobrados previamente o no prestados, pólizas falsas o robadas entre otras, en el corrido del 2014, 2015 y 2016 solo hay 16 quejas y se recibieron 428 reclamaciones, cuando sabemos que las venas rotas del SOAT como los cambiazos, los pacientes fantasmas, las IPS de papel y la guerra de ambulancias son muchísimo mayores a estas, cómo es posible que la Supersalud hable de apenas 16 quejas y 428 reclamaciones y de ninguna sanción cuando las pérdidas netas de las aseguradoras en el 2015 ascendieron a 160 mil millones de pesos y el valor detectado e intentos de fraude al SOAT ese mismo año sumó 88 mil millones en aproximadamente 215.000 reclamaciones falsas y la fiscalía ha documentado que realizó 1.000 reclamaciones fraudulentas para lo que usó al menos 4.000 documentos falsos; entre los documentos falsos estaban las cédulas del paciente, el registro del accidente de tránsito y la historia clínica, ¿en qué van a ayudar, doctor Botero, las aseguradoras para redoblar esfuerzo y reducir la accidentalidad vial?, es claro que el Fondo de Prevención Vial, Senador Ashton, no era tampoco muy exitoso y el Estado trasladó esas responsabilidades a la agencia, a la famosa Agencia de Seguridad Vial. La Viceministra me decía ahorita es que esa acaba de crearse, no, lleva unos añitos ya, lo que pasa es que no hemos podido que el Gobierno la active, no hemos podido, el Gobierno ha activado agencias en menos de un mes y esa seguridad vial, Senador Ashton, le hacen y le hacen eventos, el último evento fue en diciembre del año pasado, un gran evento aquí en el vecindario y la Agencia de Seguridad Vial hoy sigue sin funcionar, es más, teníamos hasta hace algunos meses una Directora encargada que era una funcionaria del Ministerio de Transporte, que fuera de eso no le daba la cara a ninguna Comisión de este Congreso pero además tampoco nunca se la dio nunca al Ministro nuevo ni siquiera para explicarle qué era lo que se estaba haciendo, y, ¿cuál es la preocupación?,

que esa Agencia de Seguridad Vial no solamente tiene recursos asignados, sino que hizo un préstamo de 10 millones de dólares, Senador Niño, si usted se acuerda que fue un tema que lo manejamos en nuestra Comisión y que se ha gastado parte de eso y no tenemos ni idea en qué, porque no hay quién dé razón de eso, entonces yo sí pienso que nosotros vamos a tener que ponernos muy duros tanto en esta Comisión como en la Comisión Sexta, Senador Niño, de pedirle a este Gobierno cuentas por esa Agencia de Seguridad Vial, hay un debate que era la semana pasada en plenaria, que también nos lo cancelaron, pero que esperamos que nos lo vuelvan, que lo volvamos a retomar en esta semana siguiente, ya que hay temas muy importantes del país, no solamente en lo que se había dedicado este Gobierno a hacer, yo creo que hay temas fundamentales que tenemos que empezar a trabajar.

¿Qué están haciendo los organismos de control de Gobierno como la Superfinanciera para controlar el problema de evasión?, el país conoce un escandaloso incremento de la corrupción que ha puesto en jaque la existencia misma de este seguro, los indicadores lo dicen, en ciertas regiones las tasas de accidentalidad, el costo de las atenciones de salud y la recurrencia de accidentes que afectan al mismo usuario se apartan sensiblemente de los promedios nacionales y no pasó nada y en esas regiones tampoco pasa nada y vemos cómo los valores que se pagan son abismales, sobre todo por el Fosyga.

¿Qué ha hecho la Superintendencia Nacional de Salud y la Fiscalía General para mostrar resultados contundentes en la sanción de los defraudadores, lo cual hasta el momento no ha sucedido, ni ve uno que vaya a pasar, ni ha pasado absolutamente nada y seguimos es aumentando y aumentando la cifra?, ¿qué medidas están tomando las aseguradoras para resolver aquellos cuellos de botella que se han presentado y normalizar la plena oferta de la cobertura?, ¿qué medidas ha tomado la Superintendencia Financiera respecto a zonas del país donde se les niega la expedición del SOAT a las motos?, pues las aseguradoras dicen que la expansión del fraude las ha obligado a proceder con cautela en la expedición del SOAT y ese es un punto que también nos preocupa, Senador Ashton, porque si se está negando la expedición del SOAT, ese número de accidentalidad y el número de motos que van a seguir transportando gente sin el SOAT es grandísimo, pero, además, un tema grandísimo que yo creo que usted también lo anunció, que son los motorrones, que hoy pienso yo que es una función de este Congreso ver cómo los logramos meter en cintura y regularlos, porque no solamente el que está sufriendo es el mismo conductor, sino que no hay ninguna póliza de responsabilidad civil para los pasajeros que estas motos transportan.

Se ha pensado en un cambio en las estructuras tarifarias que hoy se definen en atención al tipo y a la antigüedad de los automotores, una opción mejor yo creería que consistiría en graduar el precio de la cobertura teniendo en cuenta los patrones de conducta de quienes crean el riesgo de modo tal que quienes conduzcan vehículos ciñéndose a pautas rigurosas de prudencia puedan beneficiarse de tarifas menores, eso, yo no sé si continúa, doctor Botero, yo me acuerdo que algunas de esas pólizas si usted no tenía siniestro iban rebajando al año siguiente, no sé si eso todavía continúa, un esquema de este tipo generaría como ha sucedido en

otros países lógicamente reducciones sustanciales en la accidentalidad vial, porque la gente mientras le toquen su bolsillo pues podría llegar a tener más cuidado como en todo. Por qué la Superintendencia Financiera de Colombia no cuenta con información detallada de las agencias o intermediarios de seguros, deja un plazo tan extenso para que se aplique la Circular número 050, que las obliga a crear el sistema unificado de consulta de intermediarios de seguros, desde diciembre de 2015 se expidió la Circular número 050 y les da plazo hasta julio del 2017, o sea, estamos hablando de más de año y medio, Senador Ashton, y para finalizar yo pediría aquí que realmente lo que tenemos que hacer es aunar esfuerzos entre todas las entidades del Estado y hacer que el SOAT se cumpla, pues la importancia de este seguro implica advertir que si el vehículo automotor involucrado está cubierto por una póliza del SOAT, el asegurador también está cubierto lógicamente hasta el límite que son alrededor de 18 millones de pesos, el resto va al Fosyga que es un fondo público, pero además que no podemos permitir que se desangre, porque el Fosyga hoy es el que nos ayuda con mucho de esas IPS públicas que hoy están en un estado también lamentable. Muchísimas gracias.

#### **Honorable Senador Senén Niño Avendaño:**

A usted Senadora Susana, tiene la palabra el doctor Carlos Enrique Soto.

#### **Honorable Senador Carlos Enrique Soto Jaramillo:**

Muy corto, señor Presidente, muy buenos días para todas y todos, porque creo que es importante escuchar los funcionarios; pues yo solamente voy a manifestar, dando algunas cifras que ya aquí parcialmente las han entregado también, en cualquier país existiría una gran preocupación por lo que pasa hoy con toda esta gran problemática de lo que es la accidentalidad en Colombia que son de, va dirigido de alguna manera al debate y estando muy pendiente un debate en la plenaria general como ya lo han mencionado, pero para dar algunas cifras, de acuerdo a los estudios, en los últimos 20 años ha habido 133.183 muertes en Colombia por accidentes de tránsito, eso es increíble, por encima, inclusive, por encima del conflicto armado y esto no nos llama mucho la atención y esta otra cifra que no es de poca monta y cuánto le puede haber costado al Estado 1.836.373 lesionados, cuántos de ellos estarán completamente inválidos, no solamente los muertos sino las consecuencias que dejan y que poca atención se les presta, pero aquí se hacen compromisos y compromisos y solamente se empiezan a buscar las salidas y el cumplimiento a última hora, por ejemplo, y no es que vaya a confundir una cosa con la otra sino que tienen mucha relación, ayer se daba un gran debate sobre la Ley de Licores, doctor Ashton, y a uno le llama muchísimo la atención, primero que se hagan las cosas más por el sentido de cumplir con los acuerdos internacionales que pensando en la sociedad colombiana y les voy a explicar las razones, porque esas están dichas, aquí con el Ministro de Salud o en la Comisión Séptima hemos tenido discusiones, debates, tratando de buscarle salidas a esta problemática y ha dicho el Ministro que le cuesta 4.5 billones de pesos atender todas las consecuencias, mientras que lo que reciben son medio billón de pesos de compensación; sin embargo, todos nosotros tenemos una cultura de defender muchísimo lo que tiene que ver con todo

el licor porque le genera unas, discúlpenme el término, pírricas rentas a los departamentos, porque solamente tratamos de mirar las cifras económicas que tenemos disponible para gastar, sin medir las consecuencias y hacer el profundo análisis del costo-beneficio.

Yo ayer escuchando, que no participé, me horrorizaba como colombiano, no se le presta atención a ciertas cosas a uno de los funcionarios, los cuales, yo creo, siempre he tenido la confianza que es un hombre muy honesto y la sigo teniendo, pero sería noticia si se le prestara atención con cuidado, esa sí sería noticia nacional de análisis, que el director de la DIAN salga a decirle a Colombia que no se le colocó impuesto a la cerveza solamente porque las reglas internacionales, porque los acuerdos internacionales no se los exige, eso solamente nos podría, nos tendría que poner a pensar inmensamente, inmensamente y si no es así váyanse a las grabaciones que ahí están claritas, claritas, eso lo deja a uno totalmente descontrolado como ciudadano y como legislador, este Congreso de la República ha expedido todas las normas pero es el que más lleva las consecuencias, todo lo que hace el Congreso, si no aprueba un proyecto de ley, si no lo apoya inmediatamente el mismo Gobierno cualquiera que él sea a través de los medios de comunicación empieza la presión, porque es un chantaje, es decir, el poder se impone por encima de todas las cosas y usted conoce muy bien eso, mi estimado doctor Botero, porque usted fue Ministro, usted ha estado en una larga trayectoria en este proceso y le digo que este Congreso ha cumplido, porque las normas están expedidas en su inmensa mayoría, yo creo que hay, yo creo no, todos lo saben que hay sobre-dosis legislativa, o si no miremos una cosa, dígame en cuántos municipios de Colombia, yo les podría decir y ustedes tendrían que demostrármelo de otra manera, para decir ni en el 50% de Colombia se aplican las normas de tránsito, por ejemplo del casco, porque no se aplican sino en las capitales donde están los conglomerados, vamos a cualquier municipio de Colombia, no se ha creado una cultura y se crea una agencia dizque para tratar de solucionar el problema y se implementa cuando es extemporáneo porque inclusive la ley, doctor Ashton, usted que es un hombre muy juicioso, la dio al Presidente de la República 6 meses y un año y se creó a los dos años extemporáneamente y aun todavía a mi juicio a pesar de que se han invertido o gastado 3 millones de dólares del préstamo de los 10, más los 51.000 millones ingresados en el 2014 y otros 61.000 ingresados en el 2015, sin embargo, no se han visto los resultados, así no puede funcionar una sociedad, así no puede funcionar un país y nosotros nos sentamos a la mesa a conversar y a ponernos de acuerdo y voy a decirlo con respeto profundo, por todas las instituciones, a veces nos pesa más el amiguismo que el interés nacional, que lo que se requiere tomar como medidas para esto, yo sé que aquí yo saludo estos debates, doctor Ashton, usted es muy juicioso y todos, los saludo de verdad, pero estos debates por lo menos en esta experiencia que yo tengo acá vivida en el Congreso en un 99% se quedan en *stand by*, no se quedan más que en una botadere de corriente y discúlpenme el término, no por la intención de los legisladores, no por la intención del cumplimiento del control político constitucional que nos ordena, sino porque hay tantas cosas, tantos temas que se abordan que se van quedando ahí y no avanzamos en resultados, el funcionario llega se posesiona, cuando llega, llega con alguna explicativa, le presta atención, pero a

los 6 meses está adaptado a todo este tema de los debates y todas las cosas y luego ya es sencillamente el cumplimiento de una norma y nada más.

Desde mi punto de vista, respeto profundamente todos los conceptos diferentes, es muy difícil reordenar, reorientar una sociedad si todos no hacemos realmente el propósito de que es posible que hagamos menos pero que tenga mayores efectos, invirtamos mejor el tiempo, yo llamo la atención en ese aspecto y yo solamente quería hacer estas reflexiones que yo creo que tienen sentido, yo creo, yo obviamente que respeto las opiniones de ustedes, pero si nosotros no hacemos un alto en el camino realmente, para que este tenga un efecto más efectivo, lo único que podemos seguir haciendo es tratar de cumplir con las mejores intenciones, pero cumplir, tratar de cumplir a la sociedad que nos escuche que estamos haciendo, pero no le podemos decir con honradez a la sociedad que los efectos se están viendo. Gracias.

#### **Honorable Senadora Susana Correa Borrero:**

Gracias Senador Soto. Yo solamente quería acordarle que fue en esta Comisión donde sacamos los contratos de los que usted habla, aquí los dimos a conocer y aquí se inició esa responsabilidad de todos nosotros los legisladores, cuando empezamos a comentar lo que estaba sucediendo en esa agencia, lo que estaba sucediendo con la directora de aquel entonces y de hecho el resultado fue que ella no siguiera siendo la directora, entonces yo creo que en este tema seguramente podemos meternos en ese 1% que usted dice que los debates de control político acá tienen resultado, yo creo que en ese tema, en ese puntico podemos decir que en esta Comisión de Ordenamiento Territorial fue donde se dieron a conocer todas esas irregularidades que se estaban cometiendo en la Agencia de Seguridad Vial. Senador Niño tiene usted la palabra.

#### **Honorable Senador Senén Niño Avendaño:**

Muchas gracias, señora Presidenta. Bueno, los medios de comunicación informan que existen dificultades para las aseguradoras del SOAT y da una lista de causas como el fraude, como la corrupción, sobrecostos, accidentes de moto, devaluación del peso, los altos costos médicos, las altas comisiones, la regulación tarifaria, el valor del SOAT ligado al salario mínimo, pero no establece, no menciona la principal causa que es la ausencia de una política pública integral de seguridad vial, creo que ese es el punto central, por supuesto que en torno a la accidentalidad se forman unos negocios raros, es que si hay un ciudadano colombiano accidentado por el tema del tránsito, un accidente de tránsito, las ambulancias lo rapan, el primero que toca al, y ese ya es el pacto, el primero que toca al herido ese se lo lleva, no importa que tenga que por efectos del mercado llevarse a la clínica más lejana del punto del accidente y colocando en riesgo la vida del propio accidentado, porque también eso hay que advertirlo, el precio SOAT se convirtió en un regulador de tarifas que está por encima de lo normal y entonces si el mismo ciudadano tiene una dificultad de salud la ambulancia le llega horas después, posiblemente ya en unas condiciones de salud más grave, no aparecen las ambulancias cuando se trata de colombianos que tienen una emergencia de salud, pero aquí hay algo bien curioso y es que millones de colombianos tributarían o existiría do-

ble tributación en salud, porque ellos están vinculados a las EPS por el Régimen Contributivo o el Régimen Subsidiado de Salud y además aparece el SOAT, son unos temas que van generando una serie de acciones que el mercado estimula, por ejemplo 650.000 víctimas de accidentes de tránsito en los últimos 16 años, es una cifra enorme, 28.000 muertos en accidente de motos, realmente eso es alarmante, es que en torno al tema de la siniestralidad, se han generado negocios, aquí estamos a punto de aprobar una ley, la ley de las cámaras, de las fotomultas y ese es otro negocio, entonces todo se vuelve un negocio en torno a este tema y por eso, ¿para qué existe entonces política integral, política pública integral en materia de seguridad, para qué si ese es un buen negocio?, la muerte, el descuido institucional es un buen negocio, hay gente que rentabiliza ese descuido y yo coincido, Senadora Susana, 10 millones de dólares prestados al Gobierno colombiano, que se están utilizando en la contratación, no en el fortalecimiento institucional, sino en unos contratos a unos funcionarios, es decir son recursos muy valiosos del país, ahora que estamos *ad portas* de la reforma tributaria, porque no hay dinero pero sí traemos, aprovechando la ampliación del endeudamiento externo, aprovechamos esos empréstitos de internacionales para hacer otra cosa diferente al de fortalecer institucionalmente la seguridad vial en Colombia, por eso creo que es muy importante este debate y puede ser que estemos a riesgo de que esto siempre caiga en el vacío, pues me parece que es muy importante, yo creo que es necesario recoger esas propuestas como las que hace el doctor Álvaro Ashton, pero estos son temas, Senadora Susana que debemos llevar desde la Comisión Sexta a la Plenaria del Senado en el debate nacional que está pendiente de realizarse. Muchas gracias, señora Presidenta.

**Presidenta, honorable Senadora Susana Correa Borrero:**

Gracias a usted, Senador Niño. Entonces, Senador Correa tiene usted la palabra.

**Honorable Senador Antonio José Correa Jiménez:**

Muchísimas gracias, señora Presidenta, un cordial saludo al señor Presidente de Fasecolda, un cordial saludo al señor Superintendente Nacional de Salud, a la señora Viceministra, al honorable Senador Álvaro Ashton, Senador citante de este importante debate de control político. Mire, yo desde 2010 vengo hablando de este tema en la Comisión Séptima, cité en un momento, porque me preocupaba mucho que un fondo tan importante como el Fosyga con la subcuenta de ECAT ya tuviese más de ciertas crisis que hoy se están evidenciando, lo dijimos, yo estoy muy de acuerdo en que aquí, con el Senador Senén, aquí falta una política seria en materia de seguridad vial, sería en el sentido en que para nadie es un secreto que los primero recobros al Fosyga, Senador Senén, se daban en Bogotá y después se fueron a la Costa Atlántica por un problema, un problema social y el problema social es que departamentos como Córdoba, como Sucre, como Bolívar, como Atlántico están inundados de la informalidad de empleo que genera “mototaxi” y es un problema que hemos evadido como política de Estado, no la hemos afrontado y hoy seguimos en lo mismo, uno ve más motos que gente y lastimosamente si creció la informalidad del empleo desenmascara en cifras de satisfacción que

a veces yo quisiera ver al señor del Dane en vez de estar haciendo encuestas torpes, como la que intentó hacer antes del plebiscito en los colegios por qué no se va a medir las cifras de desempleo en ciertas ciudades de la costa como, por ejemplo, Lorica donde hay más motos que dificultan la movilidad, como por ejemplo la misma capital, Montería, Sincelejo, entonces yo sí quisiera ver al señor Director del Dane en fase proactiva por el país, no hablando de diversidad de género, por Dios. Un señor que hoy, Senador Ashton, deberíamos tenerlo aquí rindiéndonos cuentas, pasando su carta de renuncia por su torpeza política, él es uno de los que debe pasar la carta de renuncia por los resultados del 2 de octubre y respeto al ciudadano colombiano que vaya a mirar bien cuáles son las cifras del empleo y por qué ha crecido el mototaxi, por qué ha crecido lo que pasa en su departamento, Senador Ashton, los llamados mototaxi... ¿cómo es?, ratones, entre comillas, con el respeto, por el tamañito, así es Senadora Susana, entonces ese es otro que está oculto, ese es uno de los que debería darle la cara al país, en su famosa encuesta, que trabaje, que arroje lo que verdaderamente hay en el país.

En la Costa, que es la informalidad del empleo y quiero decirlo porque yo sí quiero hablarles de la subcuenta ECAT, de la importancia de la subcuenta ECAT, mire yo sí considero de que se ha aumentado y ya sabemos por qué es, todo el mundo vive de la mototaxi y eso no podemos ocultarlo, va a aumentar el número de motos, la gente le toca comprar moto para no dejarse morir de hambre o le toca ser reclutado por los grupos al margen de la ley, por las Bacrim, por la guerrilla que sí existe, entonces y por la delincuencia común y para nadie es un secreto, señora Presidenta, de que cuando existe la informalidad existe el negocio y existen personas que tienen hasta 30, 40 y 50 motos que le producen un recurso y se aprovechan también de la necesidad de los pobres y han acaparado un modelo económico, entre comillas, un pseudomodelo económico y social para disipar la ausencia del Estado, esto no lo podemos ocultar, allí debería estar el Ministro de Transporte, allí debería estar el famoso Director del Fondo de Seguridad Vial que se chupa el 3% de cada SOAT que compran los colombianos, deberían estar aquí también dándole la cara al país porque lo hemos eludido, entonces aumenta el número de agentes causales, porque seguramente y lo ha dicho la Senadora Susana y lo dijo el Senador Soto la inoperancia de un Fondo que fue creado hace mucho rato, pero parece más un fondo burocrático, lo digo con el mayor respeto, yo no lo he visto actuar, aumenta el número de motos, aumenta el número de SOAT, aumenta el número de accidentes, ¿por qué?, porque el Fondo de Seguridad Vial que fue muy bonito, fue muy lindo, fue creado por el Congreso, no existe y se chupa el 3% de cada plata de cada SOAT que compra un colombiano y eso hay que decirlo, ¿pa' qué ha servido?, pa' nada, las cifras no mienten, el número de accidentes en motos, de muertes por accidente en moto ha aumentado, seguramente por la exposición, todo va directamente proporcional, si el agente causal, si lo que genera que es un caldo de cultivo social se deriva que se tiene que aumentar para no dejarse morir de hambre va a aumentar los accidentes de tránsito porque no existe ningún ente regulador de tránsito, además cuando unos entes reguladores de tránsito en nuestros pueblos, se lo digo, parece esto Macondo, los Fondos Municipales de Tránsito, Senador Senén, ya hasta los irrespetan, porque los utilizan nada más para, con el

respeto que se merecen los señores que dignamente lo hacen de la mejor manera, los uniforman para ver como también algunos viven de la economía del rebusque y prevención vial cero, prevención de accidentes de tránsito cero, este es un país represivo que lastimosamente también me toca tirarle otra a los de tránsito vial, voy por el municipal ahora voy por el policivo, que apenas ven el primero prenden el celular de manera inmediata, a ver cómo graban la infracción de tránsito, por Dios, yo alguna vez me encontré un tipo de estos y le dije, oye tú por qué no das unas instrucciones de cómo colocarse el cinturón, de cómo enseñarle si va a haber accidentes en la vía, de qué enseñarle si va a haber trancones en la vía, pero nos estamos volviendo demasiado represivos, porque aquí la única vía que hay es la conducta represiva y en eso nos hemos formado, entonces el que tiene un uniforme por cualquiera que sea busca impartir el orden a través de la represión y no de la prevención, entonces nos estamos equivocando y el resultado no miente, no es por el número de carros tampoco que se hayan aumentado en compras, es porque no existen políticas de prevención vial y en nuestras carreteras, que han mejorado muchísimo, ni en nuestros pueblos, esto ha aumentado.

Y quiero decirles la importancia de la subcuenta ECAT, mire el 20% de lo que pagamos los colombianos por cada SOAT va a la subcuenta ECAT y la señora Viceministra me lo puede corroborar, Senador Senén, hay una prima de un 50% adicional que va hacia las víctimas que no tienen ningún seguro por carros fantasmas, hay un 3% que va hacia el famoso fondo, ya ustedes saben, agencia, ya a mí se me olvida hasta el nombre, guénme, está bien nutrido económicamente, está bien nutrido económicamente, Senador Senén, y le voy a dar las cifras y le voy a decir para que usted haga un símil, mire lo que cubre ECAT, cubre por ley, cubre de acuerdo a las facultades dicho fondo de atención en salud, indemnización por muerte y actos funerarios e incapacidad permanente y gastos de transporte de víctimas de accidentes de tránsito cuando no exista cobertura por parte del SOAT, así como víctimas de eventos terroristas y catastróficos y aquellos aprobados por el consejo de administración, lo contemplado en el artículo 137 de la Ley 1438, el artículo 154, los gastos de administración de los recursos del Fosyga, los demás que determine la ley y además de eso nos dice que se podrán financiar con dicha subcuenta programas de salud pública, vacunación, apoyo, sostenibilidad, afiliación a la población pobre y vulnerable asegurada, vulnerabilidad sísmica, red pública hospitalaria, además de esto este fondo de acuerdo al artículo 167 de la Ley 100 de 1993 definió los tipos de cubrimientos que se derivan con el aseguramiento de esta subcuenta que son, tendrá el cubrimiento de servicios médico-quirúrgicos, indemnización por incapacidad permanente, por muerte y gastos funerarios, gastos de transportes al centro asistencial, en los casos de urgencias generadas por accidentes de tránsito, en accidentes terroristas ocasionados por bombas o artefactos explosivos en catástrofes naturales o los eventos expresamente aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, entonces yo les digo porque si este, y nada más este, cubre todo esto imagínese Senadora Susana que por facultades del Congreso la subcuenta ECAT y aquí está la señora Viceministra, es tan buena la subcuenta ECAT, que le prestaban plata a otra subcuenta de solidaridad pero por vía autorización legal del Congreso y ya hoy

quedó en la Ley del presupuesto y autorizada, o sea, ya hoy no hay esos traslados interfondos para financiar el Régimen Subsidiado, Senador Senén, o sea el solo 20% data todo esto y el 3% que se chupan los otros, que son unos burócratas, no hacen nada, entonces así como hacemos la ley para crear entes burocráticos, también tenemos que pensar en lo que no sirva en un principio de austeridad, es mejor acabarlo y derivarle esa facultad a la misma Policía Nacional, porque allá también hay gente que sirve y que puede hacer las cosas muy bien o en cualquier autoridad competente, que se revise ese 3% en qué se puede utilizar.

Miren yo miré unas cifras y yo he ido mucho más allá, en el 2006, Senadora Susana y Senador Senén, la subcuenta ECAT tenía una apropiación presupuestal de 178.562 millones de pesos, esa apropiación presupuestal tuvo una ejecución presupuestal, el gasto fue de 76.255 millones de pesos, vamos a ir mirando cifras y eso nos arrojará, en el 2010 fue de 1.2 billones de pesos, aumentó y ya sabemos por qué y en la ejecución presupuestal fue de 1.060 billones de pesos, en el 2015 fue de 1.2 billones de pesos, la ejecución fue de 1.2 billones de pesos, hoy la apropiación es de 1.320, 1.3 billones y llevamos una ejecución de 803.000 millones de pesos, primer semestre del año. ¿A qué voy con esto? Ha ido aumentando, no podemos desmontar de ninguna manera nada de lo que hoy lleva, en cambio todo lo que pueda ir de más a la subcuenta ECAT bienvenido sea, qué ha servido para todo esto, doctor, ese 20%, ese 20% de lo que se paga y ese 20% asegura por un número determinado de salarios mínimos a la población que se accidenta, ¿o no señora Viceministra? Entonces más bien hay que buscar cómo de ninguna manera afectamos lo que va a la subcuenta ECAT y más bien lo buscamos mejorar, porque para mí y lo otro que tampoco podemos quedarnos callados, porque encontramos que de las auditorías en personas naturales se han encontrado 387 actuaciones en sospecha que han mandado compulsas de copias a las autoridades y en personas jurídicas 730, mire, yo les digo algo, tampoco me puedo quedar callado, porque, y aquí está mi amigo de la Asociación de Clínicas y Hospitales, en que no podemos generalizar, pero también han existido unas cosas de gente inescrupulosa, que así como la ocasión ha hecho para que el negocio del mototaxismo haya crecido y un tipo tenga unas 50 motos, también el tema de un rubro presupuestal que ha ido en crecimiento, Senadora Susana, de 178.000 millones de pesos a 1.3 billones de pesos la ocasión, le dejo el resto de palabras.

Mire y aquí es muy importante porque yo sí en esto quiero decir que la Superintendencia ha actuado, el Ministerio ha actuado, pero hay que ser radical con nombres propios, quiénes son los que le juegan sucio al sistema, porque cómo así yo celebro porque aquí tampoco se puede estigmatizar a los que atienden accidentes de tránsito, no, de ninguna manera, porque ese, entonces, ¿quién los va a atender? ¿Dónde los van a atender? ¿En Estados Unidos? No, la gente que lo haga bien, que lo haga de manera decente y el que trabaja tiene el derecho a cobrar por su trabajo, pero el que lo hace de manera inescrupulosa, las autoridades competentes hay que darle traslado para que por 1, 2, 3 manzanas podridas no se dañe todo el frutal y no se genere un ambiente de corrupción en el sistema de salud y, señora Viceministra, esto es muy importante decirlo, porque es que todo lo que viene de salud es corrupción, entonces es

importante enfatizar cuáles son los 4, 5, 6 inescrupulosos pa' que no nos dañen las manzanas, el bello jardín, porque para nadie es un secreto de que existe plata, de que la subcuenta ECAT ha ayudado muchísimo, no solamente a la atención de las víctimas de accidentes de tránsito sino también de carros fantasmas, sino también al Régimen Subsidiado, sino también a los planes de vacunación, sino también al aseguramiento, sino también a muchas cosas y el señor Superintendente que ha pasado también por Ministerio y Superintendencia sabe que ha sido vital, o sea, de las subcuentas importantes del Fosyga es la subcuenta ECAT, hoy todo lo que sea para fortalecerla bienvenido sea, pero también decir que lo que no se hace bien no se debería recobrar y lo que sí digo es, si no atacamos la raíz del problema siempre vamos a tener los derivados del mismo. Muñchísimas gracias, señora Presidenta.

**Presidenta, honorable Senadora Susana Correa Borrero:**

Gracias, Senador Correa. Yo quisiera solamente dejar una opinión y es que yo considero, Senador Correa, que el Congreso le ha cumplido, porque la función del Congreso era crear la Agencia de Seguridad Vial, ahora el que ha faltado es el Gobierno, que no ha ejecutado, no solamente esa Agencia sino que se la dejó en manos de funcionarios de adentro del Ministerio que tampoco han podido hacer nada, recursos están dados, pero hoy lo que vemos es, como dijo el Senador Niño, una contratitis con los amiguitis y de ahí para allá ejecución con respecto al objetivo de la creación de esta Agencia, pues yo quiero darle la palabra a la señora Viceministra, doctora Carmen Eugenia.

**Viceministra de Protección Social, doctora Carmen Eugenia Dávila Guerrero:**

Buenos días al Senador citante, a todos los honorables Senadores de esta Comisión y a todos los asistentes. Lo primero que queremos significar y en adición a lo que ya expresó el Senador Correa, es que la subcuenta ECAT del Fosyga de eventos catastróficos y accidentes de tránsito se financia con recursos del recaudo de la póliza SOAT, un 20% de la póliza y un 50% de una contribución que va directamente al Fosyga y que se recauda en el momento del pago de la póliza SOAT, este recaudo asciende aproximadamente a 1.2 billones de pesos al año, del 20% que corresponde a la póliza SOAT en virtud de la Ley Antitrámites Decreto-ley 019, se transfiere un porcentaje del 29% a las compañías aseguradoras que manejan este ramo de la póliza SOAT, con el propósito de que hagan, digamos, el reconocimiento completo de toda la cobertura a que tienen derecho las víctimas de accidentes de tránsito que corresponde a 800 salarios mínimos diarios vigentes y otros beneficios que más adelante explicaremos. Esta cobertura en el pasado se fraccionaba la facturación entre 500 salarios mínimos que aprobaban o revisaban o tenían la obligación de cubrir, cuando correspondiera, las compañías de seguros y 300 en el Fosyga, esto obligaba al centro hospitalario a tener que fraccionar la facturación y generando pues unas demoras y unos procesos engorrosos que se duplicaban tanto en la compañía de seguros como en el Fosyga, entonces lo que se decidió en el Decreto Antitrámites es unificar esa cobertura con el propósito de que los procesos de reclamación por parte de los prestadores de servicios de salud que atienden a las víctimas fueran más expeditos.

Frente a los beneficiarios de esta subcuenta ECAT del Fosyga tenemos entonces en este momento a las víctimas de accidente de tránsito cuando no hay póliza o cuando hay carro en fuga o no existe póliza y cubrimos la misma cobertura que para las víctimas donde hay involucradas y si existe la póliza que son los 800 salarios mínimos legales diarios vigentes, en general quienes nos reclaman aquí frente a estas víctimas y los 800 salarios mínimos, se destinan a atención en salud, recuperación de la enfermedad, rehabilitación y transporte al centro asistencial.

Por otro lado está la cobertura a las personas naturales víctimas que tiene que ver con indemnizaciones temporales o por incapacidad permanente y un auxilio funerario. De otro lado como ya lo anotaban aquí, con estos recursos se financia la atención en salud de víctimas de eventos terroristas y eventos catastróficos, cuando la capacidad de respuesta del Estado se ve limitada por ejemplo unos eventos como, voy a poner un ejemplo de ya hace mucho tiempo, pero por ejemplo el terremoto del Eje Cafetero, las víctimas se financiaron a través de esta subcuenta, aquí en este caso no hay límite de cobertura y se atiende hasta lo que necesiten las personas. También se dan por esta vía indemnizaciones y auxilios funerarios y recientemente leyes de la República han previsto la financiación para financiar otros eventos con cargo a estos recursos como por ejemplo a la atención de víctimas del conflicto armado, por ejemplo al Plan Ampliado de Inmunizaciones que gracias a estos recursos, pues es uno de los programas más admirados de la región y también como ya lo ha señalado el Senador Correa la cofinanciación del Régimen Subsidiado de salud, en virtud de la ley del plan y durante la transición de la creación de la entidad que va a reemplazar el Fosyga, entonces tenemos la posibilidad de hacer unidad de caja y definitivamente esos recursos pues han sido muy bien invertidos en las principales necesidades que tiene el sector, entonces pues obviamente nosotros defendemos esta fuente de financiación para el sector, cumplimos con lo propio de los accidentes de tránsito y además sirve de manera significativa para financiar otras necesidades del sector.

Frente a los temas de auditoría, el Fosyga ha basado en estandarizar una auditoría muy rigurosa que viene haciendo con una firma especializada ya hace bastantes años, empezamos con el cruce de información con diferentes fuentes, información como el RUNT, como la Registraduría del Estado Civil, la base de datos única de afiliados y otras bases de datos que nos ayudan a prevenir pagos indebidos, el proceso tiene unas etapas, una prerradicación donde se intenta que las personas jurídicas que son en general las IPS y las personas naturales tengan menor, digamos, porcentaje de glosa, después vienen los procesos de radicación que todos están estandarizados y son sistemáticos y una auditoría que se enfoca en los temas jurídicos, financieros, médicos y administrativos que es muy rigurosa y además tenemos por obligación legal que tener un auditor de todos los procesos del Fondo de Solidaridad y Garantía y, naturalmente, por ser esta una subcuenta, la subcuenta ECAT una subcuenta del Fosyga, pues también está digamos tiene que dársele esta auditoría, hacer los procesos de revisión para identificar posibilidades de mejoras y posibles fallas en los procesos que ya están establecidos, sin contar que por ser recursos parafiscales pertenecientes a un fondo público estamos sujetos

a todos los controles de las autoridades, los órganos de vigilancia y control del sector como son la Contraloría General de la República, la misma Superintendencia, la Procuraduría, etcétera.

Cuando una reclamación no cumple con los requisitos establecidos en la ley y en los decretos reglamentarios, entonces previa a la devolución, porque hay muchas reclamaciones que jamás sobre todo personas naturales, que nunca se reclaman, hacemos en desarrollo del Decreto-ley 19 una publicación en la página web del Ministerio, tratamos de ubicar a la persona reclamante, esperamos 6 meses, y si ya no reclama que ocurre mucho, entonces digamos las reclamaciones se devuelven. En todo este proceso que estoy describiendo, que está perfectamente estandarizado, se identifican algunas presuntas irregularidades, irregularidades que pueden conducir a conductas de tipo penal y en ese sentido nosotros en los 2 últimos años, solamente les voy a decir los 2 últimos años, hemos hecho denuncias a la Fiscalía General de la Nación por 1.117 casos que involucran conductas de las instituciones prestadoras de servicio de salud y también de las personas naturales, lo propio hemos hecho trasladando algunos casos de irregularidades a la Superintendencia pero en el marco de las competencias de la Superintendencia, hemos interactuado con la Fiscalía fundamentalmente y la opinión pública conoce algunos de los desarrollos en materia de las competencias que le corresponden a la Fiscalía que han sido pues digamos conocidas en los medios de comunicación.

No pude referirme de manera particular a las IPS que están involucradas en estas conductas irregulares, porque pues obviamente son procesos que vienen adelantándose en la Fiscalía General de la Nación, como ya lo dije estos recursos son complementarios del Sistema General de Seguridad Social en Salud y la misma cobertura SOAT es complementaria de dicho sistema y de manera armónica pues hemos venido trabajando con las aseguradoras y manejando y mejorando los procesos, como lo que ya describí, que regulamos en el Decreto-ley Anti Trámites con el propósito de que los prestadores de servicios de salud no tuvieran que fraccionar la facturación para hacer por un mismo evento una doble reclamación ante dos entes distintos, en efecto como ya se ha dicho acá la mayor accidentalidad se origina en el tema de las motos, el tema de accidentalidad de tránsito es donde está involucrado un vehículo automotor, es un problema de salud pública y naturalmente nosotros estamos interesados en que se haga y se desarrolle todo lo que está previsto en la ley en materia de prevención de la accidentalidad y promoción de la salud lo que corresponda y pues obviamente el interés nuestro como Ministerio de Salud, está en que ojalá esos objetivos que el Congreso de la República tuvo en cuenta para aprobar la Agencia de Prevención Vial se cumplan, estoy de acuerdo con lo que se ha dicho acá que deben cumplirse y ojalá pues esta entidad cumpla la misión y en lo que corresponde al Ministerio de Salud y Protección Social estaremos ahí para que esto sea un hecho.

Frente a las glosas que ocurren en el proceso de auditoría quería mencionar algunas, o sea, hay algunos problemas administrativos que poco a poco se van minimizando en la medida que los reclamantes entienden, han entendido que esto es un seguro pues que ya tiene más de 20 años la dinámica de las normas que los

regulan, por el tema de cobertura muchas veces también hay niveles de glosas, muchas veces y aquí quiero hacer énfasis, los prestadores que atienden servicios para los que no están habilitados y este es uno de los grandes niveles de glosa, de acuerdo a la Ley 715, Ley Orgánica y las demás leyes que regulan la materia, los prestadores de servicios de salud tienen que habilitar todos los servicios que van a prestar y muchas veces nos presentan reclamaciones instituciones por servicios que el Estado no les ha habilitado, la competencia en materia de habilitación es de las entidades territoriales del orden departamental, en consecuencia pues este es un criterio de la auditoría y otro de los factores que tienen que ver con el nivel de glosas se refiere al tema de pertinencia, es decir, si el hecho está originado en un accidente de tránsito o no y ahí obviamente hemos encontrado algunos problemas, hay algunos que no tienen que ver con accidentalidad, en cuanto a la tarifa que se mencionó acá hay que recordar que el único manual tarifario que existe en el Sistema de Salud es el manual que regula los temas del SOAT, regulado en el Decreto número 2423 de 1996, que está en proceso de actualización y, en efecto, como se ha dicho pues es una tarifa que opera para todo el SOAT y para las urgencias en el caso del Sistema General de Seguridad Social de Salud y que tenemos naturalmente el reto de actualizar de acuerdo a los procedimientos que se han generado, la tecnología ha evolucionado en los últimos años y tenemos que definir tarifas para algunos procedimientos necesarios y también definir pues obviamente los valores de las tarifas, este es un trabajo muy grande, pero es un trabajo que estamos adelantando en coordinación y con el apoyo frente a la información de Fasecolda, que nos suministra alguna información y tenemos un convenio suscrito para el suministro de información relativa a este tema.

La importancia de la subcuenta ECAT para el Fosyga y el Sistema General de Seguridad Social, creo que ha estado, se ha dicho y la hemos recalado y el Senador Correa ya lo hizo y yo también lo he dicho, estos recursos son importantes para el sector, son importantes para el Fosyga y con ellos se financian programas muy importantes para el país, para las condiciones de salud de los habitantes del país, en esencia nosotros pues consideramos que tiene que tener una vocación de permanencia y que ojalá se fortalezca y se revisen si efectivamente el tema de motos se ha discutido en varios escenarios públicos, competencia de la Unidad de Regulación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y de la Superintendencia Nacional de Salud con quien estamos también haciendo un trabajo.

Yo quiero referirme a un tema que se ha mencionado acá y es que no podemos estigmatizar, porque en efecto hay algunas instituciones muy respetables que por estar en inmediateces donde ocurren los accidentes de tránsito pues las víctimas tienen que ser conducidas al centro asistencial más cercano, como regula la norma, obviamente hay unos casos donde se denunció aquí se dijo entre comillas también el tema del paseo de la muerte, donde se trasladan y se ponen en riesgo la vida de los pacientes, naturalmente esa conducta no la comparte el Ministerio de Salud y Protección Social y en recientes declaraciones que ha dado el señor Ministro de Salud a los medios de comunicación hemos sido enfáticos en señalar que pues esto no es una conducta propia y que podría vulnerar los derechos del pa-

ciente, incluso afectar la vida de los pacientes, pero de ninguna manera podemos estigmatizar los prestadores que atienden a las víctimas del SOAT, recientemente hemos visto la necesidad de fortalecer algunos esquemas de auditoría y que los vamos a implementar tanto las aseguradoras como el Ministerio y como pagador y responsable de la administración de unos recursos parafiscales que como ya hemos dicho y señalado aquí muy importantes para el financiamiento de la atención en salud de las víctimas de accidentes de tránsito. Yo creo que con esto termino mi intervención.

Muchas gracias.

**Presidenta honorable Senadora Susana Correa Borrero:**

Gracias señora Viceministra, yo quisiera solamente recordarle que el Ministerio de Salud hace parte de la junta directiva de esa Agencia de Seguridad Vial y que, por ende, tiene también responsabilidad de que empiece a trabajar, así como hicieron parte de esos 5 asientos que se reunieron al principio para aprobar las actas de la famosa contratitis de la que hablamos con el Senador Niño, pues ahora le pedimos que realmente hagan parte de los 9 asientos de la Junta Directiva y nos ayuden a que esto empiece a trabajar como debe ser. Tiene la palabra el señor Superintendente, doctor Norman Julio Muñoz.

**Superintendente de Salud, doctor Norman Julio Muñoz:**

Muchas gracias Presidenta, con los buenos días para todos, al Senador Ashton como citante, a los demás Senadores, doctor Botero. Para explicar brevemente la participación de la Superintendencia en este tema, yo quisiera primero hacer un poquito de contexto antes de entrar ya a hablar de manera concreta sobre los temas en los cuales la Superintendencia ha venido trabajando. Lo primero que hay que decir es que el SOAT es un seguro que aparece antes de la misma Ley 100, es decir, se crea antes del modelo de aseguramiento del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se crea en su momento como una respuesta para garantizarle a aquellas personas que eran víctimas de accidentes de tránsito la atención inmediata en los centros de salud y las instituciones prestadoras de servicio de salud y en ese momento era la mejor respuesta que la sociedad identificó para evitar que hubiera un crecimiento importante de muertes por desatención de esa población, sin embargo, después de creado el Sistema General de Seguridad Social en Salud y el surgimiento del aseguramiento, ahí probablemente todavía y es un debate que está pendiente, los dos modelos, modelo de SOAT que también cubre riesgos en salud y el modelo general, yo creo que todavía no se han compatibilizado como debería, los dos prestan servicios de salud, inclusive si hiciéramos más extenso el escenario hasta los riesgos laborales que incorporan también servicios de salud deberían hacer parte de este debate, esa realidad también se traslada a la manera como se hace el control y el seguimiento de este tipo de seguros, porque claramente su naturaleza divide la supervisión entre, en este caso la Superintendencia Financiera que se encarga de revisar los temas económicos y financieros de las pólizas respectivas y el manejo financiero y la atención en salud que le corresponde a la Superintendencia de Salud, entonces esto implica a veces dificultades a la

hora de mirar integralmente su operación, sin embargo, la Superintendencia especialmente desde el año 2015 ha venido siendo insistente en la competencia que tiene para examinar todas aquellas instituciones y para ejercer acciones de vigilancia y control en todas aquellas instituciones que presten servicios de salud y es lo que hemos venido haciendo. Ese digamos como un primer punto de contexto importante.

Un segundo punto de contexto importante es la situación actual de lo que ha venido pasando con el aumento, digámoslo así, de accidentes de tránsito y su impacto en el tema de salud que es en el marco de distinción de esta responsabilidad lo que nos toca como Superintendencia. Datos generales solamente del primer semestre de 2016 nos señalan aumentos del 13% en casos de muertes, 11% en el caso de heridos, las primas han aumentado más o menos un 9%, si uno compara semestre con semestre, semestre 2016 con semestre primero de 2015 y claramente esto ha aumentado en la siniestralidad general más o menos unos 10 puntos en el último año específicamente para este seguro, los aumentos de siniestralidad y estos efectos digamos que son claramente traducidos en problemas de salud pública y problemas de atención en salud, es en donde nosotros enfocamos nuestra acción de prevención y nuestra acción de inspección y vigilancia, entendemos claramente que la situación del aumento de la siniestralidad puede generar muy seguramente dificultades como nos lo han manifestado muchas de las aseguradoras en materia de la suficiencia de la prima, pero ese no es un tema que le corresponda a la Superintendencia de Salud.

Sin embargo eso sí tiene una afectación sobre barreras de acceso e implicaciones en la prestación de los servicios de salud, que ahí es un tema que sí nos importa y por eso hemos intentado mirarlo de manera integral, para poder tener acciones más efectivas, en ese escenario nosotros y aquí me refiero a las actuaciones de la Superintendencia de Salud, cuando empezamos a encontrar este crecimiento importante de los 2 últimos años que reflejo con las cifras que les acabo de señalar, empezamos a investigar dónde podían estar las posibles causas y las posibles circunstancias que generan digamos esa situación, por allá hacia el mes de julio de 2015 tuvimos la primera reunión con Fasecolda y casi las 13 o 15 instituciones aseguradoras que hoy hacen parte de esa institución para recibir de primera mano sus quejas, el balance, digamos, de lo que ellos estaban entendiendo como dificultades generadas en uno de nuestros vigilados que eran instituciones prestadoras de servicio de salud, a esa fecha quiero decir, que cuando recibimos y hacemos el balance de lo que esta Superintendencia ha radicado como una queja, encontramos que había más o menos unas 12 quejas radicadas debidamente sobre posibles fraudes que se hubieran cometido contra el SOAT o posibles problemas de atención de los diferentes usuarios.

En esa reunión con el gremio, nos fueron reportados 428 casos en general y donde posiblemente a la luz del análisis de las aseguradoras podrían presentarse algún riesgo de fraude, de esos casos correspondían a 116 IPS, desplegadas fundamentalmente en las ciudades de Barranquilla, Montería, Buga, Fundación, Santa Marta y la ciudad de Cali, ahí empezamos e iniciamos con esa información el análisis por parte de la Superintendencia de la situación, específicamente en lo que

corresponde a nuestros vigilados directos que en este caso son las instituciones prestadoras de servicios de salud, ¿qué encontramos?, encontramos dentro de las principales causas que en ese primer balance nos mostraba la agremiación 4 temas de investigación, que fue por donde arrancamos, primero: Cobros indebidos, de recursos provenientes de las pólizas de seguros de SOAT, es decir, se presentan reclamaciones por servicios no prestados; lo segundo: Prestación de servicios en entidades que no están acreditadas, puesto que no están en el registro especial de prestadores, que es una regla básica del sistema; el tercero: Cobros al sistema de seguridad con datos inexactos o falsos, es decir, se sobrevaloran servicios, se sobrevaloran prestaciones que definitivamente no se habían prestado y un tema clave la no remisión al formato de atención inicial de urgencias a la aseguradora para que esta proceda a hacer el control, sin embargo en el desarrollo mismo de las investigaciones también nos encontramos con un número importante los usuarios de la póliza SOAT se la presta, en un número importante de casos lo que tenemos es que yo le presto la póliza SOAT a un amigo, un compañero, un familiar para que vaya y lo atiendan en el hospital, para que vayan y lo atiendan en la clínica a través de las urgencias, claramente aquí esta es una circunstancia compleja y por eso la primera reflexión es importante y si bien este fue un servicio que ha dado para atender inicialmente y garantizarle a la gente el acceso al servicio de salud.

Hoy este tipo de circunstancias hace muy complejo que en un sistema que ya está universalizado, que tiene un plan de beneficio bastante amplio, esas distinciones y esas diferencias empiezan a ser muy difíciles de poder diferenciarse entre lo que hace el sistema general y lo que hace la aseguradora ¿qué paso con esas 116 IPS en esos 428 casos?, haciendo la depuración inicial encontramos que había mérito para iniciar por lo menos una indagación preliminar, una revisión preliminar, de indicios de estas 4 tipologías que les acabo de enunciar en 54 IPS, como en su momento lo anuncié en los diferentes medios de comunicación cuando apareció digamos o fue requerida la Superintendencia para responder por ese tema, de esas 54 instituciones, ya después del análisis procesal porque ustedes entienden que aquí debe haber un levantamiento de pruebas, debe haber un debido proceso en este caso para estas instituciones, hoy hemos identificado en 17 casos apertura de investigaciones y como lo reportamos en la respuesta, sobre estas hay ya 7 instituciones con sanción en primera instancia, que tienen pues su derecho a réplica y el debido proceso o en una segunda instancia, por eso frente a ella y frente a estas otras mi referencia simplemente es estadística, no voy a hacer ningún juicio frente a ella porque me corresponde a mí como Superintendente revisar en segunda instancia estos casos, simplemente referencio de manera estadística el resultado ¿qué encontramos?, fundamentalmente en estas ya 17 instituciones que tienen proceso como posibles motivos, en la gran mayoría tenemos, duplicidad de cobros, cobros irregulares en el sistema y en algunos casos en algunos de los casos usuarios que no están identificados de manera plena y que podrían convertirse en fraude, 37 de esas IPS en un trabajo que hemos hecho conjuntamente con las aseguradoras que fueron los denunciantes primigenios han sido devueltos, con el propósito de que nos aporten más elementos probatorios que permitan contribuir a la apertura de una investigación y en eso

quiero ser claro y enfático ninguna posibilidad de intento de fraude va a ser permitida ni contra el Sistema General de Seguridad Social en Salud, en este caso contra estos recursos que como lo dice la Viceministra son muy importantes para el sistema ¿qué reflexiones sacamos de este proceso?

Y seguimos en el trabajo permanente para seguir identificando estos fraudes ¿qué nos interesa fundamentalmente aquí? Y aquí es importante entender la labor de la Superintendencia, estos intentos de fraude son claramente una actividad dolosa y en el caso en que están involucradas las IPS pues nosotros a través de sanciones económicas y de solicitarle a las entidades territoriales la revisión de su habilitación como entidades inscritas en el REBTS 2.05.08, la gran mayoría o una gran mayoría de estos casos corresponden a fraudes que deben ser valorados y se han dado traslados en el caso de los hallazgos más serios a la Fiscalía General de la Nación quien es la competente para abocar los análisis de fraude como corresponde, pero aquí es importante señalar que de ese volumen importante inicial, hoy estamos hablando de 17 instituciones casi de las más de 10.000 que tiene hoy en el país que están siendo investigadas por este caso, claro aquí hay acciones irregulares y aquí hay acciones que requieren medidas importantes ¿qué es lo que más me interesa a mí como Superintendente Nacional de Salud?, que estas entidades no pongan en riesgo la vida y la integridad de la atención de la gente, esa es mi principal intención con estas investigaciones y ustedes lo mencionaban en el tema de las ambulancias y en el otorgamiento de contraprestaciones o dádivas o coimas como le quieran señalar a los servicios de ambulancias para que lleven a un paciente a un determinado sitio en un paseo de la muerte.

Pues ahí bajo, no bajo esta investigación sino en investigaciones específicamente por esta circunstancia hemos venido poniendo ya sanciones que superan los 10.000 millones de pesos y en este punto, recogida esta información en la próxima semana creo yo recogidas ya todas las observaciones de los diferentes actores y también en la intención de tener medidas preventivas, vamos a expedir una circular orientada básicamente a todos los actores involucrados en la atención de accidentes en el siguiente sentido, los primeros actores que tienen que empezar a ayudar a generar una mejor acción de inspección y vigilancia aquí son las entidades territoriales, porque yo creo que de este debate también necesitamos que ellas hagan parte, las Secretarías Departamentales y Distritales de Salud que tiene una función fundamental, por ejemplo, en un tema crítico como la administración de los CRUES, de los centros de regulación de urgencias, ahí es donde tienen que empezar las medidas preventivas para que estos paseos de la muerte no se sigan presentando y ahí sobre ellos vamos a empezar a generar acciones de inspección, vigilancia y control, de igual manera en el caso de las entidades territoriales porque no tenemos esa competencia por ley, vamos a iniciar acciones de inspección, vigilancia y control sobre sus competencias en materia de habilitación de IPS, porque si hay IPS que están prestando estos servicios de manera irregular o sin cumplir las condiciones, quien tiene la competencia de su cierre son las Secretarías Territoriales de Salud y ahí también desplegaremos acciones de inspección, control y vigilancia.

En segunda medida en este instructivo van a ir acciones u orientaciones, instrucciones u órdenes orientadas a las IPS, fundamentalmente para garantizar que la información de la atención de los eventos de accidentes de tránsito sean informadas de la forma debida, sean reportadas de la manera debida y haya transparencia en el tipo de tratamiento, en el tipo de prestaciones que se hacen derivadas de estos accidentes y, en tercer lugar, van a ir instrucciones también a los aseguradores fundamentalmente orientados a garantizar que en estos procesos en donde se generan discusiones o debates en el cubrimiento de la primera etapa que atiende el asegurador y donde sigue la EPS no se generen problemas o dificultades en la continuidad de la atención como lo hemos venido sufriendo en algunos casos, ahí también lo vamos a señalar, igual que en un tema que hemos venido recibiendo de manera regular de las diferentes IPS, que tiene que ver también con la oportunidad en los pagos, porque ese también es un tema importante, esta circular debe estar siendo expedida en la semana entrante, fue puesta en conocimiento de los diferentes actores como una instrucción nuestra para prevenir que estas situaciones, incluida la de las ambulancias que claro algunos dirán darle plata a una ambulancia probablemente no sea una actividad dolosa, podrían decir algunos, lo que sí es doloso es que el producto de esa actividad o de ese tipo de comportamientos, se ponga en riesgo la vida de una persona, eso sí es doloso y eso sí tiene que ver con nosotros y con las acciones de vigilancia sobre estas instituciones.

La Superintendencia, una vez queden en firme las decisiones que fueron reportadas a este Congreso de las 17 instituciones en las cuales encontramos mérito para abrir investigación, hará públicas las sanciones y los nombres específicos de estas instituciones para que no haya motivo de discusión o de suspicacia sobre la inclusión de entidades que claramente en las cuales no hubo mérito para abrir procesos de investigación. Ese es como el resumen de las actuaciones de la Superintendencia, señora Presidenta y muchas gracias por permitirnos dar este informe.

**Presidenta honorable Senadora Susana Correa Borrero:**

Muchísimas gracias a usted señor Superintendente, vamos a darle la palabra al doctor Humberto Botero, Presidente de Fasecolda.

**Honorable Senador Álvaro Antonio Ashton Giraldo:**

¿Con nosotros está el delegado de la Superintendencia Financiera?

**Presidenta honorable Senadora Susana Correa Borrero:**

Sí.

**Honorable Senador Álvaro Antonio Ashton Giraldo:**

Sería importante que siendo el citado, que hable él, luego entonces el doctor Botero, por supuesto para que escuche las inquietudes de la Superintendencia y posteriormente el doctor Gerardo de clínicas y hospitales.

**Presidenta honorable Senadora Susana Correa Borrero:**

Como usted diga señor citante. Entonces le doy la palabra al señor Óscar Martínez Delegado de la Superfinanciera.

Óscar Martínez Delegado de la Superintendencia Financiera:

Muchas gracias Presidenta, Senador Ashton, otros Senadores, buenos días. Efectivamente como se viene anotando el parque automotor ha tenido unos cambios bastantes importantes, especialmente en la composición, teníamos en el 2008 una composición del parque automotor del 36% de motos y el 2016 ya tenemos que esa participación se ha incrementado el 46%, entonces tenemos un parque automotor totalmente diferente que asegurar. En la Superintendencia Financiera nosotros supervisamos para este caso específico 13 aseguradoras que tienen aprobado el ramo de SOAT de las 27 aseguradoras generales y de las 46 que están autorizadas para prestar servicios de seguros en el país, ellos básicamente, nosotros tenemos varias actividades con ellos alrededor del SOAT, tal vez de las más importantes es revisar que la suscripción del SOAT se haga irrestrictamente en el territorio nacional, de acuerdo a lo que dice el Estatuto Orgánico en el artículo 192 # 1, las aseguradoras básicamente pueden vender ese tipo de seguros directamente en las sucursales, lo pueden vender también a través de los intermediarios de seguros, que pueden ser personas jurídicas o personas naturales a partir de los cuales se llega al consumidor final y se irriga ese SOAT y también a partir de puntos de venta que se tengan designados para esta labor.

Nosotros en el último año hemos dentro del proceso de supervisión que hemos tenido, identificamos una reducción en la venta del SOAT en ciertas partes del país y nosotros básicamente hemos, lo que adelantamos en el último año fue, comunicaciones directamente con estas sucursales de estas aseguradoras, fuimos y preguntamos ¿por qué se había reducido la comercialización del SOAT en los números? Nosotros pedimos también como parte del proceso de supervisión que hemos adelantado en el último año, las políticas de comercialización de SOAT que tienen definidas las compañías de seguros, nosotros básicamente de ese proceso de supervisión del último año, revisadas esas políticas de comercialización lo que hemos visto es que no hay políticas de restricción a la venta por parte de las aseguradoras, lo que sí hemos visto y lo que creemos se ha reflejado en una menor expedición en ciertas zonas del país, es una reducción en los puntos de ventas que utilizan estas aseguradoras y también una reducción en el sistema de comisiones que estas aseguradoras tienen con intermediarios, lo cual hace que los intermediarios tengan menos interés en vender este tipo de seguros.

Sin embargo dentro de todo el proceso de supervisión que nosotros hemos hecho, nosotros no hemos evidenciado políticas de venta restrictiva en las sucursales de las aseguradoras. Nosotros recibimos quejas referentes al SOAT, recibimos 622 en el año 2015 y hasta agosto de 2016 tenemos 311 registradas, aproximadamente para darles una proporción el 18% de esas quejas tienen que ver con la expedición del SOAT, lastimosamente casi que el 18%, o sea, la totalidad de esas quejas que nosotros recibimos por no expedición,

son quejas que se presentan de forma muy genérica, son quejas que no permiten apreciar ¿qué aseguradora fue la que no prestó el servicio? ¿Por qué no lo prestó? ¿Cuándo fue restrictivo? No hacen una buena descripción del caso, entonces la mayoría de estas quejas, por no decir que la totalidad de estas quejas, han sido quejas genéricas que nos permiten o no aducen pruebas que permitan iniciar una actuación administrativa, lo cual nos ha llevado a nosotros de todas maneras a movernos en nuestro proceso de supervisión y en este segundo semestre del 2016 estamos haciendo visitas a las aseguradoras, para mirar puntualmente, yendo insito a las aseguradoras, yendo a registrar placas de motos, registradas en la costa para ver si hay algún tipo en la práctica de restricción, nosotros vamos a seguir, porque con base en las quejas uno empieza a mirar las tipologías, es decir, en la queja a pesar de que no se aducen las pruebas, si se hacen en algunas de ellas, que como le digo la mayoría son genéricas, si se hace algún tipo de descripción que nos puede servir para implementar nuestros procesos de supervisión, nosotros estamos trabajando en ese diseño de ese proceso de supervisión para poder ir donde veamos mayor cantidad de estas quejas, ir y revisar insito que efectivamente esas conductas no estén ocurriendo.

Por último Senador Ashton, en el cuestionario nosotros incluimos que efectivamente hemos tenido 2 procesos sancionatorios en los últimos 10 años, ustedes preguntaron, que en los últimos años hemos sancionado a 2 aseguradoras por la no expedición del SOAT, actualmente tenemos un proceso en curso, que ya está digamos en última instancia también de sanción por la no expedición y yo tenía aquí escritas por ejemplo si a usted le piden presencia física del automotor, si a usted le piden el croquis para atenderlo, bueno eso es en el caso de las, si a usted le piden y le dicen no es que por falta de papelería no le podemos o le dicen, no el horario de esta sucursal para SOAT es restringido, todas esas son las conductas que nosotros estamos buscando que se nos documenten para iniciar y abrir los procesos que haya lugar, como le digo, cuando se han presentado las pruebas hemos abierto los procesos y como les mostrábamos en las respuestas, hemos ya sancionado, hace dos semanas por ejemplo, la semana pasada, nosotros también hacemos un seguimiento a medios con respecto a todas las posibles denuncias que puede haber alrededor de la no expedición de SOAT, veíamos cómo en Arauca un Secretario de Tránsito se quejaba en una emisora, referente al SOAT, nosotros le mandamos una carta al Secretario de Tránsito y le pedimos al Secretario, vea Secretario por favor ayúdenos, alléguenos las pruebas documentales, que nosotros actuaremos en la medida en que las tengamos, nosotros somos los más interesados en que efectivamente se cumpla y se vele por ese artículo 192 del Estatuto.

Nosotros hasta el momento hemos recibido la colaboración de la industria aseguradora cuando le hemos ido a preguntar ¿usted por qué no está vendiendo en Barranquilla? Entonces varias industrias, varias aseguradoras lo que han dicho es bueno, nosotros hemos cerrado puntos de venta intermediarios, porque no son administrativamente, no presentan, administrativamente no nos son deseables tenerlos, a veces otras aseguradoras como les contaba, han reducido las comisiones a los intermediarios, lo cual ha hecho que los intermediarios hayan estado menos interesados en expedir es-

tar pólizas que otras pólizas de seguros, pero lo que sí hemos nosotros verificado es que las sucursales de las aseguradoras no hay restricción en la venta del SOAT.

Por último me gustaría hablar sobre el avance que nosotros esperamos tener con el SUCIS con el Sistema Unificado de Consulta de Intermediarios Financieros y creemos que ese va a ser un sistema que va a permitir a todos los usuarios, a todos los colombianos buscar en la página de internet de la Superintendencia Financiera ¿cuáles son las personas naturales y las personas jurídicas que pueden buscar para comprar el SOAT?, o las mismas sucursales de las compañías y básicamente le va dar no solamente para el SOAT sino para cualquier tipo de seguro va a darle tranquilidad a los usuarios del sistema financiero, sobre que la persona que le está vendiendo el seguro efectivamente tiene las credenciales al hacerlo, las capacidades para hacerlo y en eso estamos trabajando conjuntamente con las aseguradoras porque hay que montar unos sistemas bastantes, digamos que requieren unos desarrollos tecnológicos bastantes importantes, en eso estamos trabajando para que a mitad del próximo año ya podamos tener un sistema que le permita a todos los ciudadanos identificar ¿dónde comprar el SOAT?, ¿quiénes están habilitados para vendérselos?, y no solamente el SOAT sino el resto de los seguros.

Muchas gracias Presidenta.

**Presidenta honorable Senadora Susana Correa Borrero:**

Gracias a usted doctor Óscar Martínez, delegado de la Superfinanciera. Ahora sí doctor Humberto Botero, tiene la palabra.

**Presidente Ejecutivo de Fasecolda, doctor Jorge Humberto Botero:**

Señora Presidenta, honorable Senadores, apreciados funcionarios, distinguido colega, muchas gracias por darnos esta oportunidad de intervenir en un debate tan importante como este; el SOAT es el seguro verdaderamente universal que tiene Colombia, no hay persona que transitando por las vías públicas, padezca un accidente de tránsito que no tenga derecho a una cobertura, no hay otro seguro de estas magnitudes, este es un seguro fundamental desde el punto de vista de la salud pública y es un componente fundamental de la seguridad social, hacia adelante el sistema tiene problemas que tendremos que afrontar, los voy a meramente mencionar, para colocarme en los temas de coyuntura que son fundamentales, en primer lugar la estructura tarifaria del SOAT no es sensible al tipo de riesgo que cada asegurado genera, las primas usted lo estaba diciendo ahora Presidenta, se establecen en función del tipo de vehículo y de la antigüedad del mismo, que son maneras bastantes poco técnicas para medir el riesgo y, por ende, tarifar el seguro, en otros seguros como por ejemplo el de automóviles que es distinto de este, que es un seguro que se negocia en el mercado libre de seguros, en ese tipo de casos la prima es función de la naturaleza del riesgo y los buenos conductores manteniendo expectativas legítimas que se concentran en reducciones de prima con el paso de los años, por supuesto quienes tengan malas prácticas de conducción deben padecer un incremento de la prima, ese es un aspecto fundamental no solo de orden financiero sino de

establecimiento de los estímulos correctos para inducir prácticas en la conducción de automóviles mejores, pero ese no es el problema en este momento.

Otro problema en el largo plazo tiene que ver con la estructura del parque automotor, varios de ustedes lo han mencionado, el parque subsidiado está creciendo a una tasa muy superior a la del parque no subsidiado, de tal manera que vamos a llegar a una situación en relativo corto plazo, en que es insuficiente la prima que pagan los sectores no subsidiados para mantener los subsidios, eso Senadores todavía no está ocurriendo pero vendrá a ocurrir y un tercer problema, lo mencionaba la Viceministra, es un problema estructural que está en vías de corrección, tenemos un mecanismo de definición de costos de medicamentos y de procedimientos obsoleto que no recoge la evolución de la técnica y de la ciencia médica y ese es un trabajo que viene adelantando el Ministerio de Salud, nosotros hemos ofrecido toda la información para que se pueda corregir, eso permitiría reducir los costos en beneficio de todos los actores involucrados, esa es digamos la película hacia largo plazo.

¿Qué tenemos como problemas urgentes? Y ustedes los han mencionado, primero: tenemos un aumento de la siniestralidad, ese aumento de la siniestralidad proviene en primer lugar de la ausencia de una buena política pública en materia de prevención, usted lo señalaba ahora Senador Ashton, existía el Fondo Nacional de Prevención Vial, que era un ente público, manejado por las compañías de seguros, porque el origen del sistema provino muchos años atrás de aportes voluntarios realizados por las compañías para crear ese fondo, cuando esto se convirtió, como tenía que ser, en una política pública y esas contribuciones dejaron de ser voluntarias y pasaron a ser obligatorias se consideró adecuado por el legislador dejar a los aseguradores ahí, los aseguradores son profesionales de la gestión de riesgo, se supone que lo pueden hacer bien, yo creo que lo hicimos bien, pero esa es una discusión ya superada, se optó por crear la Agencia Nacional de Seguridad Vial, que hasta ahora ustedes lo decían, es apenas un ente de papel, Colombia carece de una política pública de seguridad vial hoy y ese es un factor crucial del aumento de la siniestralidad.

Un segundo factor que incide en la siniestralidad es un problema objetivo imposible de resolver pero sí de mitigar, el mayor peso en el parque automotor de las motocicletas, que por su propia índole o naturaleza es más propensa a generar accidentes, ¿se puede mitigar de qué manera? Y esto es una tarea fundamental de política pública en la que nosotros estamos dispuestos a colaborar con el Gobierno y con otros actores privados, con mejores exigencias, más rigurosos mecanismos previos a la expedición de licencias de conducción de motocicletas, la motocicleta, cualquier máquina o cualquier vehículo, pero especialmente la motocicleta es una máquina peligrosa y la estamos entregando sin requisitos mayores a unas personas que pueden causar daño a terceros o a sí mismos, ahí hay un tema de política pública en el que hay que avanzar, el otro problema que tenemos es el crecimiento exponencial del fraude cuando uno ve, uno debería suponer Presidenta que dado que los tipos de vehículos, la cultura de conducción y las vías son más o menos parecidas en todo el territorio nacional la siniestralidad debería recoger de manera muy uniforme esa realidad del mundo de

la circulación de automóviles, por supuesto en forma proporcional al tamaño del parque automotor de cada departamento o región del país y resulta que no sucede así, en ciertas regiones del país los siniestros son mucho mayores que en otras, la frecuencia de los siniestros es mucho mayor que en otras, y los costos de atención de los pacientes mucho mayores que otros, voy a mostrar en seguida las cifras; allí sin duda hay una problemática de fraude que está en proceso de corrección y por eso es tan importante este tema para este debate para que el Senado y el país lo sepan, o sea, el aumento de la siniestralidad no es meramente función del aumento del parque automotor porque la siniestralidad es un índice entre los accidentes y el tamaño de parque, de modo que si el denominador sube el denominador también y el coeficiente debería permanecer más o menos constante, el parque automotor va a seguir creciendo, es razonable que siga creciendo eso nos genera otro tipo de problemas ambientales, de déficit de la infraestructura vial pero obviamente cualquier país que progrese tiene un grado de motorización mucho mayor, es totalmente normal, el problema es, son de otra naturaleza.

Ahora bien, le preocupa al Senador Ashton con toda razón el peso desproporcionado en el costo de los siniestros le corresponde al Fosyga, esa es una preocupación legítima y esa circunstancia es función de la evasión, mientras menos evasión haya, por supuesto, menos, menos lo tendría que cubrir el Fosyga y tendría el sector asegurador una participación mayor pues, por supuesto, en los siniestros y, por supuesto, de su actividad comercial legítima que es recaudar primas para afrontar las contingencias, noten esto a pesar de que las compañías de seguros están perdiendo dinero en proporciones crecientes y preocupantes no están reclamando un incremento tarifario, creen que si la accidentalidad real en las vías disminuye como consecuencia de políticas públicas mejores y si se reduce la actividad defraudatoria que está localizada en ciertas regiones del país y en unas pocas entidades de salud, en unas pocas, la prima es suficiente, las pérdidas deberían desaparecer y, por ende, el sector le seguiría prestando al país el servicio que le está prestando hasta ahora, de modo que esa es digamos una descripción de los problemas y voy a decir cómo se está avanzando en resolverlos, porque ahí hay avances verdaderamente notables; respecto del fraude el señor Superintendente mencionó los casos que está atendiendo, no son muchos, no tienen que ser muchos, la función de la Superintendencia es más ejemplarizante, la imposición de sanciones severas que en algún momento de manera definitiva se producirán, eso es una señal para los defraudadores, no podemos pretender que cada defraudación sea sancionada porque el aparato de la Superintendencia no tiene el tamaño suficiente y no se justifica que sancionen todos los casos, basta que sancionen con prontitud, eficacia y rigor unos cuantos para que la señal para los defraudadores se reciba.

Entonces esas acciones deben producir resultados en el corto plazo, otra dimensión bien importante en la reducción de la evasión, el Ministerio de Salud consciente de esta problemática ha tomado recientemente dos medidas estrictamente encaminadas a resolver este problema: primera medida las IPS deben reportar la llegada a su sede de la persona que padece el accidente dentro de las 24 horas siguientes, para que, para que si hay motivos fundados de sospecha se pueda mandar

una auditoría, a fin de verificar la existencia del accidente, la existencia del paciente y digamos con todo el respeto la autonomía médica una primera indagación sobre la conducencia de los procesos.

**Vicepresidenta honorable Senadora Susana Correa Borrero:**

Siga Senador Ashton.

**Honorable Senador Álvaro Antonio Ashton Giraldo:**

Sin duda, gracias Presidenta, sin duda, doctor Botero, que es una medida importante que permite evitar que en un mayor tiempo se generen posibles causas de fraude, pero están las empresas aseguradoras instrumentalizadas dispuestas y no solamente dispuestas sino disponibles a recibir dentro de las 24 horas en términos reales esa notificación porque si no es así esa es otra causal también de glosa, vea no que llegó a las 25, se llegó a las 26.

**Presidente Ejecutivo de Fasesolda, doctor Jorge Humberto Botero:**

Buena pregunta Senador, las medidas recientemente se adoptaron para poder instrumentar o poner en funcionamiento el sistema de avisos, se requiere un software y de un formulario electrónico que todas las IPS puedan operar porque, por supuesto, en universo tan grande hay que estandarizar y homogeneizar, eso está en proceso de montaje, lo estamos haciendo en colaboración entre las aseguradoras y el Ministerio de Salud y eso va a estar funcionando dentro de poco tiempo, las auditorías todavía no están teniendo una dinámica mayor ¿por qué?, porque hay una preocupación legítima del gremio de las entidades prestatarias de salud en el sentido de que no le pueden llegar contingentes, batallones, brigadas de auditores a verificar los aspectos pertinentes al SOAT, eso no tendría ningún sentido, congestionaría inútilmente a las instituciones prestatarias e implicaría unos costos absurdos elevadísimos para las compañías de seguros, no tiene ningún sentido, entonces en lo que está la industria aseguradora es en aglutinar en 1 o 2 cuerpos máximo 3 no sé en qué vayan exactamente a eso las funciones auditoras para evitar que cada una de las 13 o 14 manden su auditor que sería realmente absurdo, pero eso para bien de las instituciones prestatarias de salud que son gran mayoría y para la industria aseguradora y, por supuesto, para el SOAT como bien público va a estar en pleno funcionamiento en muy poco tiempo, en muy poco tiempo.

Otra buena noticia es esta que también hay que contarla, anuncio porque tengo conocimiento cierto de que esta semana el Ministerio del Transporte expedirá la resolución que permite el registro en línea de la expedición de las pólizas en el RUT y facilita la expedición electrónica del SOAT, la resolución daría un margen de un año en su implementación desde el punto de vista del sector asegurador es excesivo, quizá se pueda reducir, este es un tema, el tiempo, para discutirlo con el Ministerio del Transporte porque claro yo entiendo que hay que capacitar a la autoridad policial de todo el país a las Secretarías de Tránsito que eso toma un cierto tiempo pero coloquémonos en el peor escenario, dentro de un año tendremos por tarde si no logramos acortar los plazos, un sistema de expedición electrónica

eso es fundamental, le va a reducir el costo operacional al sistema porque no va a ser necesario tener agentes y dependencias en todo el territorio nacional y hará absolutamente transparente, homogéneo, instantáneo el acceso del usuario en la medida en que podrá tener una oferta de 14 compañías de seguros que le ofrecen el SOAT y simplemente por internet lo podrá adquirir, eso hará más eficiente el sistema pero tendrá un impacto gigantesco Senador Ashton en la reducción de la evasión que es lo que nos interesa, que es lo que nos interesa, es que esa es la actividad, es que proveer la cobertura es la función natural de la industria aseguradora y la quiere cubrir y la quiere cumplir de mejor manera de lo que hoy está haciendo, de modo que yo creo que ahí hay unas políticas en camino que nosotros aplaudimos y que van ayudar a resolver buena parte de los problemas que tiene el sector, por supuesto, las jaladas de orejas que ustedes hacen a la Agencia Nacional de Seguridad Vial son correctas hay que apremiar y apresurar para que esa institución funcione; yo tengo, yo les he hecho repartir un cuadernillo con las principales cifras que a mí me encantaría poderlas recorrer con ustedes pero tengo el temor que no hay tiempo y está pendiente la intervención del doctor Giraldo y no quisiera extenderme más y negarle a él eventualmente la posibilidad de que intervenga en este foro, entonces yo termino ahí Presidenta, Senadores, con mi gratitud.

**Vicepresidenta honorable Senadora Susana Correa Borrero:**

Muchas gracias, doctor Humberto, sí la verdad es que nos hemos extendido un poquito, ya va a empezar las otras Comisiones Constitucionales pero vamos a darle el tiempo al doctor Juan Carlos Giraldo, Director de la Asociación Colombiana de Clínicas y Hospitales del país para después darle la palabra a nuestro citante Senador Ashton para que cierre este debate tan importante, siga doctor Juan Carlos Giraldo.

**Director de la Asociación Colombiana de Clínicas y Hospitales, doctor Juan Carlos Giraldo:**

Señora Presidenta, muy buenos días, muchas gracias a ustedes a los honorables parlamentarios, al Senador citante, doctor Álvaro Ashton, muchas gracias por permitirnos a nosotros, saludo al doctor Botero colega gremial de Fasesolda, muchas gracias por permitirnos estas palabras en esta Comisión de Ordenamiento Territorial para hablar sobre el asunto de la citación del día de hoy; lo primero que yo debo hacer es lo siguiente, un recorderis que es fundamental, en este país hay 45.000 IPS, hay 10.000 prestadores de servicios de salud y dentro de esos hay 1.800 entidades que pueden considerarse como hospitales públicos y clínicas privadas.

Empiezo diciendo eso porque el denominador es muy importante en todo este tipo de debates cuando se dan de frente a la opinión pública, esa sumatoria de instituciones hace millones de atenciones al año, millones de atenciones que son correctas, oportunas, exitosas para la población, eficientes para el sistema, pero sobre todo las quisiera catalogar como prestaciones honradas, eso para decirles que yo vengo a representar con mucho orgullo un sector ético, que es serio, nosotros no estimulamos conductas anormales es más tenemos frente a estos temas campañas, como la campaña de cero muertes por desatención en la que uno de sus

componentes principales es primero atiendo y después pregunto el tema administrativo y el tipo de seguro por el que entró y las otras cosas que habría que preguntar posteriormente, por eso traigo estos números porque nosotros sí tenemos que hacerlo de manera vertical y muy decente con todos ustedes, rechazar los señalamientos generales que se han podido hacer, a mí me parece que eso no le aporta a la solución que estamos buscando, eso está desprestigiando señora Viceministra aún más el sector y está poniendo en entredicho la utilidad de un seguro específico que yo considero que fue un buen cabezazo en su oportunidad y que ha mostrado buenos resultados a lo largo del tiempo, por eso es que nosotros nos hemos dirigido a la Superintendencia de Salud y le hemos dicho al señor Superintendente, por favor diga los nombres propios de las entidades que no lo están haciendo bien, porque en un universo tan grande que haya 17 instituciones que además usted todavía no tiene la certeza de si cometieron alguna desviación frente a la legalidad, si tenemos esa duda que todo un sector prestador de servicios de salud que sirve como le sirve al país quede enlodado.

Yo creo que eso no es justo y eso por eso agradezco mucho que nos permitan hablar en este foro porque me parece que las cosas hay que llevarlas a su justo tamaño, se ha tratado de presentar esto frente a los medios de comunicación como un problema entre unos aseguradores SOAT o unas compañías aseguradoras y todo un sector hospitalario y me parece que eso no es correcto, nosotros en verdad y aprovecho que está el doctor Botero, somos parte en realidad de un equipo o de un sistema y nosotros deberíamos coordinar acciones pensando en el ciudadano que al final del día es lo que nos desvela.

Ahora estas es una oportunidad para señalar problemas, ya han oído ustedes los problemas que han mostrado sobre el sector, sobre algunos componentes exigüos del sector prestador de servicios, yo aprovecharía para también contar algunas cosas sobre el sector asegurador porque estamos en la tónica de contémonos todas las verdades completas para que podamos tener unas mejores políticas públicas; lo primero es que ustedes tienen que ser conscientes que el seguro ha derivado por las cuestiones que ya se han mencionado, por la siniestralidad, por el crecimiento de la demanda y por muchas cosas en un sistema lleno de costos de transacción y me refiero al seguro en general, al seguro de salud y a este seguro específico SOAT, ustedes están tercerizando auditorías y ustedes me refiero a los aseguradores, esa es una práctica que nosotros consideramos en algún momento puede ser peligrosa, una tercerización en la que las compañías pierdan el control total sobre algunas de sus acciones de pronto no se va a tener la responsabilidad completa sobre lo que se hace y está llevando a una variabilidad en la práctica de la auditoría que en muchos casos no le está sumando valor a la atención de las personas, no creo que se mejore mucho con las disposiciones recientes, que se permita que haya hasta tres auditorías por evento, por proceso, me parece que es una cuestión exagerada, pero hago énfasis en el tema de la tercerización, yo creo que las compañías deberían tener una relación directa, responsable con nosotros y no a través de unos sujetos que inclusive le hacen tercerización a varias de las compañías.

Tengo que referirme al nivel de glosas, doctora Susana y doctor Álvaro, el nivel de glosas inicial en nuestra relación con las compañías aseguradoras se acerca a un 30% que es una cosa altísima y el nivel de glosa final se queda entre un 3 y 4% y a veces entre uno y otro momento pasan uno o dos años, eso es mucho tiempo, ese es un porcentaje muy alto para el final del día descubrir que prácticamente la atención había sido prestada correctamente, hay una cantidad de exigencias múltiples y variadas de acuerdo a cada uno de los aseguradores, yo creo que tenemos que luchar contra la variabilidad, nada como la estandarización en los procesos o si no vamos a eternizar el ciclo malo de los costos de transacción y tenemos cartera muy importante que tal vez es uno de los asuntos más visibles de esta relación entre aseguradora y prestadores de servicios de salud, nosotros teníamos y ha sido digamos casi que un mito, una diferenciación muy clara entre el asegurador SOAT y los aseguradores generales del sistema, léase EPS tanto en subsidiado como en contributivo con una visión muy favorable a favor de una misión favorable de las aseguradoras SOAT como unos buenos pagadores, como una relación favorable de las aseguradoras SOAT como unos buenos pagadores, como una relación muy estable, infortunadamente yo debo decir que en el último, en los últimos años se ha deteriorado la relación de cartera y vienen creciendo a unos niveles que yo debo decir y aquí tengo los nombres propios, están por encima del promedio nacional de cartera morosa, le doy nombres del top 5 del estudio de cartera nuestro con corte a junio 30 del año 2016, es decir, hace muy poco en una muestra grande 146 hospitales afiliados a la Asociación Colombiana de Hospitales y Clínicas que representan cerca de un 20% de toda la capacidad instalada del país en camas, cifras que nos muestran que una entidad tan importante como CUVE 2:49:54, una cifra de 32 mil millones con un 70% de cartera vencida seguros de vida del Estado, una cifra 31 mil millones con 65% de cartera vencida, la previsorora porque bueno el Estado también está aquí, 27 mil millones con un 70% señora Viceministra de cartera y señor Superintendente, Mundial de Seguros 61% de cartera vencida, AXA 73% de cartera vencida, esas son cifras miedosas porque están por encima del promedio señor Superintendente de las propias EPS.

Entonces veo que lo que usted está expresando de la crisis que se viene viviendo no se está quedando al interior de sus compañías, se está extendiendo también hasta el sector prestador y es una arista más del tema de dificultad en el flujo de recursos que nosotros estamos viviendo tal vez para morigerar este dato debo decir que no lo hace mejor la subcuenta ECAT del Fosyga es una cifra impresionante, es una cifra que está en el 85% de cartera vencida 160 mil millones de pesos con un 87% de cartera vencida, ese es el ejemplo que da el Estado, ese es el ejemplo que estamos dando en el sistema de salud, yo creo que esto amerita un análisis profundo y estamos dispuestos a mostrar todos los números y a juntarnos para que miremos y así entonces esta cara oculta de la luna, que era esto que no se había dicho pudiera ayudarnos a tener una visión integral de la problemática del sistema, entonces quiero terminar esta parte siendo esta es la mirada superficial del problema, sepan ustedes y ustedes ya lo mencionaron acá esta es la mirada y nos podríamos detener aquí usted dice, yo digo, traigo números, muestro casuísticas pero en realidad yo sí quisiera hacer una reflexión final señora Presidenta

sobre el tema que ojalá pueda de ayudar en otra serie de debates mucho más profundos y en el que nos podamos extender, el tema profundo es que esto es un auténtico, la mortalidad, la siniestralidad, los daños a las personas derivados de la accidentalidad se han convertido en un auténtico problema de salud pública tanto en Colombia como en el mundo, es decir, esto no es solamente de acá, pero para nosotros sí es muy grave porque está aportando en la carga de enfermedad de una manera impresionante, como usted lo mencionó es la segunda causa de mortalidad violenta en el país la derivada de la accidentalidad, entonces si esto es un problema de salud pública 56.0000 lesionados, 8.000 muertos el año pasado, un daño en la carga de enfermedad y la mitad de ellos, el 47% derivado de accidentalidad es motos, yo creo que aquí lo que se necesita más allá de que podamos, de que el Gobierno pueda expedir decretos y regular nuestras relaciones, aquí la mirada de verdad, la mirada profunda, es una mirada si el problema es de salud pública aquí tiene que haber una política pública que venga a afrontar este asunto y es una política pública transectorial, esto no se resuelve eliminando el Manual Tarifario SOAT, esto no se resuelve elevando el valor de la prima que de pronto es alguna de las aspiraciones, son algunas de las aspiraciones que se pueden tener desde el lado asegurador, no creo que esa sea la aspiración, pero si esa fuera la aspiración es incorrecto, porque al final del día no viene a resolver lo que nosotros necesitamos que es tener una mejor prestación del servicio y hacer una interface adecuada para prestar bien el servicio, pero tiene que haber detrás de eso una política pública potente derivada del sector, claro la seguridad vial, el sector educación, el sector infraestructura y el sector de salud.

Entonces ahí es donde tenemos nosotros que juntarnos para trabajar, ¿cuál es nuestra conclusión? Necesitamos hacer un trabajo conjunto con todos los actores que están inmiscuidos en este asunto, para que esto se convierta más que en una relación entre dos actores, sea una relación de política pública real, tiene que haber inspección, vigilancia y control más fuerte pero que sea proactiva, nosotros hemos hecho muchas denuncias en las Superintendencias competentes y las respuestas son tardías o son exiguas o no llegan, no se puede satanizar a la entidad que hace mucha concentración de atenciones en este tipo de lesiones, eso en el mundo en el mundo civilizado y desarrollado se llama fomento y creación de centros de excelencia y esa es una de las mejores cosas que puede pasar, entonces que vea muchos pacientes no significa que está induciendo la demanda, es que se está volviendo especialista en ese tema y ese tipo de centros deberían convertirse en centros de referencia obviamente cumpliendo todos los estándares éticos.

Me da mucho temor que de este tipo de debates si no son bien conducidos al final en las conclusiones pueda alguna persona levantar la mano y decir sobre todo en estos tiempos de estrecheces económicas tan grandes para un sistema tan grande como el sistema de salud que la solución sea integrar seguros como el Seguro de los Riesgos Laborales o del Seguro SOAT integrarlo dentro del Sistema General de Seguridad Social y convertirlo en otra cosa, yo creo que el trabajo en lugar solamente mostrar ciertos lunares debería mostrar la integralidad del asunto para que podamos tener unas políticas que trasciendan y que nos lleven eso sí

al equilibrio de todos los actores, hay que trabajar en prevención, hay que gestionar el riesgo no solamente tratar de hablar sobre el efecto que es cuando está el daño causal y para el Gobierno al final, yo sí les quiero pedir al Gobierno, a la Superintendencia y al Ministerio, aquí tiene que haber una regulación equilibrada y estable, no puede ser que un titular de prensa genere entonces la salida de circulares, de decretos y de otra serie de cosas, la conversación con nosotros siempre está abierta, somos actor fundamental de este sistema de salud, eso lo digo con respecto a la emisión de circulares nuevas en las cuales nosotros creemos que se están desandando algunos de los caminos, se busca transparencia, se busca trazabilidad, pero en otras cosas se van a aumentar los costos de transacción, ya lo dijo el doctor Ashton, ojalá ustedes puedan responder oportunamente con el software que se está desarrollando para que esto no se convierta en una barrera de acceso, en una causal adicional de glosas, sino que sea una cuestión de protransparencia y para el Gobierno yo creo que el tema del trabajo del manual tarifario, que dentro de otras cosas es un manual obligatorio, porque es el manual oficial, yo me alejo de los que dicen que esto es algo muy caro, no, es que los demás son muy baratos, este es el que está indexado, este es el único que ha mantenido la capacidad adquisitiva a lo largo del tiempo, yo creo que la tarea ahí no es solamente que haya un trabajo con un gremio como Fasescolda, sino que es el comprador de servicios, el lado de la demanda, sino que también se pueda hablar de las explicaciones, de los contenidos de ese manual con el sector que hace las cosas que es el sector productor de servicios, entonces ahí lo que yo quiero decir es, necesitamos que haya equilibrio en todas estas políticas y, finalmente estamos dispuestos a todas las conversaciones, me parece que es mucho más funcional que nos hablemos, que mostremos la casuística y que podamos avanzar en conjunto a ayudarle al Gobierno a establecer una mejor política pública respecto al SOAT.

Muchas gracias.

**Vicepresidenta honorable Senadora Susana Correa Borrero:**

La señora Viceministra me pide para hacer una aclaración al doctor Juan Carlos, señora Viceministra continúe.

**Viceministra de Protección Social, doctora Carmen Eugenia Dávila Guerrero:**

Sí quería hacer la siguiente aclaración, cuando se pretende hacer alguna revisión de, por ejemplo en este caso al que yo me referí, que se han referido otros aquí en esta instancia del manual tarifario del SOAT, lo que obviamente y eso pues digamos tiene que ser de esa manera, tenemos que trabajar con el sector prestador de servicios de salud como lo hemos hecho en múltiples oportunidades, doctor Juan Carlos y como nos hablamos de manera permanente porque los prestadores de servicios de salud son actores fundamentales del Sistema General de Seguridad Social en Salud y eso no tiene ninguna duda, yo me referí a un convenio que tenemos, las aseguradoras no son digamos actor de Sistema General de Seguridad Social en Salud, tenemos un convenio para suministro de información, en el caso de, porque nos han dicho hay unos procedimientos nuevos este manual tarifario salió en el año 1996, hace 20 años

y hay nuevos procedimientos que no están contemplados en el Decreto número 2423, entonces obviamente pues eso es razonable, involucrara nuevas tarifas, nuevos procedimientos para regular la tarifa dentro de, nadie ha pensado aquí en eliminar el Manual Tarifario del SOAT, eso no se ha dicho aquí y lo que tenemos que hacer es trabajar como en todos los casos lo hemos hecho, doctor Juan Carlos, nosotros hablamos de manera permanente de todos los problemas y los asuntos del sector y el trabajo es armónico; quiero también decir que estoy de acuerdo con usted, que las generalizaciones no son positivas y por eso a ese asunto me referí, sí, me referí en mi intervención en el sentido en que hay unas entidades respetables, muy reputadas que atienden a víctimas de accidentes de tránsito, pero hay otras que seguramente tienen algún problema en los procedimientos establecidos y en los casos en que nosotros hemos identificado irregularidades hemos dado traslado a la Fiscalía General de la Nación y también dije que no puedo referirme a los casos puntuales que obviamente jamás se pueden generalizar porque son procesos que están en ámbito de la Fiscalía y están en proceso de investigación.

Entonces aquí no puedo yo decir quiénes son los actores involucrados, yo también creo que ustedes en el gremio de los prestadores de servicios de salud hacen análisis permanentes sobre la cartera, obviamente nos preocupa que se hayan deteriorado los niveles de la rotación de la cartera, eso no es lo deseable y evidentemente pues hay que mirar qué es lo que está sucediendo, qué es lo que está pasando, porque no es lo deseable frente al sistema, en la medida en que los pagadores de los prestadores de servicios de salud, pues dilaten o no hagamos incluyéndonos nosotros la tarea como corresponde y en los términos establecidos en la ley, pues obviamente se van a afectar las finanzas y sobre todo no tanto el resultado porque el resultado de los prestadores es positivo como así lo ha presentado la Superintendencia Nacional de Salud en sus informes, pero si la liquidez que se ve seriamente afectada por estas situaciones entonces obviamente comparto con el doctor Juan Carlos esa preocupación y tendremos que trabajar de manera como usted lo dijo intersectorial en lograr soluciones para que esto no se siga afectando ni creciendo en un pagador que tradicionalmente como usted lo señaló al principio era un buen pagador, no he dicho tampoco, no hemos dicho que, yo creo que el seguro SOAT sea complementado bien con el Sistema General de Seguridad Social en Salud y en ese sentido pues fue mi intervención.

Gracias Presidente.

**Vicepresidenta honorable Senadora Susana Correa Borrero:**

Gracias señora Viceministra, gracias doctor Juan Carlos, el doctor Humberto me pide un minuto, doctor Humberto porque ya estamos empezando nuevas Comisiones.

**Presidente Ejecutivo de Fasecolda, doctor Jorge Humberto Botero:**

Incluso menos, por supuesto, hay que mirar con cuidado esas cifras de cartera pero sería muy interesante discriminar y lo vamos a hacer juntos con el doctor Juan Carlos, ¿cuáles son las instituciones a las que se

le demoran los pagos? Porque hay muchas instituciones cuya reputación es impecable y, por consiguiente, no tienen represamiento de sus facturas de modo que no es un problema generalizado, sino es un problema focalizado.

**Vicepresidenta honorable Senadora Susana Correa Borrero:**

Quería comentarles que fuimos invitados a la Cumbre Mundial de Líderes Locales y Regionales, va a ser en Corferias del 12 al 15 de octubre, en él se hará la Cumbre Trienal Voces Locales para un mundo mejor y tendremos un panel donde nos representará nuestro Presidente de esta Comisión el doctor, el Senador Carlos Fernando Galán; también en este mismo marco la Federación de Municipios nos ha invitado a una mesa de trabajo el día 11 de octubre de 8 de la mañana a 10 de la mañana en el edificio del Capitolio Nacional en el Salón de la Constitución del Senado de República, en este espacio de conocimiento de intercambio de experiencias tendrá como objetivo reforzar y apoyar algunas de las propuestas de la Federación Colombiana de Municipios que se promueven en el Congreso con el objetivo de avanzar en el fortalecimiento del quehacer de los Gobiernos locales y con ello el desarrollo nacional, entonces quedan no solamente informados sino también invitados a estos dos eventos que tendrán lugar del 12 al 15 de octubre.

Senador Ashton tiene la palabra para que concluya esta citación cuya bastante importante para todos los sectores del país.

Gracias.

**Honorable Senador Álvaro Antonio Ashton Giraldo:**

Gracias Presidenta, sin duda que es el inicio de un proceso de concertación entre el Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Salud, el señor Superintendente de Salud y la Superintendencia de Servicios Financieros con el gremio de los Hospitales y Clínicas y, por supuesto, Fasecolda, creo que ese debió ser el comienzo de cualquiera de las controversias que se hubiesen evitado, si esto se hubiese hecho con anticipación nos poníamos de acuerdo sin tantas complicaciones que generan dificultades para todos, para todos sin duda porque se pierde también la confianza institucional y por ello queda claro señora Presidenta tres conclusiones básicas: primero, la ausencia de políticas públicas claras en materia de Seguridad Vial.

Entonces es objeto de un nuevo debate en donde tenemos que participar todos a efectos de avanzar en la prevención que es uno de los factores que más están afectando el incremento de la accidentalidad y obviamente como bien lo decía el Senador Correa ese fondo no es de cualquier monto es un monto significativo que debe estar amortiguando los costos operacionales del sistema y no lo estamos aplicando, entonces hay que hacer esa reflexión de las necesidades y replantear y, por ello, se hace indispensable en la próxima citación invitar al señor Ministro de Transporte y, por supuesto, a la Agencia de Seguridad Vial; la segunda conclusión de este debate es la implementación de políticas públicas de concertación intersectorial que eviten controversias públicas que le hacen daño a todos los actores y esa

concertación debe ser retroalimentada permanentemente señor Superintendente, evitan desgastes de la Superintendencia, le facilitan el trabajo a la Superintendencia Financiera a efectos de evitar dificultades, permite una ampliación de la cobertura plena, no solamente de tener puntos de venta, sino también de la obligatoriedad de que todos y cada uno de los conductores y propietarios de vehículos automotores necesariamente tienen que tener el seguro y eso es un mecanismo de control de evasión.

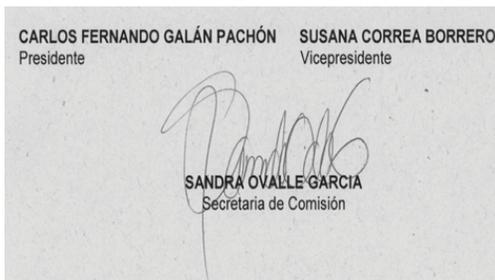
Y, por supuesto, vamos a garantizar que si contribuyen más ciudadanos se desangra menos el Fosyga y, por supuesto, podemos hacer una disminución de los términos de atraso con que de alguna manera el sistema le está respondiendo a las clínicas y hospitales; y la tercera conclusión señora Presidenta es que nosotros como Comisión de Ordenamiento tenemos la obligación perentoria de hacerle seguimiento permanente a este tipo de situación es a efectos de evitar lo que más daño le está haciendo al país y es esa pugnacidad, esa confrontación permanente por falta también de una política pública que ya se está implementando que es la georreferencia para el uso de las ambulancias y revisar de alguna manera cuál es el costo que implica, porque veo en los datos Fasecolda, 24 mil millones de pesos en transporte, cierto, uno no sabe que es más útil, si el gremio como tal también organice su estructura de auditoría independientemente de la tercerización que puede ser también muy complicada porque cada quien va a actuar dependiendo de sus propios intereses y de alguna manera hacer un mecanismo regulatorio a través de un cambio en la legislación que le dé facultades a la Superintendencia de alcance, inspección y vigilancia también los sistemas de transporte de pacientes en el país, en consecuencia yo le agradezco a todos y cada uno de los asistentes la participación y deseamos que de aquí en adelante esa Comisión Interdisciplinaria funcione.

Gracias señora Presidenta.

**Vicepresidenta honorable Senadora Susana Correa Borrero:**

Gracias a usted Senador Ashton, damos por terminado este debate no sin antes agradecerles a todos los funcionarios citados del Gobierno, sus acompañantes, al doctor Humberto, al doctor Juan Carlos invitado, a ustedes Senadores por estar aquí con nosotros y a todos los que nos acompañaron.

Citamos para el próximo miércoles 12 de octubre a las 7 de la mañana, buenos días para todos.



## COMISIÓN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

### ACTA NÚMERO 09 DE 2016

(octubre 12)

En la ciudad de Bogotá, D. C., siendo las 7:20 a. m. del día 12 de octubre de 2016, se reunieron en el recinto de la Comisión de Ordenamiento Territorial del honorable Senado de la República.

### ORDEN DEL DÍA

Para la Sesión Ordinaria del **miércoles 12 de octubre de 2016**, a las 7:00 a. m.

I

#### Llamado a lista y verificación del quórum

II

Citación a la señora Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio, doctora *Elsa Margarita Noguera de la Espriella*; al señor Director del Departamento Nacional de Planeación, doctor *Simón Gaviria Muñoz*.

En cumplimiento de la Proposición número 02 aprobada por unanimidad en la sesión del miércoles 27 de julio de 2016.

#### Proposición número 02

Cítese al Director del Departamento Nacional de Planeación, doctor Simón Gaviria Muñoz, y a la Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio, doctora Elsa Noguera de la Espriella, a un debate de control político sobre los planes de ordenamiento modernos.

### CUESTIONARIO

#### Departamento Nacional de Planeación

Doctor Simón Gaviria Muñoz

1. ¿Qué estudios ha hecho su entidad sobre el diseño e implementación de los “POT de primera generación”? Favor relacionar de manera breve las principales conclusiones de estudios.

2. ¿Hace cuánto adelanta su entidad acciones encaminadas a mejorar el diseño de los Planes de Ordenamiento Territorial?

3. ¿A cuánto asciende el préstamo del Banco Mundial para el desarrollo del Programa POT/POD modernos liderado por su entidad?

4. ¿Cuánto dinero invertirá su entidad en las tres fases previstas dentro del Programa POT/POD modernos? Favor desagregar rubros por fase.

5. ¿Ha diseñado su entidad un cronograma de actividades y ejecución para el Programa POT/POD modernos? Si es así, por favor enviar copias.

6. ¿Cuáles son los principales objetivos de la asesoría técnica del Programa POT/POD modernos adelantada por su entidad?

7. Es de público conocimiento que 900 de los 1.101 municipios del país requieren actualización de sus POT; ¿cuál ha sido el criterio de priorización utilizado por su entidad para seleccionar los municipios beneficiarios del Programa POT modernos adelantado por su entidad?

8. ¿Uno de los criterios de escogencia de los municipios escogidos por su entidad ha sido presencia de grupos armados al margen de la ley?

9. ¿Cómo funciona el esquema de cofinanciación entre su entidad y los entes territoriales para implementación de los POT modernos?

10. A juicio de su entidad, ¿debe haber un cambio en la normatividad vigente sobre POT?

#### **Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio**

Doctora Elsa Noguera

1. ¿Cuál es el diagnóstico de su entidad sobre los POT de primera generación?

2. ¿Ha trabajado su entidad de manera armónica con el DNP en la estructuración de implementación del programa POT/POD modernos liderado por el DNP?

3. De acuerdo con su entidad ¿cómo debe mejorarse la implementación de los Espacios Públicos Efectivos (EFE) en el programa POT/POD modernos liderado por el DNP?

4. ¿Cuáles son los principales retos del ordenamiento urbano colombiano con la dinámica de crecimiento poblacional en el marco del programa POT/POD modernos liderado por el DNP?

5. ¿Cómo se acopla el programa de viviendas gratuitas adelantado por su entidad con el Programa POT/POD modernos liderado por el DNP?

6. A juicio de su entidad, ¿debe haber un cambio en la normatividad vigente sobre POT?

Presentada por la honorable Senadora *María del Rosario Guerra de la Espriella*, aprobada por unanimidad en la sesión del miércoles 27 de julio de 2016.

### III

#### **Lo que propongan los honorables Senadores**

El Presidente,

Honorable Senador *Carlos Fernando Galán Pachón*

La Vicepresidenta,

Honorable Senadora *Susana Correa Borrero*

La Secretaria General,

*Sandra Ovalle García*

**Presidente, honorable Senador Carlos Fernando Galán Pachón:**

Hoy tenemos citado un debate sobre los POT modernos citado por la Senadora María del Rosario Guerra; está citada la Ministra de Vivienda, la doctora Elsa Noguera, y el Director de Planeación. Tenemos presente en este momento al Subdirector de Planeación, al Viceministro de Vivienda; ya viene en camino la Ministra, entonces damos inicio a esta sesión. Señora Secretaria, por favor sírvase llamar a lista y verificar el quórum.

#### **Secretaria, doctora Sandra Ovalle García:**

Sí, señor Presidente.

Ashton Giraldo Álvaro Antonio Presente

Cepeda Sarabia Efraín

Correa Jiménez Antonio José

Correa Borrero Susana Presente

Galán Pachón Carlos Fernando Presente

Galán Pachón Juan Manuel

Guerra de la Espriella María del Rosario Presente

Morales Diz Martín Emilio

Prieto Rivero Jorge Eliéser Presente

Niño Avendaño Senén Presente

Soto Jaramillo Carlos Enrique resente

Señor Presidente, quiero informarle que tenemos los siete Senadores; por lo tanto, tenemos el quórum deliberatorio y decisorio para iniciar la sesión formal.

**Presidente, honorable Senador Carlos Fernando Galán Pachón:**

Bueno, entonces por favor démosle lectura, Señora Secretaria, al Orden del Día.

#### **Secretaria, doctora Sandra Ovalle García:**

### **ORDEN DEL DÍA**

Para la sesión ordinaria de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado de la República del miércoles 12 de octubre.

### I

#### **Llamado a lista y verificación del quórum**

### II

Citación a la señora Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio, doctora *Elsa María Noguera de la Espriella*; el señor Director del Departamento Nacional de Planeación, *Simón Gaviria Muñoz*, en cumplimiento de la Proposición número 02, aprobada en la sesión del 27 de julio del 2016. Esta Proposición número 02 ha sido presentada por la honorable Senadora *María del Rosario Guerra de la Espriella*, aprobada por unanimidad el miércoles 27 de julio del 2016.

## III

**Lo que propongan los honorables Senadores**

Ha sido leído el Orden del Día, señor Presidente.

**Presidente, honorable Senador Carlos Fernando Galán Pachón:**

Bueno, en consideración del Orden del Día. Antes de aprobar el Orden del Día, Senador Ashton, tiene el uso de la palabra.

**Honorable Senador Álvaro Antonio Ashton Giraldo:**

Gracias, Presidente. Mientras llega la señora Ministra podemos solicitar la modificación del Orden del Día para incluir el punto de proposiciones, creo entonces avanzamos.

**Presidente, honorable Senador Carlos Fernando Galán Pachón:**

Muy bien, entonces con la modificación propuesta por el Senador Álvaro Ashton, ¿aprueba esta Comisión el Orden del Día?

**Secretaria, doctora Sandra Ovalle García:**

Ha sido aprobado, señor Presidente.

**Presidente, honorable Senador Carlos Fernando Galán Pachón:**

Entonces, señora Secretaria, demos inicio a la lectura de proposiciones. Senador Ashton, tiene el uso de la palabra.

**Honorable Senador Álvaro Antonio Ashton Giraldo:**

Gracias, Presidente. Tengo aquí, dejé hace algún tiempo, esta Comisión ha venido haciéndole seguimiento a todo el tema de contratación de la navegabilidad del río Magdalena, ya han pasado varios meses y aún no se ha definido la suerte de ese importante proyecto, de tal manera que es nuestra obligación como Comisión de Ordenamiento Territorial hacerle seguimiento al proceso de contratación de la navegabilidad del río Magdalena y en ese sentido es la proposición, señor Presidente, y dice así:

Citar a la hora y la fecha que decida la Mesa Directiva de la Comisión de Ordenamiento del Senado de la República al señor Ministro de Transporte, al Ministro de Medio Ambiente, al Ministro de Hacienda y Crédito Público, al Director de Inviás, al Director de Planeación Nacional, al Director de Cormagdalena e invitar al señor Contralor General de la República, a la señora Procuradora General de la Nación al debate de seguimiento al contrato de navegabilidad del río Magdalena suscrito entre la Empresa Magdalena y Cormagdalena.

**Presidente, honorable Senador Carlos Fernando Galán Pachón:**

Muy bien. Entonces esa es la primera proposición, pero tenemos de lectura, tenemos tres proposiciones

adicionales. Démosles lectura a las tres, señora Secretaria, por favor.

**Secretaria, doctora Sandra Ovalle García:**

Sí, señor Presidente.

**Proposición número 14**

Cítese al señor Ministro de Agricultura, doctor Aurelio Irigorri Valencia; al señor Ministro de Medio Ambiente Luis Gilberto Murillo, al debate de Control Político sobre la crítica situación sobre la ciénaga de Zapatos e invítese al señor Procurador General de la Nación, doctor Alejandro Ordóñez Maldonado, y al señor Contralor de la República, doctor Edgardo Maya Villazón.

Presentada, señor Presidente, por la Senadora *María del Rosario Guerra de la Espriella, Carlos Fernando Galán Pachón:*

Sigamos con la siguiente.

**Secretaria, doctora Sandra Ovalle García:**

La siguiente:

**Proposición**

Cítese al señor Ministro del Interior y al Director del DNP para que informe la situación sobre las creaciones de los distritos y los ajustes normativos que se esté trabajando sobre el tema de las áreas metropolitanas.

Presentada por la Senadora *María del Rosario Guerra.*

Y la siguiente

**Proposición**

Cítese a la Comisión de Ordenamiento Territorial Senado al Director Nacional de Planeación Nacional, Simón Gaviria; al Director del Departamento Nacional de Estadística, doctor Mauricio Perfetti, y al señor Ministro encargado de Educación, doctor Francisco Cardona, e invitar a la señora Procuradora encargada, doctora Martha Isabel Castañeda; al señor Contralor General de la República, doctor Edgardo Maya Villazón, y al señor Defensor del Pueblo, doctor Carlos Alfonso Negret Mosquera, a un debate de control político el día y la hora que decida la Mesa Directiva, que proporcione una explicación del alcance de la encuesta del comportamiento y actitudes sobre asesoría de niños, niñas y adolescentes en el 2016.

Presentada por el Senador *Álvaro Ashton*, señor Presidente. Tenemos estas y la siguiente proposición *Carlos Fernando Galán Pachón.*

**Presidente, honorable Senador Carlos Fernando Galán Pachón:**

Esa proposición que leyó el Senador Ashton, tenemos esas cuatro proposiciones leídas, en consideración las cuatro. Senador Soto, tiene el uso de la palabra antes de someter a consideración las proposiciones. Sonido para el Senador Soto por favor.

**Honorable Senador Carlos Enrique Soto Jaramillo:**

Sí, muy buenos días. No es para opinar sobre las proposiciones, que las apoyaré, sino para preguntarle, señor Presidente, habíamos quedado que el 12 estaríamos en Bojayá, digo, en Belén de Bajirá y a mí no se me ha informado nada de las razones por las cuales se canceló la sesión o no y yo soy el coordinador de ese proceso. Entonces yo sí le pido cordialmente, primero, la comunicación fluida de la manera más cordial y, segundo, qué pasó y para cuándo quedó aplazada.

**Presidente, honorable Senador Carlos Fernando Galán Pachón:**

Muy bien. En consideración las proposiciones leídas, ¿las aprueba esta Comisión?

**Secretaria, doctora Sandra Ovalle García:**

Ha sido aprobado, señor Presidente.

**Presidente, honorable Senador Carlos Fernando Galán Pachón:**

Muy bien. Antes de dar inicio, se le informa a la Comisión que ha sido imposible hasta el momento confirmar, Senador Soto y el resto de la Comisión, el apoyo de la Fuerza Aérea o de las fuerzas militares para poder realizar el desplazamiento a Belén de Bajirá; y las mismas fuerzas militares nos han recomendado hacerlo con ellos, garantizar que se hace con ellos el desplazamiento porque es un desplazamiento que requiere, digamos, un desplazamiento en avión y luego un desplazamiento en helicóptero porque por tierra es un desplazamiento complejo que es muy difícil lograrlo en un día. Entonces hasta la fecha ha sido imposible confirmar con ellos, pero ya tengo una reunión con el General Rodríguez organizada para insistirle en que este mismo mes podamos realizar esa visita. Apenas yo tenga esa reunión, le confirmaré a la Comisión la fecha en la cual podemos realizarla con el apoyo de las fuerzas militares, Senador Soto.

**Honorable Senador Carlos Enrique Soto Jaramillo:**

Muchas gracias, Presidente. Si no es posible concretarlo, le solicito la autorización a la Directiva y a la Comisión para yo desplazarme en las condiciones que sea y realizar el evento allí.

**Presidente, honorable Senador Carlos Fernando Galán Pachón:**

Bueno, lo evaluamos. Claro que tiene todo el derecho, podríamos delegar una comisión, evaluar eso, pero voy a tener esa reunión esta semana porque yo sí creo que toda la Comisión quiere estar presente en Belén de Bajirá, entre otras cosas porque muchos somos ponentes de ese proceso. Entonces luego, luego los informaré apenas tenga reunión con las fuerzas militares para garantizar que podamos realizar esa reunión. Senadora Susana Correa.

**Honorable Senadora Susana Correa Borrero:**

Gracias, Presidente. Con un saludo a la señora Ministra, al doctor Manuelito, a todos los colegas, a los medios de comunicación, a todos los presentes, Presidente, también podríamos averiguar por qué después de

que la gente de Antioquia ha estado averiguando sobre el tema y nos dicen que seguramente también el Gobernador nos podía ayudar. La vez pasada cuando hicimos, Senador Soto, si usted se acuerda, la reunión de Belén de Bajirá aquí, que vino creo que era el Secretario de Gobierno Departamental de Antioquia, nos dijo que él con muchísimo gusto nos ayudaba a conseguir cómo irnos y todo, entonces yo creo que ese punto también lo podemos cubrir a ver si podemos por ese lado, tenemos que llegar a Medellín, eso es claro, que tenemos que llegar en un avión comercial a Medellín y de ahí ver cómo nos desplazamos.

**Presidente, honorable Senador Carlos Fernando Galán Pachón:**

Gracias, Senadora. Habría que evaluar digamos por qué la Comisión, lo ideal es que no, no, garanticemos digamos que en todo el proceso no haya ninguno de los dos departamentos que juegue un rol digamos que pueda llevar a que el otro departamento sienta algún tipo de parcialidad; pero bueno, tenemos en cuenta la propuesta. Senador Soto, tiene el uso de la palabra.

**Honorable Senador Carlos Enrique Soto Jaramillo:**

Sí, señor Presidente. Desde el inicio, cuando llegó el caso acá y empezamos, estaba en la Presidencia el señor Gobernador de Antioquia, me ofreció los servicios para llegar hasta allí en helicóptero, pero precisamente, por lo que usted ha expuesto, no fueron aceptados, no es conveniente, no se puede aceptar ni que haya un apoyo del Gobierno del Chocó ni del Gobierno de Antioquia, precisamente porque la Comisión tiene que tener imparcialidad y así tenga toda la imparcialidad usando algunos servicios que se le ofrezcan pues no quedará en la opinión pública por lo menos la imagen de que hay imparcialidad si se acepta todo el apoyo del que más posibilidades tenga.

**Presidente, honorable Senador Carlos Fernando Galán Pachón:**

Así es, Senador. Bueno, le damos la bienvenida a la Ministra, a la doctora Elsa Noguera, a esta Comisión y damos inicio al debate. Senadora María del Rosario Guerra, usted tiene el uso de la palabra como citante de este debate.

**Honorable Senadora María del Rosario Guerra de la Espriella:**

Gracias, señor Presidente. Muy buenos días. Un saludo a la señora Ministra de Vivienda, la doctora Elsa; al señor Subdirector de Planeación, al doctor Manolo; al señor Viceministro de Vivienda; a los colegas y a los asistentes. Me alegra mucho que hoy podamos iniciar este debate sobre uno de los temas que son de la esencia de esta Comisión, que es el tema del ordenamiento territorial y los planes de ordenamiento, entonces y ese va a ser el objeto del debate de control político. Fundamentalmente, quiero abordar en este debate algunos aspectos de la situación actual del ordenamiento territorial y de los POT, evaluar cuáles son las debilidades que hay en materia de los planes de ordenamiento territorial, que son los POT modernos, y qué retos hay para los POT modernos y unas recomendaciones de política,

como siempre lo hemos hecho en estos debates de control político.

Quiero iniciar primero planteando que hay una gran deficiencia en el ordenamiento territorial, que se refleja precisamente en el uso del suelo inadecuado, en la baja identificación de las dinámicas poblacionales y en la concentración del crecimiento económico. Ustedes dirán por qué inicio con esto. Porque una de mis grandes preocupaciones es que para muchas regiones de Colombia se olvidan de estos tres temas, se olvida de hacia dónde van las dinámicas de la población, hacia dónde va el crecimiento económico y hacia dónde va el tema de la calidad y uso del suelo y lo que encuentro es que hay una gran deficiencia en estas tres variables y voy primero a desarrollarla.

Colombia, saben ustedes, tiene 1.114.000 hectáreas y que según el DANE Colombia es mayoritariamente rural por el número de municipios, es mayoritaria y aquí tengo que decir mi primer punto de preocupación: no hay una cifra exacta de cuántos municipios tiene Colombia; a mí eso me sorprende, unos hablan de 1.102 municipios, otros hablan de 1.112 municipios. Lo primero que tenemos que arrancar es por saber cuál es el número de municipios que tiene Colombia. Entonces yo aquí me voy a basar en el Departamento Nacional de Planeación, porque es la que ha venido manejando, la entidad que ha venido manejando el tema de los POT, pero esa es una primera, increíble que no tengamos hoy oficialmente el número de municipios, porque si es el DANE, tiene unas cifras y si es el DNP tiene otras. Pero me voy a basar en las cifras del DNP, que es 1.102 municipios y de acuerdo con esa cifra de los 1.102 municipios vemos que efectivamente el mayor número de municipios son considerados rurales, el 33% son considerados rurales de acuerdo con el DNP y sumando el rural y el rural disperso pues estamos hablando que cerca del 60% de los municipios colombianos son rurales. Pero esto contrasta, queridos colegas, con el comportamiento de la población; resulta que el grueso de la población colombiana vive en zonas urbanas, entonces mientras si el casi el 60% de los municipios colombianos son considerados rurales, el casi 80%, o sea, el 76% de la población colombiana vive en zonas urbanas. Entonces aquí hay un primer gran reto y es cómo comenzamos a compaginar, hacia dónde se está moviendo la población colombiana en términos de no solo ubicación, sino sus características; por qué cambian significativamente los habitantes y los comportamientos de los habitantes en zonas rurales que en zonas urbanas. Y a esto se suma una tercera variable que me preocupa y es el rápido envejecimiento poblacional de la población colombiana, que se nos olvida, y eso condiciona mucho y va a condicionar mucho el ordenamiento territorial, porque no es lo mismo planear una ciudad sobre la base de personas jóvenes, de niños y adolescentes, que planear una ciudad sobre la base de su crecimiento de población mayor de edad, y Colombia ya tiene, ¿no?, tiene la tasa de crecimiento de reemplazo, que debe ser 2.1 la tasa de crecimiento poblacional, sino está por debajo de la tasa de crecimiento de reemplazo, o sea, Colombia, de América Latina, es de los países que más rápido está creciendo en envejecimiento su población; todavía hoy su población es 28 años en promedio, es joven, pero Colombia rápidamente va a ser una población mayor; eso es muy importante si la gente está viviendo en las zonas urbanas y si fue-

ra de eso estamos creciendo más en el envejecimiento poblacional, tenemos que pensar que el ordenamiento del territorio tiene que considerar también las características del tipo de población y por eso estos indicadores que ustedes están viendo aquí del rápido índice de envejecimiento de la población colombiana porque son variables que normalmente estamos omitiendo. Y si ustedes miran en la diapositiva que sigue, en la tasa de crecimiento de la población mayor de 60 años, que lo ven ustedes aquí por departamentos, lo ven aquí por departamentos, claramente nos debe preocupar es el área blanca: departamentos como el Quindío, departamentos como el Meta, departamentos como Caldas, o sea, los departamentos del Eje Cafetero, Senador Soto, son los que más rápido crecimiento de la población mayor de 60 años está teniendo, por eso es que tenemos el problema de la recolección del café y de la falta de población para reemplazar al caficultor colombiano.

Entonces esto lo traigo porque cuando uno lee todo el análisis sobre el ordenamiento territorial, poco se nos habla de las características de las dinámicas poblacionales que tenemos. La tercera variable que quiero traer en esta introducción de tema es las características del suelo, y lo traigo hace tal vez tres semanas. Había yo hecho una introducción sobre ese tema a raíz del último estudio que acaba de entregar el IGAP, lo que nos está mostrando que en el país no solo hay un mal uso del suelo, sino que hay una fuerte degradación de los suelos y eso también condiciona el ordenamiento territorial. Entonces en el país tenemos que 35 millones de hectáreas podrían estar generando, podrían ser hectáreas productivas, de las cuales 22 millones tienen potencial para la agricultura, solo se están usando cerca según el último censo cerca de 7 millones. Pero ganadería, que tiene un potencial de 15 millones, se está usando cerca de 35 millones de hectáreas para la ganadería, entonces vemos claramente que hay un mal uso del suelo; pero hay una segunda variable que es una degradación del suelo y lo contaba yo aquí con el estudio del IGAP. En la zona Caribe en la región Caribe colombiana, por poner un ejemplo, en el caso de mi departamento, Sucre, el 78% del suelo tiene un conflicto en su uso y luego le siguen el Atlántico y el Magdalena y el Cesar y Caldas con el 63% y Córdoba con el 62, o sea, tenemos un problema serio de conflicto de uso del suelo que también es una variable fundamental en la concepción del ordenamiento territorial.

¿Pero en paralelo qué hay? Conflicto en el uso. Es también un gran porcentaje de suelo subutilizado, entonces aquí tenemos claramente tres variables. Una primera variable que nos tiene que preocupar que es las dinámicas demográficas; una segunda que es las características en el uso del suelo, pero a la vez las condiciones del mismo suelo, y una tercera variable que nos tiene que preocupar es la variable productiva. Y cuando miramos, cinco departamentos del país concentran el mayor valor, el 65% de producto interno bruto de Colombia se concentra en cinco departamentos; eso también es muy importante para el ordenamiento territorial; eso es demasiado concentrado.

Colombia se precia de tener un gran número de ciudades o de regiones como polo de desarrollo; pero cuando pasamos a ver qué tanto le contribuyen al producto interno bruto, están concentrados en cinco departamentos; aquí lo ven ustedes: Bogotá –ciudad capital–, Antioquia, Valle, Santander, Meta y Cundinamar-

ca. El Meta, no nos extrañe que ya cambie su posición a raíz de destorcida de la situación de petróleo, pero lo que no podemos dejar de lado es que un país de 32 departamentos, que se considera un país de regiones, tenga su estructura productiva concentrada en cinco departamentos. Entonces aquí hay tres variables que son fundamentales para tomar en consideración en el ordenamiento territorial; entonces lo primero, mi primer gran preocupación es que estas variables no son, no están siendo lo suficientemente consideradas en los planes de ordenamiento territorial existente que ayuden a orientar precisamente la política que implica el ordenamiento territorial.

Mi segundo planteamiento del debate es que la regulación que existe hoy de los planes de ordenamiento territorial es de papel, está ahí y no más. Pero todos, como se dice en la costa, se los pasan por la faja, de nada sirve, y les voy a mostrar por qué ese tema. Arrancando porque desde el artículo 1° de la Constitución, el artículo 313 de la Constitución, el 287 de la Constitución es generoso con el tema del ordenamiento territorial. La Constitución colombiana es generosa con el tema del ordenamiento territorial no solo al declarar al Estado colombiano como una república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, no solo al reglamentar el uso del suelo, no solo al plantear la autonomía territorial; o sea, desde el punto de vista normativo está ahí, pero si seguimos bajando a la Ley 9ª, que reglamentó los planes de desarrollo; a la Ley 388 de 1997, que fueron los que determinaron los planes de ordenamiento territorial; a la 1454 del 2011, que fueron las normas relativas a la organización político-administrativa, y más recientemente el Decreto número 1077, que es un decreto compilatorio, y traigo el tema, que está el Viceministro de Vivienda, cuando mi proyecto de ley de vivienda decía que era un proyecto que repetía lo que estaba, eso es muy común en el Estado, la compilación. Este decreto del gobierno Santos 1075, 1077, es un decreto compilatorio del sector vivienda, ciudad y territorio; entonces tenemos normas, pero vamos a ver que lamentablemente las normas se las están pasando, como se dice vulgarmente, por la faja.

Comencemos con la Ley 388 de 1997, que es la ley del ordenamiento territorial; esta ley, que es muy importante, establece que todos los municipios de acuerdo con sus características deben tener su plan de ordenamiento territorial, sus planes básicos de ordenamiento territorial o sus esquemas de ordenamiento territorial dependiendo del tamaño de la población, el POT para superiores a 100.000 habitantes y PBOT para municipios entre 30.000 y 100.000 y el EOT para poblaciones menores de 30.000 habitantes. Entonces la pregunta que nos hacemos: ¿qué ha pasado con esto? ¿Quién está controlando? ¿Quién hace seguimiento? ¿Quién sanciona? Porque parte de este tema es que si uno hace las normas es precisamente para que puedan ser cumplidas y resalto la importancia de los planes del ordenamiento territorial, entre otras cosas, como instrumento técnico, pero también como instrumento normativo de planeación y de gestión, y encontramos claramente la importancia para la ejecución de proyectos para la asignación de subsidios, para el uso del suelo, para la prevención de desastres e incluso para el reparto equitativo de cargas.

¿Qué se encuentra hoy sobre el Ordenamiento Territorial? ¿Cuál es la realidad? 80% de los POT vencidos,

80% vencidos, ¿cómo entonces se va a hacer política de ordenamiento territorial si los POT están vencidos y me pregunto: ¿y no ha pasado nada? No ha pasado nada y vamos a mirar el tema: el 5.1% de los municipios colombianos deben tener un POT, el 14.3 debe tener un PBOT según el tamaño y el 80 un EOT porque son municipios menores de 30.000 habitantes. ¿Cuántos tienen POT vencido a diciembre del 2015? Que sean que les exijan POT, 33 municipios lo tienen vencido; que les exijan PBOT, 135; y que les exijan como son menores de 30.000 habitantes, 718 municipios. O sea, estamos hablando que esto es un saludo a la bandera, o sea, la pregunta es ¿para qué tanta ley y para qué tanto hablar de los planes ordenamiento cuando realmente no están cumpliendo las administraciones municipales con un instrumento tan importante de política de desarrollo territorial como los POT? Y aquí vemos claramente que en todas las tres categorías según el tamaño de los municipios se están incumpliendo los planes de ordenamiento porque están vencidos y algunos inclusive prácticamente ni existen.

¿Qué incluyen los POT? Según la Ley 388 de 1997, hay un componente general, un componente urbano y componente rural; miremos entonces los tres componentes que trae la ley de acuerdo con estas características: suelo urbano, ¿qué se encontró? En el análisis que se hace sobre los POT, el 60 % definió inadecuadamente su perímetro urbano, o sea, ya hay ahí un problema de fondo, todo esto con base en un informe del Ministerio de Vivienda. Por supuesto, si está mal delimitado el perímetro urbano, pues es deficiente la provisión también de los servicios públicos. En materia de expansión del suelo, el 32% no clasificó suelo de expansión; el 50% determino suelo de expansión sin criterios e información adecuada; el 14% no incluyó suelos de protección; el 61% lo delimitó erróneamente; el 60% no consideró usos agrícolas, ganaderos y forestales del suelo, cuando tenemos que el 60% de los municipios son rurales y el 97% no incluyo estrategias y programas para desarrollar el componente rural.

Esto se está volviendo *copy-paste*, copian y pegan, contratan a cualquier consultor que les copie de cualquier municipio y pegan. No hubo, no hubo, ni ha habido en muchos municipios un trabajo serio de estructurar el ordenamiento de su territorio y uno lo ve con municipios pequeños que tienen todo para planear el desarrollo de su municipio y definitivamente no se ha hecho el ejercicio. Entonces aquí hay un problema serio que nos compete también a esta Comisión y es para qué entonces una política ordenamiento territorial si no hay una exigencia a los entes territoriales para que respondan a las directrices que se plantean sobre el tema.

En materia de información, el 62% de los POT de los municipios no tienen planos cartográficos, el 21% no está georreferenciado –cuando hoy tenemos todos los instrumentos de georreferenciación– y el 97% –y a mí me parece lo más grave– no tiene estudio de amenaza y riesgo urbano. Por eso no nos extrañe que cualquier exceso de lluvias o cualquier sequía o cualquier movimiento telúrico es una catástrofe en el país, ¿por qué? Porque no hay estudios de amenaza y riesgo en los municipios; ese es uno de los temas que debería llevar inclusive a sanciones penales a las autoridades municipales por simplemente ignorar su responsabilidad frente al riesgo.

Ningún municipio incluye determinantes regionales en su POT y tampoco tienen un alcance para delimitar sus aspectos político-administrativos, y ahí hubo otro tema de los municipios, muy pocos están usando el instrumento para mirar si se genera plusvalía, valorización o qué más se puede hacer con los planes de ordenamiento. Con ese panorama tan desalentador de los POT, tenemos entonces que mirar los planes de ordenamiento territorial que se planteaba para su ejecución, entonces la misma Ley 388 en su artículo 10 planteaba que en la elaboración y adopción de los planes de ordenamiento territorial se debían tener en cuenta determinantes que constituyen normas de superior jerarquía, y esto es lo que nosotros no estamos viendo en los POT, que los alcaldes no lo comprenden, los concejos municipales parece que no fuese con ellos la responsabilidad de debatir seriamente los POT, y el tema ambiental, el tema de amenazas y riesgos pues se ha vuelto prácticamente un saludo a la bandera para ellos.

Miremos tres variables donde los planes de ordenamiento territorial simplemente ignoran, brillan por su ausencia; en oferta hídrica, si el 52% de la población colombiana está ubicada en zonas con escasez hídrica, ¿cómo vamos a ignorar eso? ¿Cómo vamos a seguir, cómo vamos a seguir permitiendo que donde hay deficiencias hídricas se siga ubicando la población? Eso no es lógico, casi que uno no debería autorizar ni las CAR ni las licencias de construcción, absolutamente nada. Por lógica debe haber autorización de ubicación de asentamiento humano donde haya posibilidad de acceso al agua; en materia del riesgo, 33% de ser afectado por el deslizamiento y 48% por inundaciones; cómo si esto se sabe y si se estudiara, se va a permitir y por supuesto el conflicto entre áreas protegidas y áreas de crecimiento urbano, como lo había mencionado anteriormente, la misma Ley 388 en su artículo 39 y en sus artículos 55 claramente traía el cómo los municipios podían generar la plusvalía, cómo los municipios pueden generar la plusvalía.

Bueno, vamos a mirar en la diapositiva que sigue que los municipios no están generando plusvalía. Muy importante, solo el 0.13% de los ingresos corrientes corresponden a valorización; una ciudad como Sincelejo, que tiene 275.000 habitantes, solo genera 35.000 millones de pesos al año de ingresos corrientes, por favor, ¿por qué? Porque papá Gobierno está girando, papá Gobierno está girando y el esfuerzo fiscal de muchos municipios colombianos es mínimo. Entonces claramente un instrumento previsto en la Ley 388 para que los municipios vía valorización pudieran generar sus ingresos no se está haciendo; entonces ojo, los recursos por plusvalías 0.02% de los ingresos corrientes, 10 municipios acumulan el 92% del recaudo nacional por plusvalía –10 de 1.102 municipios– y Bogotá, Barranquilla y Cali el 73%, o sea, ¿qué estamos haciendo? No solo no hay una visión del ordenamiento territorial que considere estas dinámicas.

Segundo, no solo está el 80% de los planes de ordenamiento territorial vencidos; tercero, no solo no están respetando la normatividad en materia ambiental, en materia de riesgo, en materia de poder proveer fuentes hídricas, sino que además el instrumento para que puedan financiarse, que es la generación de plusvalía, que es la valorización, tampoco la están utilizando, y como este ha sido un tema mío que también he traído aquí ya en varias oportunidades, la misma Ley 388 dispone

velar por el espacio público, y la realidad es un gran déficit cuantitativo y cualitativo en las zonas urbanas colombianas. Ni qué decir de las rurales en materia de espacio público; se estima que debe haber 15 metros cuadrados, entre 10 y 15 metros cuadrados, según Naciones Unidas, como el óptimo de metros cuadrados por habitante de espacio público. Pues el promedio que hay en el país es de 3.3 metros cuadrados; por eso ese debate que hicimos aquí y el proyecto de ley que estamos debatiendo también en Comisión Tercera sobre el tema de asegurar el espacio público con todas estas características, para nada. En los planes de ordenamiento ve uno ese compromiso serio de la Ley 388 en el artículo 19, de creación y defensa del espacio público.

En síntesis, entonces todo ese marco normativo de la Constitución, de la ley de ordenamiento territorial y del decreto compilatorio de vivienda, ciudad y territorio termina en el papel, y la norma no se está cumpliendo. Aquí les presento una síntesis, el artículo 9º de la 388 dice: “Todos los municipios deben tener un POT”; el 80% lo tienen vencido. El artículo 39 y el 51 dicen que los municipios deben generar valorización; solo el 0.13% de los ingresos corrientes de todos los municipios corresponden a valorización. El artículo 3º dice que debe haber una relación clara entre la conservación y la protección del medio ambiente, y vemos cómo el 52% de la población urbana no tiene acceso a fuentes hídricas, el 33 está en riesgo, y el 48% de la población está en riesgo de inundación. El artículo 19 habla de velar por la creación y defensa del espacio público, y ya les mostré cómo hay un déficit cuantitativo y cualitativo sobre el tema del espacio público; a esto se le suman dos componentes más que quiero resaltar: el de la corrupción con los planes de ordenamiento. Los planes de ordenamiento se han vuelto en la gran mayoría para favorecer o los intereses de los mandatarios o el de los de sus amigos, y ajustan los concejos municipales y los alcaldes los planes de ordenamiento según los intereses que tengan, y ese es un tema de la mayor gravedad, y aquí voy a hablar y pedí un derecho de petición a la Procuraduría y a la Contraloría de investigaciones sobre el tema y tengo que decir es una burla a la sociedad; aquí nadie está poniendo en cintura a las autoridades con el manejo corrupto del planes de ordenamiento territorial; por eso es que no les interesa actualizarlo; por eso es que lo tienen vencido para poder no rendir cuenta ante la sociedad del tema; aquí simplemente ven ustedes alguna de las denuncias, por ejemplo en el caso, en el caso de Cali, que lo saquen; el caso de Facatativá y de Cajicá, por solo meter unos ejemplos. Pero según la Procuraduría hay problemas en Pereira, hay problemas en Boyacá, hay problemas en Cartagena, hay problemas en Santa Marta, hay problemas en Chía.

Del derecho de petición que le hice a la Procuraduría, pues básicamente se plantearon problemas en el municipio de irregularidades; también en el municipio de Santa Rosa de Cabal, en el municipio de Tunja; se plantearon irregularidades en el caso de Santa Marta con el ejercicio del manejo del ordenamiento territorial, etcétera, pero no veo una sanción ejemplar, no veo un mensaje claro de que el ordenamiento territorial no es simplemente un comodín para que alcaldes, concejales satisfagan intereses particulares o de personas afectas a los mismos y uno no puede estar modificando el POT según esos requerimientos.

A las respuestas que pedimos para este debate, me preocupa que no haya unidad entre Min-Vivienda y el DNP; aquí también siento yo, no puedo decir que sea de ahora, pero como el debate es hoy, pues tengo que hablar del Gobierno en que estamos hoy y de las respuestas que me dieron. Pero yo sí creo que aquí falta coordinación; fíjense, Min-Vivienda responde que los POT han fortalecido la descentralización y han permitido tomar mejores decisiones a los municipios. Por el otro lado, el DNP me responde que los POT no han cumplido los objetivos previstos; yo me voy más por el tema del DNP, porque además el informe del Ministerio de Vivienda me demuestra lo que dice el DNP, no lo que dice el Ministerio de Vivienda. Entonces aquí el tema también es ver cómo suman esfuerzos a todo lo anterior las autoridades nacionales de tal manera que se vea unido frente a la realidad del ordenamiento territorial.

El tercer planteamiento que quiero hacer, los planes ordenamiento territorial modernos, como lo ha denominado el DNP, y el Plan de Desarrollo por supuesto que son una gran apuesta para mejorar el Ordenamiento Territorial, pero se quedan cortos, se quedan bastantes cortos. No voy a extenderme qué son porque seguramente Manuel lo va a hacer por el DNP; pero en síntesis, de acuerdo con el DNP, los POT modernos lo que buscan es ayudar técnicamente a la actualización de los POT de acuerdo con unos estándares mínimos de calidad e identifican claramente cuatro aspectos, de tal manera que haya mucho más detalle, que haya acompañamiento técnico, que haya una metodología y que haya un soporte en la realización de los POT.

¿Qué buscan corregir los POT modernos con relación a los POT de primera generación? Si en los de primera generación la información era desordenada y desactualizada, ahora quieren tener un sistema de información geográfica, me parece válido, sobre todo teniendo las nuevas tecnologías. En los POT de primera generación no era explícito y no se reconocían las condiciones de riesgo; ahora tienen que haber, tiene que tener una amenaza, un mapa de amenazas de manera de riesgo. En la primera, en los POT de primera generación había una degradación de las zonas estratégicas; ahora hay que definir las zonas de conservación. En los POT había una ausencia de visión integral del territorio; ahora, con los modernos, quieren plantear claramente unos estándares mínimos obligatorios, o sea, realmente se busca subsanar alguna de las falencias sobre la estructuración de los POT de primera generación, pero el tema bien es no solo cómo se les apoya a tener buenos POT, sino cómo los van a cumplir. ¿Cómo los van a cumplir? ¿Cómo logramos que para los alcaldes y para los concejales no sea un tema más? Y aquí quiero simplemente plantear que yo creo que para hablar de POT tiene que haber también, dado que la población colombiana está fundamentalmente centrada en las ciudades. ¿Cuál es la visión de ciudad que hay? Porque si vamos a hacer los POT para el 60% de los municipios rurales, pues perdemos la dimensión; en ese 60% no vive el grueso de la población colombiana. La mayor esencia de los POT tiene que estar donde está concentrada nuestra población y esas características, y tengo que resaltar que el país ha hecho tres esfuerzos de tener una visión de ciudad: el primero fue en el año 1995 cuando se definió una política urbana ciudades y ciudadanía; el segundo fue en el 2003 con una política

de ciudades amables; y el tercero en el 2014 cuando se contrató todo el estudio para una política nacional de consolidación de un sistema de ciudades.

Esto lo traigo porque nosotros no podemos pensar que los POT son aislados de hacia dónde queremos nosotros concebir; en un debate que hubo tal vez el semestre pasado en Cartagena, no recuerdo cuál de los gremios invitó a seis de los nuevos alcaldes, y yo tengo que decir con todo respeto, pero había alcaldes como el de Cali, que no tenía visión ninguna de ciudad, no tenía visión de ciudad. A mí me dejó fría ver un alcalde sin visión de ciudad; pero, por el otro lado, veía un alcalde, como el alcalde de Bogotá o el alcalde de Medellín o el alcalde de Montería, con visión de ciudad, y esto lo traigo porque construir POT para ciudades donde tiene el grueso de la población viviendo en las zonas urbanas es muy difícil si no hay una visión de ciudad. Y entonces la visión de ciudad no puede ser simple y llanamente que produzca y con total que produzca no importa que sea hasta con prostitución. Así fue la respuesta del Alcalde de Cali; entonces yo digo un momentico, aquí tenemos que mirar hacia dónde va, hacia dónde van las ciudades pensando en todas estas variables. Lo traigo porque aquí creemos que no hay nada, no hay. Aquí hay tres esfuerzos importantes que se han hecho unos con énfasis en infraestructura, otros con énfasis en servicios básicos y más recientemente, que lo aplaudo, con énfasis en el proceso de urbanización que están viviendo las ciudades colombianas que fue este programa del 2014 que se hizo sobre ciudades; eso se reflejó en el Conpes 3819 del 2014.

Fíjense: el 13% de territorio colombiano tiene el 65% de la población; entonces se hace fundamental tener concepción de ciudad y de acuerdo con ese Conpes ven ustedes claramente ahí cómo nuestro mayor reto son las ciudades concebidas como funcionales aglomeraciones que están recibiendo; 23 millones de los colombianos están residiendo en ellas, entonces sí es importante no solo dejar a los municipios a su propia, como diría yo, imaginación, sino también como nación poder dar un lineamiento sobre el tema. Yo no sé ya qué pasó con este Conpes, si lo han puesto en marcha, si no lo han puesto en marcha, pero a mí sí me parece importante. Fíjense que si bien por ejemplo Ciudades Amables fue un aporte importante en materia de infraestructura de transporte masivo así como lo fue el proyecto del 1995, que esta obra también pueda dejar una impronta en materia de concepción o de visión de la ciudad.

Miremos entonces ahora unas preguntas. Ya para ir al final del debate, unas preguntas: ¿cómo se garantiza que los lineamientos de los POT modernos sean vinculantes si tienen el mismo marco de los de primera generación? señor Subdirector, señora Ministra, queda en el papel cómo garantizar esos mapas geográficos, esa nueva forma de gestión del suelo, esa definición correcta de infraestructura funcional. ¿Cómo lo vamos a garantizar si seguimos con el marco normativo anterior, que tampoco fue cumplido? Mi segunda inquietud, ¿cómo se garantiza que los municipios participen en el programa? Esos cien municipios que ustedes han escogido para los POT modernos que participen. Si por el principio de descentralización y autonomía pueden negarse algunos a no participar, ¿por qué han cambiado la lista de los preseleccionados?, ¿por qué no les acep-

taron?, ¿por qué no estuvieron dispuestos a coger los lineamientos del DNP?, ¿por qué?, ¿por qué el cambio si queremos saber qué pasó ahí? Porque ustedes arrancaron con cien, pero se han modificado muchos de ellos; ¿puede el DNP cumplir con la lista definitiva propuesta a diciembre de este año o va a seguir el cambio, sigue el problema de abordar a los municipios? Mi tercera inquietud: 85.000 millones de pesos invirtió el DNP para beneficiar solo el 10% de los municipios, ¿vale la pena tanta plata para cien municipios? Eso es lo que valen los POT modernos: 85.000 millones, ¿vale la pena? ¿Bajo qué criterios vale la pena? Solo cien municipios, ¿cómo focalizaron los recursos?

En esta diapositiva tienen ustedes cómo se distribuyeron los recursos y qué va a pasar con el resto de los municipios. ¿Qué va a pasar con el resto de los municipios? Mi cuarta inquietud: ¿fue tardía la acción del DNP si ya en el 2012 había un estudio sobre el impacto de la Ley 388 que evidenció que los POT no habían cumplido sus objetivos? En el 2013 tuvieron el proyecto de fortalecimiento de entidades territoriales con un Conpes y les aprobaron un crédito de 70 millones de dólares; luego en el Plan de Desarrollo del 2014-2018 se introdujo el tema y en el 2015 empieza el tema de POT moderno, ¿por qué? ¿Por qué tan tarde? ¿Qué ha pasado en ese sentido? ¿Qué ha limitado al DNP para que efectivamente pueda asumir esa responsabilidad? Mi quinta inquietud: yo pues he sido, cuando fui Ministra y lo seguí impulsando después, las ciudades inteligentes, mi pregunta es ¿dónde está en esta concepción la concepción de las nuevas ciudades que son ciudades inteligentes? Ya no es solo la calidad del suelo, ya no es solo el uso del suelo, ya no es solo el envejecimiento poblacional, ya no son solo estas variables que yo mencionaba, ahora el tema es cómo usamos la tecnología para que la gente viva mejor y para volver más eficiente. Y por eso traigo que articulación van a tener los POT modernos con los nuevos conceptos de ciudades inteligentes.

Londres es un ejemplo que se está moviendo ya como un ejemplo de ciudad inteligente, donde hacen uso ya de estas tecnologías para facilitar el transporte, para facilitar la prestación del servicio público, para facilitar el diseño y la ubicación de los nuevos proyectos de infraestructura, y por eso traigo aquí que me preocupa que va por un lado el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y por otro van ustedes, ¿por qué no están ellos en este equipo de los POT modernos? Cuando hoy estamos hablan de los carros, de los carros no tripulados; cuando hoy estamos hablando de todo el sistema de señalización con base en tecnología. Entonces yo veía por un lado que el Ministerio de Tecnologías de la Información reportó 330.000 millones de pesos de inversión en 32 departamentos para ciudades inteligentes, me pregunto qué tan articulados están con ustedes; esas son mis cinco primeras inquietudes adicionales a lo que hice al principio.

Para concluir entonces quiero sintetizar con ocho puntos; la primera: es que en la implementación del ordenamiento territorial hoy en el país es casi nulo cuando tenemos 80% de los POT vencidos; la segunda: ha sido tardía la respuesta del Gobierno al deficiente manejo del ordenamiento territorial; la tercera: ya se sabía y eso lo digo porque ya se conocía que en el 2015 se vencían 900 POT y solo comienza a hablarse del tema a

partir de finales del 2014 y ya el año pasado activamente con el lanzamiento del programa POT modernos; la tercera: los POT modernos, a mi juicio, revisando este material con mi equipo de UTL a quien le agradezco inmensamente su apoyo, carecen de herramienta para que efectivamente puedan ser implementados como política de ordenamiento territorial; la cuarta: debe haber un mecanismo para que esos cien municipios piloto que ustedes escogieron de los 1.102 puedan transmitir, generar, ser ejemplo para el resto de municipios; ¿cómo lo van a hacer? O sea, si logran, si van a tener cien, ¿cómo hacemos que esos otros 900 municipios o 1.000 municipios no se queden por fuera y aprendan de este proceso? Lo otro, debe haber, nosotros tenemos que hacer una revisión juiciosa de la normativa vigente para fortalecer, lo hemos venido hablando insistentemente; yo no sé qué está haciendo la Comisión de Ordenamiento que está en el DNP y en Ministerios del Interior, pero yo sí creo que vale la pena que revisemos la normativa vigente.

Una política coherente de los POT debe considerar un modelo de ciudad que incluya la realidad poblacional, las fuentes de crecimiento económico, la sostenibilidad ambiental, los espacios de esparcimiento, el equipamiento público que mejore por supuesto la vida de los ciudadanos. Un país urbano tiene como desafío para Ministerios como el de Vivienda y para el DNP generar políticas que lleven a un uso adecuado del suelo y finalmente debe haber un condicionamiento de transferencia de recursos a entes territoriales que para que ellos, o sea, mi propuesta aquí es que el Gobierno nacional condicione la transferencia de recursos siempre y cuando los POT estén en práctica, o sea, no sigamos solamente con base en indicadores tipo Sisbén. También hay que ver otras políticas públicas que se estén cumpliendo, y los POT deben responder a ese gran reto tecnológico de las ciudades inteligentes. Nosotros no podemos ponernos de espalda a esta nueva realidad.

Ese era el objetivo de este debate de control político, resaltando la importancia que es para esta Comisión, para mí, que haya efectivamente una política de ordenamiento territorial que se materialice en un instrumento que trae la Ley 388 como son los planes de ordenamiento territorial, pero que hoy lo que está mostrando es que no solo no está operando, sino que no le estamos viendo un norte claro para el futuro del ordenamiento territorial del país que le exija al Gobierno coordinación, rápida actuación y sobre todo mirar el futuro con las nuevas herramientas que se plantean de concepción de ciudad y de dinámicas tan importantes como la dinámica poblacional, de riesgo y de uso del suelo. Mil gracias, señor Presidente.

**Presidente, honorable Senador Carlos Fernando Galán Pachón:**

Muchas gracias, Senadora. Vamos a hacer lo siguiente: entiendo que varios Senadores quieren intervenir, entonces yo creo que para que la Ministra recoja un poco todo y pueda hacer una intervención completa frente a las inquietudes de los Senadores, vamos a hacerle un esguince un poco al reglamento y vamos, con la venia de los demás Senadores, a permitir que los Senadores hagan una intervención breve sobre el tema y la Ministra pueda intervenir. Entonces ¿quiénes

quieren intervenir? Senadora Susana Correa y luego el Senador Álvaro Ashton. Senadora Susana.

#### **Honorable Senadora Susana Correa Borrero:**

Gracias, señor Presidente. Yo voy a tratar de que lo que voy a decir o mi intervención sean apuntes adicionales a la completa participación y exposición de la Senadora María del Rosario, y empiezo por decir que es indispensable que cuando llegan los concejos a las ciudades, y sobre todo en la época donde hay que hacer un nuevo POT, se capaciten. María del Rosario lo decía y es claro el gran desconocimiento de cómo hacer un plan de ordenamiento territorial en cualquiera de los municipios y más en los municipios pequeños. Independientemente, estoy totalmente de acuerdo con María sobre la corrupción que hay en estos concejos con respecto a las aprobaciones de algunos proyectos en algunas zonas de las ciudades, empezando por mi ciudad, y que lamentablemente lo veía ahí en un periódico. Es claro, yo no lo puedo negar, o sea, salir a defender a Cali en ese sentido sería desconocer una situación que se da real no solamente en esa ciudad, sino en muchas otras. Entonces yo sí creo que deberíamos ver de qué manera, Senador Soto, se implemente una capacitación, porque es que ellos llegan a tratar de contratar unas personas que se supone saben del tema, pero que muchas veces tampoco lo saben o llegan, como pasó en años anteriores, donde muchos de los municipios cuando tuvieron en sus años, creo que fueron entre el 2000 y 2003, que tuvieron que hacer los planes ordenamiento territorial o PBOT O POT, los tuvieron que copiar de otros municipios ¿y qué queda? Pues mal copiado porque cada municipio es totalmente diferente, porque cada municipio tiene particulares donde no pueden entrar otros; puede que hayan muchos que se parezcan, pero la verdad es que lo que queda es un trabajo mal hecho y esos que en ese momento se hicieron o se copiaron y que quedaron mal hechos duraron doce años y lo dijo la Senadora Guerra, el 80% de los municipios hoy no tienen PBOT o planes de ordenamiento territorial empezando por Cali e independientemente que en Cali el señor alcalde es un empresario que no tiene ni idea, Senador Ashton, de lo que es lo público, no conociera ni tuviera ni idea a dónde llegaría. Ellos lo contrataron y lo contrataron con gente que yo considero que sabe del tema.

Pero si nos hemos quedado atrás en ciudades como Cali en relación a los POT modernos, porque además yo pienso que no hay una estructuración clara de qué es lo que tiene que hacer un POT moderno o qué es lo que realmente quiere decir una ciudad inteligente y nos hemos ido quedando atrás con eso, ahorita hablando con el doctor Manuelito me decía que sí se tienen en cuenta las ciudades inteligentes; pero cuando uno oye hablar en las ciudades de nosotros, Manuelito, que somos de la provincia, y en las grandes ciudades de provincia porque no hablo ni siquiera de los pequeñitos porque ahí sí yo creo que no tienen ni idea de qué es una ciudad inteligente, la información de ciudad inteligente se basa en muy pocas cosas, se basa en edificios inteligentes, no en ciudades que estén coordinadas por medios de la comunicación y la informática supongamos, que para mí es uno de los puntos claves en ese sentido. Entonces yo creo que nos hemos ido quedando sin darle información a estas administraciones nuevas que entran a las ciudades y que se quedan locas porque no tienen ni idea de qué hacer ni para dónde ir, y ese es uno de los puntos que me parece que son que hoy es bastante

riesgoso y débiles y que si estamos en el momento, porque el 80% de los municipios hoy tienen que elaborarlo porque además, como decía María, se lo pasan por la galleta cuando es una ley y hay que hacerla cumplir, el Estado tiene que hacerla cumplir, pues estamos en el momento de dar esas directrices.

Manuelito y Ministra, no sé de la entidad, ¿cuál es la que debe regir en ese sentido de las directrices y de las posiciones? ¿De qué es lo que realmente se quiere para esta ciudad? Yo insistiría en algunos datos que los voy a dar muy rápido, que también tenemos que tener en cuenta. Supongamos hoy estamos por encima del promedio internacional en cuanto a la concentración de la población de las áreas urbanas; esto lógicamente tiene retos muy importantes para los actuales y futuros gobernantes de las ciudades y de los municipios del país, pues sus decisiones se deben basar en la calidad de vida de los conciudadanos y entonces aquí tenemos que empezar a mirar si vamos a desarrollar esa calidad de vida solamente en las urbes o si también nos vamos a ir al campo, porque muchas veces lo que vemos es que estamos dentro de la parte urbana con los POT y vamos ampliando esa parte urbana hacia la rural, pero el resto se queda absolutamente sin ninguna directriz.

Nosotros en territorios urbanos que vamos creciendo día a día tenemos que en el año 1960 teníamos el 45% y hemos pasado al 76% en el año 2016, y esta realidad lógicamente nos plantea serias inquietudes con respecto a eso, a los planes de ordenamiento territorial y es cómo la infraestructura actual de las ciudades y la capacidad de contratación responderán en este proceso de urbanización masiva elevando la calidad de vida a los conciudadanos. Cómo se construirán inoportunamente nuevas infraestructuras y servicios para garantizar la dignidad del ser humano Y ahí voy aparte de lo que María del Rosario presentó sobre Cali; mire, nosotros solamente podemos crecer hacia el sur, Senador Ashton, pero resulta que tenemos una vía que va hacia Pance que es un corregimiento donde está el río, pues ahí el POT se amplió y el Concejo ha autorizado edificios de 12 pisos, no llega el acueducto; el sur de Cali hoy no tiene agua; hay que hacer otro acueducto para que podamos llevarle agua al sur de Cali; a duras penas las redes llegan a Ciudad Jardín, que es el último barrio, y llegan ya con una presión minúscula, y entonces empezamos a ver que la infraestructura sigue creciendo sin ningún tipo de amueblamiento, ni de equipamiento, pero además sin servicios públicos, y esas son las preocupaciones que tenemos sobre todo cuando ya las ciudades empiezan a cambiar su estructura en la parte urbana y en la rural.

El modelo de ciudad inteligente surge realmente como una alternativa para los alcaldes y gobernadores, ya que promueven lógicamente funciones y servicios tales como administración pública, control del tráfico, prevención del crimen, prevención de incendios, salud, educación, medio ambiente y redes residenciales combinando la infraestructura de la alta tecnología, que era lo que estábamos hablando ahora, pero además sistemas de información disponibles en cualquier parte de las zonas urbanas.

La evolución del traslado de las personas a las ciudades ha sido de gran escala. Como lo veníamos viendo, para los años 1800, solo el 3% de los habitantes a nivel mundial vivían en las ciudades; posteriormente,

hacia 1960, la población urbana fue aproximándose a un 33%, y hoy el 50% de la población mundial lo hace, o sea, hemos venido creciendo hacia las urbes y Colombia no se queda atrás. Se proyecta que para el año 2050 la población urbana pueda ascender a 6.300 millones de personas, pero además se cree que se puede estabilizar en más o menos 9.700 millones de personas, lo cual representaría aproximadamente que el 63% de la población mundial va a vivir en urbes, va a vivir en zonas urbanas.

Supongamos un ejemplo: para el año 2014 Tokio fue la ciudad más poblada del mundo, con 37.2 millones de habitantes, luego siguió Nueva Delhi, luego Ciudad de México y Nueva York, pero se proyecta que para el año 2025 Tokio siga siendo la más poblada, seguiría Nueva Delhi, pero se atravesaría Shanghái en tercer puesto. ¿Qué esperamos en Colombia? ¿Y cómo vemos la situación de Colombia? Se espera que la población llegue a 53 millones de habitantes en el año 2030 y alcance su punto máximo en el año 2050, que son más o menos unos 55 millones de personas. Si hoy la población urbana en Colombia alcanza el 76%, es muy probable que en los años siguientes aumente también, lo que determinará que deberá asumir un gran reto, sobre todo con las dificultades que esto generaría cuando no vemos que hay una correlación con el crecimiento de las poblaciones en las urbes versus como debe organizarse cada una de las ciudades.

Miren, el estado del medio ambiente de las principales ciudades en el país es crítico; de acuerdo al número de índice de calidad ambiental urbana, el ICAU, que por primera vez el Ministerio del Medio Ambiente analizó para 9 ciudades con más de 500.000 habitantes y otros 32 centros urbanos de menor tamaño en el país, de este grupo ninguno alcanzó una calificación entre alta y muy alta. En el índice un equipo de expertos, quienes hace 5 años vienen trabajando en esta medición, tuvieron como criterios el espacio público y el aprovechamiento de los residuos sólidos, así como la falta de reporte de calidad del aire, los servicios públicos y tuvieron muy bajos comportamientos. ¿Qué ciudades fueron calificadas? Medellín, Bogotá e Ibagué fueron las únicas ciudades en alcanzar un puntaje medio a partir de 17 indicadores que se evalúan. Entre las ciudades de más de 500.000 habitantes, Bucaramanga, Cali, Soledad (Atlántico) y Barranquilla quedaron en el eslabón de baja calidad ambiental y Cúcuta con un porcentaje del 6.5, que lógicamente se rajó en lo que respecta a la calidad.

En el caso de Cartagena, al no cumplir con toda la información que se requería, pues ni siquiera pudo ser analizada. En las ciudades de menos habitantes, o sea, las que tienen entre 100.000 y 500.000 habitantes, la situación empeoró; de las 32 ciudades, solo Bello e Itagüí, en Antioquia, y Facatativá, en Cundinamarca, tuvieron puntajes medios, ni siquiera alto y muy altos, y lógicamente los peores resultados los tuvieron Montería, Barrancabermeja, Palmira, Popayán, Pasto y Tumaco, que se quedaron en muy mala calidad ambiental, y este es un indicador que también se tiene que tener en cuenta en el POT y muchísimo más en los POT modernos, cuando el mundo está dando la vuelta precisamente a que los medios ambientes, a que el medio ambiente sea uno de los factores principales que esté rodeando estas poblaciones.

Yo, señor Presidente, creo que estos datos lo que nos muestran, tengo algunos también de viviendas, pero yo me imagino que la señora Ministra los va a dar, entonces no quiero alargarme más, pero sí lo que tienen es que tenemos una serie de factores que hoy pudiese que nos ayudaran porque tenemos la información, pero no la vemos en qué momento la podemos integrar con lo que requerimos y con la necesidad de que los POT modernos tengan el objetivo que debe ser. Vemos, vuelvo y repito, una gran ignorancia en las ciudades tanto grandes como pequeñas y en algunas más que otras sobre lo que se quiere de un POT moderno o lo que incluiría una ciudad inteligente, una ciudad que debería estar con miras a la modernización, pero además con un objetivo claro de globalización como la tiene el mundo. Gracias, señor Presidente.

**Presidente, honorable Senador Carlos Fernando Galán Pachón:**

Muchas gracias, Senadora. Tiene la palabra el Senador Álvaro Ashton.

**Honorable Senador Álvaro Antonio Ashton Gilrardo:**

Gracias, Presidente. Un saludo especial a la señora Ministra de Vivienda, doctora Elsa Noguera; al señor Subdirector de Planeación, doctor Castro; Viceministro de Vivienda. Sin duda, es un debate de mucha pertinencia; esta Comisión necesita permanentemente hacer seguimiento a todo el ordenamiento territorial y por supuesto a los planes de ordenamiento de los municipios, y es absolutamente válido, es cierto, en la mayoría de los municipios en Colombia están al descubierto en planeación y organización de su presente y su futuro, de tal manera que se nota un crecimiento desordenado y desproporcionado; no hay criterios técnicos que permitan tener insumos en el caso de las mismas administraciones municipales y de los concejos municipales en la aprobación de dichos planes de ordenamiento territoriales. Hay municipios en donde no hay un diagnóstico claro de servicios públicos y aprueban en planeación municipal de esos municipios planes de vivienda que superan por supuesto la oferta de servicios y eso genera una situación muy compleja en la medida en que se da un crecimiento desplanificado de esos municipios, de esas ciudades y de esos departamentos. Es por ello que se hace indispensable pensar, señora Ministra, en un fondo que elimine de alguna manera todo este desorden, esta anarquía y esta suplantación de estudios de municipio en municipio, de tal manera que el IGAC pueda cumplir un papel fundamental.

Uno ve al Instituto Geográfico Agustín Codazzi y lo ve ahí como un elefante blanco, inerte, sin ningún tipo de compromiso en los planes de ordenamiento territorial. Para que un instituto geográfico en Colombia que no cumpla su papel, aquí hay que citar al señor Director del Instituto Agustín Codazzi para que dé una explicación al país de por qué no hay un apoyo técnico a los municipios en materia de ordenamiento territorial; y mire que cuando le hacen consultas a ese instituto, las consultas son privativas, son muy costosas y hace imposible que los municipios de sexta categoría y de quinta, de cuarta, de tercera tengan la capacidad financiera para poderle pagar al Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Entonces ¿en qué estamos? Y eso afecta por supuesto a todas las políticas de vivienda que el

Ministerio en los últimos años ha venido diseñando y planeando y entra en contradicción con los planes de ordenamiento que no son coherentes con las características propias de cada municipio, Senadora María del Rosario, y en ese sentido usted tiene absoluta razón; aquí hay es un facilismo y por eso sería importante evaluar a través de las contralorías municipales, departamentales y nacionales cuáles son las personas jurídicas o naturales que han venido contratando esos planes de ordenamiento. Y vamos a darnos cuenta de que son las mismas o relativamente se turnan dependiendo de la administración de turno y se convierten los exalcaldes en asesores de planes de ordenamiento. Claro, se llevan entre ellos y lo calcan o lo copian en otros municipios y eso es una situación que mucho daño le está haciendo al planeamiento urbano en este país.

Señora Ministra, por mucho interés y yo conozco de su disposición y su compromiso y de su interés en sacar adelante políticas públicas en materia de vivienda que sean compatibles con la capacidad también económica y con la demanda que adquiere el país en materia de soluciones de vivienda, pero si no hay una sincronización entre algunos entes del Estado, no podemos hacer absolutamente a nada. Por eso también es indispensable que Planeación Nacional con su equipo técnico apoyen este tipo de procesos, de tal manera que pueda haber un sinergia entre Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, todo el apoyo técnico y logístico de Planeación Nacional y que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi funcione. De lo contrario, hay que hacer una reestructuración de fondo, Senadora María del Rosario; a mí me parece que el organismo más inepto, ineficiente que hay en este país es el Instituto Agustín Codazzi, por eso creo indispensable, señor Presidente, hacer una audiencia en esta Comisión de Ordenamiento a efectos de poder hacer el seguimiento a la ineficiencia, a la ineficacia de ese Instituto.

A mí me parece que el presupuesto de funcionamiento es excesivo versus los resultados que tiene, de tal manera que esa es una de las profundas preocupaciones que hacen de las políticas públicas en materia de ordenamiento territorial y en materia de vivienda no funcionen como sea o pudiese ser el deseo de quienes administran en este momento esas carteras. Pero hay otro elemento también básico, señores Senadores, y es que con este modelo de centralización de la ejecución presupuestal los municipios no tienen recursos propios para atender apoyo técnico, entonces ese es un tema que hay que revisar y estamos en mora de plantear una reforma profunda a la estructura tributaria colombiana y al régimen de contratación nacional que le permita al país, ¿cierto?, tener confianza en las personas que dirijan sus municipios y sus departamentos.

No podríamos aquí de ninguna manera actuar sobre la presunción de confianza de los alcaldes, de los gobernadores en Colombia. Debemos tener un mínimo de sensatez en ese aspecto y por supuesto entonces poner a funcionar a la Contraloría y a la Procuraduría y los organismos de control para que ejerzan su verdadera función de seguimiento a estas administraciones departamentales y municipales en materia de seguimiento a la contratación y diseñar por supuesto unas políticas públicas transparentes en materia de contratación, por encima de las represiones y poner en funcionamiento todo el equipamiento técnico investigativo que tienen las universidades públicas y privadas en Colombia.

Estamos desperdiciando ese potencial que hoy está en las Universidades de Colombia; todos estos aspectos hacen que hayan necesariamente requerimientos que todos los días los vamos a hacer en materia de modernización de los planes de ordenamiento territorial y que haya también reorientación de políticas públicas en materia de ese ordenamiento, pero se hace menester que entre todos contribuyamos a un nuevo ordenamiento jurídico que sea compatible con los intereses de cada uno de los departamentos, de los municipios y de alguna manera, como se ha dicho, muchos alcaldes llegan y no saben qué van a encontrar ni tampoco saben qué van a hacer y duran los dos primeros años del ejercicio de sus funciones en un limbo absoluto en detrimento del crecimiento de desarrollo sostenible de sus propios municipios y ciudades. Eso es un elemento que también hay que evaluar; si bien es cierto la ESAP le da un cursillo, una inducción, no es suficiente, no son profundamente subsanables los vacíos que tenemos en materia de estructura y formación de nuestros alcaldes y nuestros gobernadores en el mayor de los casos. Por ello espero que este debate que ha traído la Senadora María del Rosario genere unos caminos de solución y sé que en cabeza de la señora Ministra de Vivienda va a haber recepción de la mayoría de estas inquietudes. Gracias, señora Presidenta.

**Presidenta, honorable Senadora Susana Correa Borrero:**

Gracias, Senador Ashton. Continúa el Senador Carlos Fernando Galán.

**Honorable Senador Carlos Fernando Galán Pachón:**

Muchas gracias, Presidenta. Yo me voy a referir primero en términos generales un poco al debate y segundo a un tema específico que planteó la Senadora María del Rosario Guerra que me parece muy muy relevante. Primero pues este es un debate tal vez de los más importantes que hay en el país y es cómo vamos a organizar el territorio. Cómo vamos a ocuparlo, vamos a crecer; cómo vamos a garantizar que la facultad que tiene el Estado de definir el uso del suelo se utilice para promover el desarrollo sostenible y garantizar los derechos de la población; es una discusión fundamental. Cuando uno ve las ciudades cómo han crecido, cómo están creciendo, pues es un debate que tiene muchas aristas que no han sido abordadas de manera adecuada. Entonces qué bueno que esta Comisión lo dé y esperemos conocer en detalle la posición de la Ministra y de Planeación Nacional hoy aquí en la Comisión.

Es una discusión fundamental porque muchas veces nos quedamos con argumentos que no son completos frente a la importancia de discutir la situación urbana del país, de discutir cómo debemos crecer; yo, por ejemplo, viví en Bogotá la forma como durante varios años nos dijeron; no podemos permitir que siga creciendo la ciudad, y eso suena bien, eso en principio suena bien como una teoría digamos de garantizar que no se ocupe la Sabana de Bogotá de manera desorganizada, mal planeada. Sin embargo, esa discusión lo que llevó fue a que permitiéramos una cantidad de desarrollos inadecuados, insostenibles, que generan graves problemas de movilidad, que no garantizan los derechos a la gente, etcétera.

Aquí hay unas discusiones que tiene que dar el país sobre la forma, como dice la Senadora María del Rosario, y el impacto que tiene por ejemplo la evolución demográfica. Una cosa es lo que dice la Senadora; otro tema importante, el país está avanzando por ejemplo en una evolución demográfica que lo lleva a que los hogares sean cada vez más pequeños, entonces donde vivían cuatro o cinco personas hace unos años, ahora viven tres y así progresivamente. Entonces la misma población ocupa más espacio; si a eso le sumamos el crecimiento poblacional, pues ocupamos mucho más espacio; no es que hay una apuesta para que crezcamos, es que es inevitable, y lo que hay es que garantizar que ese crecimiento sea organizado y planeado. También el desarrollo económico de una zona urbana genera presión por mayor demanda de suelo para usos distintos a la vivienda; entre más se desarrolla económicamente un sitio, pues hay más demanda de oficinas, hay más demanda de bodegas, industria, de consultorios, en fin, de todo tipo de actividades que no son vivienda y por ende eso genera una presión para crecer en los municipios y en las ciudades y eso tiene que ser tenido en cuenta.

Entonces esa argumentación de que no había que permitir el crecimiento de Bogotá, que había que cerrar la puerta que creciera Bogotá pues llevó en buena medida a que la Sabana de Bogotá creciera de manera mal planeada y eso lo estamos viendo y lo estamos viviendo. El problema de las entradas de Bogotá más allá de que hay gente eventualmente que sale de paseo y vuelve y se cansa por el trancón de la entrada y eventualmente, digamos, si hay industrias en la Sabana de Bogotá es que mucha gente se va a vivir a Funza, a Mosquera, a Madrid, etcétera, y es gente que trabaja en Bogotá, pero se hizo un desarrollo en esos municipios sin contar con los recursos adecuados para garantizar una integralidad al desarrollo, digámoslo así, donde hubiera movilidad, donde no se generaran municipios dormitorio, sino se promoviera la actividad económica y el empleo en esos mismos municipios donde la gente vive, en fin, todo ese tipo de cosas. Ese es un debate fundamental e importantísimo que lo debemos y a eso me quiero referir en el tema de corrupción, porque yo creo que el tema de corrupción hoy se ha convertido en las principales amenazas del ordenamiento en Colombia, es ese; yo tengo y estoy preparando un debate sobre lo que ocurrió solamente en una región del país. Senador Soto, usted lo ha dicho, ha ocurrido en muchas, pero me voy a referir solamente a lo que ha ocurrido en la Sabana de Bogotá y eso tiene que ver por ejemplo con las campañas políticas; hay campañas políticas que cuestan a la alcaldía de un municipio como Cota más de 4.000 millones de pesos, 5.000 millones de pesos a la alcaldía, imagínense ustedes eso, ¿eso qué es? Eso es producto de mafias que están dedicadas a traficar con los cambios del uso del suelo, a modificar los POT, mafias que tienen que ver con gente, digamos actores privados, pero también funcionarios públicos directamente que con, ¿cómo se llama?, testafierros compran tierras, cambian el uso del suelo de la tierra, se benefician porque logran multiplicarle el valor de las tierras por 5, por 10, por 15, por 20, hasta por más, dependiendo para qué sea el uso. Ese es un fenómeno de la Sabana de Bogotá dramático y eso más allá del hecho de que se está poniendo al servicio o al servicio de intereses privados una función fundamental como es la definición del uso del suelo con la corrupción; es que

eso está promoviendo un desarrollo y un crecimiento que no garantiza los derechos de la gente.

Estamos viendo proyectos de vivienda en la sabana de Bogotá, donde se hacen planes parciales con documentos técnicos de soporte deficientes, gravemente deficientes y que no garantizan un cumplimiento de que haya el pago de cargas por parte de los constructores de manera adecuada. Entonces uno ve proyectos de vivienda donde le dicen lo hicimos, no tenemos recursos para o no incluimos recursos para una planta de tratamiento de aguas residuales, nos vamos a pegar de otro proyecto de vivienda que hay al lado para que nos garantice que podemos utilizarlo, pero eso no garantiza que eventualmente en un par de años no colapsen esas plantas de tratamiento por ejemplo o municipios donde le dicen a uno en cuestión de 3 o 4 años vamos a duplicar la población del municipio. Sin embargo, el plan parcial que permitió esto no incorpora elementos suficientes para tener por ejemplo las vías adecuadas, para tener acceso a educación, acceso a salud adecuado. Entonces estamos por cuenta de la corrupción permitiendo que se desarrolle en muchos municipios del país sin garantizar los derechos de la gente y es que quien termina pagando después por eso, cuando se hace un proyecto de vivienda donde no se garantizan ese tipo de cosas terminan pagando todos, claro y eso es muy fácil para eventualmente el actor que utiliza esas herramientas porque dice yo me meto y después tendrán que poner la plata para hacer las cosas, yo no sé quién las pone, pero tendrán que poner la plata para las escuelas, para los hospitales, para garantizar el tratamiento de aguas residuales, etcétera. Entonces ese es un problema grave que tenemos y solamente ver un estudio por ejemplo de la Universidad de la Sabana donde dicen que el suelo de la sabana centro más del 50% se ha perdido por cuenta de mal uso, 50% entonces uno ve discusiones sobre ¿cómo ocupamos el territorio en Bogotá?, ¿qué está pasando en Bogotá?, ¿qué está pasando con el borde norte?, ¿qué está pasando con Usme?, ¿qué está pasando con Bosa?, ¿qué está pasando? En fin, pero poco ve la discusión en los mismos que se preocupan por eso sobre qué ha pasado con la sabana, ¿qué está pasando con la sabana?, ¿qué ha pasado? y ¿qué va a pasar en la Sabana de Bogotá? Si no tenemos eso en cuenta, y el caso de la sabana es uno dentro de muchos que seguramente están ocurriendo en muchas regiones del país, en muchas ciudades del país; entonces, yo quiero hacer énfasis en eso y pedirle al Gobierno nacional cuáles son los criterios para que garanticemos que esas herramientas que hoy existen se puedan modificar, se puedan blindar, se pueda garantizar que realmente cumplen una función estructurante en desarrollo adecuado, garantizando que se preserven los intereses comunes y colectivos de la ciudadanía; y por eso pasan cosas como por ejemplo garantizar que revisamos los mecanismos de participación ciudadana, los mecanismos de participación ciudadana hoy en muchos casos no están funcionando como deberían funcionar, están cooptados por algunos actores, por intereses en las decisiones que se toman, y no están permitiendo una participación amplia, activa que incida realmente en el eje que quiere tomar el camino, digamos, del desarrollo de un municipio.

Yo por ejemplo vi lo que lo que sucedió en Chía y unas denuncias graves que hay ahí, en municipios de la sabana ha habido cosas parecidas, donde obviamente

terminan los mecanismos de participación cooptados por algunos sectores de interés privado, y eso es nefasto; entonces, no digo que podamos y nunca podríamos pensar en dar marcha atrás en los mecanismos: no, sino blindarlos en garantizar que sean efectivos, que realmente reflejen una participación activa de la mayoría de un municipio, que reflejen que esa participación activa, la mayoría lleve realmente a que las decisiones que se tomen por recomendación y participación ciudadana cumplan un interés general y no terminen beneficiando un interés particular de un constructor, de un propietario y de lo que sea en la tierra; entonces, yo creo que este es un debate fundamental y el Gobierno nacional debería tener y esperamos que hoy nos plantee una visión sobre cómo blindar en los POT modernos esos mecanismos de los intereses que hoy terminan cooptándolos, infortunadamente y digamos desviando el desarrollo de nuestros municipios y nuestras ciudades, sin garantizar un cumplimiento adecuado de los preceptos que tiene la Ley de Ordenamiento Territorial. Gracias, presidenta.

**Presidenta, honorable senadora Susana Correa Borrero:**

Gracias senador Carlos Fernando. Tiene la palabra el senador Senén Niño.

**Honorable senador Senén Niño Avendaño:**

Muchas gracias presidenta. Bueno, un cuarto de siglo después de expedida la Constitución Política de Colombia nos encontramos con que ni un solo departamento de este país tiene un Plan de Ordenamiento Departamental o ninguna área metropolitana, tampoco tiene el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial y que más del 80% de los municipios de Colombia tienen sus POT desactualizados, es decir, un cuarto de siglo que no se ha desarrollado esta política y, bueno, ahora el Gobierno impulsa entonces el programa de los POT modernos que no van a ser pos-modernismo sino en realidad POT modernos, pero aquí hay una serie de inquietudes y de dudas.

Acaba de salir la Sentencia T-445 que le entrega, doctor Galán, las facultades a las comunidades, a los pueblos, para que tomen decisiones sobre qué se va a hacer con su territorio en materia de minería, porque es que la corrupción, doctor Galán, señores senadores y senadoras, nace de los intereses económicos de los negocios que se pretenden imponer por encima de los derechos de los ciudadanos; entonces, hay una persona allí, un empresario llámese constructor, llámese empresa minera, que necesitan las licencias medioambientales, que necesitan los títulos, que necesitan legalizar, no legitimar, legalizar su negocio, y ahí empieza cuando se pretenden golpear los derechos de los ciudadanos o de la ley, por ahí empieza el tema; entonces, me parece que la Corte Constitucional y eso, señora ministra, doctor Manuel, debe ser tenido en cuenta en los Planes de Ordenamiento Territorial, la participación ciudadana para la definición, es más, la Corte incluso le da la potestad a las comunidades de prohibir la minería, porque es que lo que produce la minería, sobre todo esa minería de los metales preciosos, es la más alta contaminación del agua; entonces, nuestra ventaja comparativa de poseer el 46% de páramos y humedales, y nos enorgullecemos de eso, terminamos utilizando tanta agua pura, potable, contaminada y tirada a los ríos; creo que entonces ese

es un tema de gran importancia, es más el manejo de los suelos, dice la Corte, que debe darle un plazo de dos años al Gobierno nacional, a los entes territoriales, para que en dos años se defina si esas licencias medioambientales que le expidieron para la explotación minera tienen o no tienen validez, es eso también una importancia enorme y ahí va a tener que funcionar la Contraloría, Ministerio del Medio Ambiente, las comunidades en esa comisión que va a definir este tema; pero además, yo quiero finalmente para preguntarle al Gobierno y cómo hacemos para que las comunidades también tengan, en esa perspectiva que hablaba el doctor Galán, tengan la posibilidad de definir la preservación de las reservas forestales, y en particular hablo de la Van der Hammen, de la Thomas Van der Hammen, que hoy es agredida por la administración distrital, cuando pretende allí urbanizar hacia la parte norte de Bogotá, de la sabana, ese es uno de los temas pues que valdría la pena también que en los Planes de Ordenamiento Territorial se incluyera en esos POT modernos para que tengamos ciudades inteligentes y humanas. Muchas gracias señora presidenta.

**Presidente, honorable senador Carlos Fernando Galán Pachón:**

Senador Soto tiene usted el uso de la palabra.

**Honorable senador Carlos Enrique Soto Jaramillo:**

Muchas gracias. Un cordial saludo para todos los que nos acompañan, para los senadores y senadora, el plan de ordenamiento territorial o los planes de ordenamiento territorial es uno de los, digamos, de las tareas más importantes que esta comisión tiene que asumir, es la razón además de eso de la existencia de la comisión, por eso tan acorde a su debate senadora, pero también el Gobierno nacional tiene que culturizarse con los planes de ordenamiento territorial, porque la Ley 388 tiene su escala, lo primero que tiene que adoptar un plan de desarrollo o mejor de ordenamiento territorial claramente es la nación, es el Gobierno nacional, la Dirección de Planeación, etcétera, y es fijar los lineamientos muy claros con relación a los parques, etcétera; lo segundo era el departamento, dígame si en algunas de las 32 regiones de los 32 departamentos ustedes han escuchado que el gobernador convoque a una reunión a los alcaldes para discutir con los de planeación, o que ellos mismos hayan adoptado los planes de ordenamiento territorial, y lo dice la Ley 388 claritamente, deben elaborar y asumir su plan de ordenamiento territorial armónicamente, lógico con los municipios, y luego se baja a lo que tiene que ver las áreas metropolitanas, que es también la armonización de todo ese territorio, y luego pues el municipio correspondiente y el primer punto que tocan los planes de ordenamiento territorial es asumir la primer responsabilidad ahí es ordenar lo del medio ambiente, porque de ahí dependen todas las cosas, lo dice la ley claramente, clara y categóricamente y obviamente que sigue en su escala de desarrollo urbano de todos los intereses, no hay cultura en el país de los Planes de ordenamiento territorial, no ha habido preocupación a pesar de la expedición de la Ley 388 del año 1997 de implementación en el 2000, que fue cuando iniciaron los planes de ordenamiento territorial.

En el 2000, obviamente que muchos elaboraban los planes de ordenamiento territorial, más por el cumpli-

mento de la ley que por la profundización en cuanto a la preocupación de darle una calidad de vida a sus ciudadanos, que ya lo explicaba con sus argumentos el senador Galán, ¿cómo podemos optimizar más o proyectar más?, ¿qué es lo más importante?, aprovechamos el aire para liberar mucho más territorio, para dejar más parques, más espacios, más vías mucho más generosas, más espacios deportivos. ¿Cómo lo hacemos?, esa es la gran discusión que se da y, entonces, nos bajamos a la responsabilidad de los concejos y le indilgamos muchas de las responsabilidades de los concejos, es que implementar los planes de ordenamiento territorial es una decisión político-administrativa. ¿Cuántas veces se reúnen realmente todas las partes, gremios, academia, políticos, administradores para discutir todo lo que es la elaboración y la implementación de un plan de ordenamiento territorial que es la función primordial?, ¿cómo podemos?, ¿cuántas veces llamamos a las organizaciones campesinas para analizar?, ¿cuál es el uso realmente? y ¿cómo podemos optimizar más la productividad en el campo?

Que es el ordenamiento territorial, obviamente, el que contempla también la conservación integralmente de los patrimonios culturales, etcétera, etcétera, de tónicos, etcétera, pero es ahí donde nosotros tenemos que mirar y —para no demorarme mucho— en cuanto a los concejos, este Congreso de la República expidió una ley que le reconoce unos honorarios a los concejales de acuerdo a las sesiones, le dijo este Congreso de la República que las veces que se reúnan en comisiones a hacer los análisis también le validan esas sesiones, no, los obligamos a que tengan que ir allá a instalarse, leer el orden del día, hacer unas discusiones bizantinas que no llegan a ninguna parte, no se le dio el valor del análisis realmente a esas corporaciones; entonces, tienen que ir e instalarse los domingos o los sábados para que le puedan reconocer unos honorarios, pero nunca le hemos dado el de una ley de la república el valor de que se pueda analizar la profundidad de los estudios, la cultura de que lo importante de que la labor primordial de ellos no es cuántas veces se sientan a sesionar, sino qué es lo que le producen en cuanto al bienestar, el ordenamiento de la ciudad, la calidad de vida de esos ciudadanos, ¿o no es así?, usted que puede, concejal, doctor Galán, no es así lo que sucede hoy, no; yo creo que nosotros mismos hemos estado equivocados en todo el proceso del enfoque de lo que debe de ser potencializar la región; lo mismo sucede, bueno, no es lo mismo, pero tampoco se ha culturizado en las asambleas, cuántas veces hemos escuchado una asamblea, una discusión de planes de ordenamiento territorial de los municipios, nos falta realmente una cultura; y finalizando con el mismo y aquí termino, vengámonos acá y voy a volver, sin molestar a nadie, sin molestar absolutamente a nadie, no es el ánimo camorrero lo que traigo a colación ni mucho menos, y lo he dicho aquí en muchas oportunidades, aquí el mismo Congreso también, por iniciativa de en ese entonces del Ministro de Vivienda, sencillamente le metimos a la ley la posibilidad de que pudiera el alcalde a través de un decreto incluir de la parte de expansión a la parte urbana el terreno que se necesitara sin reglamentación ninguna, y le dijeron a los concejos o le dijimos, usted lo hace en 30 días ¿qué municipio o ciudad de Colombia puede analizar un proceso con los estudios adecuados en 30 días en cuanto al desarrollo de su infraestructura de los servicios públicos? O lo hace en 30 o lo aprueban o este señor que es el

alcalde lo puede adoptar por decreto, porque el afán era hacer las 100.000 viviendas, que yo las saludo y las apoyé, que yo las defiendo, que es muy importante para el país, pero el afán era hacerlas donde más gente hubiese, no donde más se requería.

Entonces, si nosotros no tenemos una claridad, una conciencia de lo que debe ser el ordenamiento, cómo le exigimos a la provincia, a los concejales, que no tienen los elementos suficientes, de que verdaderamente trabajen y sean muy responsables en cuanto a los planes de ordenamiento territorial, si nosotros mismos lo auspiciamos, los invito a que miremos a Dosquebradas para traer a colación Risaralda, a ver cuántos metros, cuántas hectáreas se incluyeron del área de expansión a lo urbano, y los invito a que soliciten un pequeño mínimo análisis de la responsabilidad que le estamos indilgando a las generaciones que están naciendo, porque todo aquello que no se haga con planeación, mirando cifras, lo único que estamos haciendo es entregarle la deuda al que nace hoy, que la tiene que pagar en unos años, esa es, ese es el cuidado y la responsabilidad que tenemos que mirar, que tenemos que tener, y ahí es donde nosotros tenemos que generar una cultura y, con todo respeto, me da pena tocarlo, porque de alguna manera tengo una gran responsabilidad.

Yo los invito a que miremos el plan de ordenamiento que se organizó en Pereira, que bajamos de 9.000 hectáreas que tenía de suelo de expansión a 5.000, es decir, devolvimos a zona rural 4.000 hectáreas, con una gran discusión, porque ustedes se imaginarán los intereses que hay, claro, se cayó un plan de ordenamiento territorial desafortunadamente por una actuación de forma del concejo, que fue que votaron, no votaron públicamente, votaron por balotas y yo no sé, ojalá y que en esta nueva discusión que se está dando, se dé esa discusión con la responsabilidad de mirar en las generaciones que nacen y crecen que es la razón precisamente de ordenar todo esto, por ejemplo, hoy con el traslado del batallón, usted que conoce allá mi querida doctora, es el único suelo que tenemos para darle un parque a toda la ciudad para dentro de hoy y dentro de 200 años, es el único, yo le decía al señor Ministro, señor Ministro usted y yo somos sesentones, nos falta muy poco, pero los tataranietos y las descendencias dentro de 100 años van a agradecer eternamente que se actúe con responsabilidad, y he traído a colación también aquí, doctor Galán, usted que le interesa Bogotá y que tiene un gran papel por desarrollar, más de la tarea que ha cumplido, y es, que tal que el Parque Simón Bolívar no se hubiera dado la pelea Virgilio Barco, suelo el mejor de Bogotá, bien costoso, me imagino cual fue en ese entonces, cual fue la discusión tratando de que eso se pudiesen desarrollar edificios muy bonitos, muy bellos físicamente, eso no tenemos sino que reconocérselo en paz descansa a Virgilio Barco que tomó la decisión y a quienes lo acompañaron en ese entonces, imagínese en todo el proceso.

Entonces, hombre, esas decisiones, las que va reconociendo el tiempo, por eso la responsabilidad política y la responsabilidad administrativa no puede ser pensar en hoy y/o en el resultado de mañana, se tiene que pensar en el de pasado y en el de mucho más allá, si queremos realmente contribuirle a eso, esto no es solamente exponer los temas con algún criterio de resultados inmediatos, que yo sé que la intención no es esa de ninguno de los que plantean los temas, pero es a eso lo que tenemos que invitar, a que creemos una

cultura realmente de lo que debe ser el ordenamiento territorial y cuando aquí nosotros planteamos esto, es porque nosotros mismos hemos ayudado a concentrar solo en el cerebro la población, es decir, solo en las áreas metropolitanas es donde hay más conglomerado, es lo que más nos interesa, porque es donde hay más votos, por donde se mueve más la economía, sin pensar en el desarrollo armónico del país. Gracias.

**Presidente, honorable senador Carlos Fernando Galán Pachón:**

Muchas gracias senador. Tiene la palabra la ministra Elsa Noguera.

**Ministra de Vivienda, doctora Elsa Noguera:**

Bueno, muy buenos días a todos, sea lo primero decirles que celebramos la invitación o la citación que nos hicieron en este debate, consideramos que el tema no solo es importante, sino es oportuno, dado pues todo lo que ustedes han señalado. Desde el ministerio somos unos convencidos de que los planes de ordenamiento territorial no solo se convierten en una herramienta legal o en un marco legal que establece unas normas de uso de suelo y de edificación, sino que es una herramienta poderosa para impulsar el crecimiento y el desarrollo de la población, que es lo que nos permite, o es una hoja de ruta que nos permite alcanzar las visiones de ciudad, y si bien, digamos, estamos en una etapa de maduración, los planes de ordenamiento territorial sí permiten ese doble propósito de construir ciudades incluyentes que permitan el acceso a los bienes y servicios sociales de las poblaciones más vulnerables, así como también los grandes desequilibrios de pensar la ciudad como un modo económico, de nada nos sirve que se genere todo eso, y que también utilice un servicio social, si no le damos a la gente oportunidad de trabajo, de tal forma que a través del ordenamiento territorial podemos lograr ese equilibrio, por supuesto, respetando el medio ambiente, ahora soy un poquito más optimista, en cuanto, o sea, reconocemos claramente, ahora vamos a ir sobre cada uno de los puntos, pero yo sí creo que el país ha dado grandes avances, y nos comparamos con otros países lo relacionado con ordenamiento territorial vemos que apenas están sacando las normas, y de hecho, hace dos años en el Foro Mundial Urbano en Medellín, eso fue lo que resaltaron, que hubo marco legal, o sea, el Congreso ha venido cumpliendo, ahora lo importante es ver cómo se adoptan todas esas herramientas, pero lo cierto es que hace 20 años el país tomó una decisión relacionada con la autonomía, entonces de alguna forma y yo que vengo del territorio y que sé lo que es un plan de ordenamiento que no se cumple y un plan de ordenamiento que sí se cumplió, aquí hay unas realidades en los territorios, no es solamente la autonomía que hay que tener en cuenta.

Entonces, lo primero que yo destacaría es que por lo menos tenemos, todos los municipios que adoptaron bien o mal, tomaron una mayor conciencia de que había que adoptar los planes de ordenamiento; segundo, hay unas realidades y particularidades, y la doctora Susana nos mencionó, de cada municipio que deben tenerse en cuenta, no es lo mismo los municipios grandes o las ciudades capitales o el sistema de ciudades que definió Planeación Nacional en el 2014, y entiendo que los POT, pero bueno, ahora Manuel nos precisará más, los POT estaban pensados para las grandes ciudades,

para las 100 ciudades que concentren la mayor población, el 75% de la población en Colombia, sin embargo, con el tiempo y creo que es una de las razones por lo que la lista ha variado, fueron encontrando qué ciudades ya adelantaron, como por ejemplo Barranquilla, por ejemplo Medellín, ya tenían los POT entonces ya la asistencia técnica no se hizo necesaria, pero eso ¿qué nos permite? Que la asistencia que hoy está dando el DNP llegue a los municipios pequeños, y la idea que vamos a tener, pues un grupo como más mezclado que van a recibir las asesorías, entonces si miramos solo el 5% de los municipios tienen POT, el 15% tienen planes básicos de ordenamiento territorial y el 80% tienen estrategias de ordenamiento territorial, es decir, 885 municipios son pequeños.

Entonces, digamos que para nosotros es importante como ponernos en ese contexto, porque las acciones que debemos emprender tienen que ir orientadas a cada uno. ¿Eso qué permitió?, que los municipios tuvieran un mayor conocimiento, es cierto, hubo problemas de todo tipo, la delimitación no sabíamos geográficamente cómo eran, no teníamos planos cartográficos, no teníamos catastro actualizados, cuando se adoptaron y ahí sí quiero remitirme a lo que dijo el doctor Ashton y es la debilidad que tenemos en el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, sumado a las debilidades que tenemos en los territorios, de hecho cuando sale todo esto, como se formula en los planes o los planes básicos, en una oficina en Planeación Nacional porque era, digamos, un mandato legal que teníamos que cumplir, pero realmente estas ciudades tomaron mayor conciencia, como lo dice el doctor Soto, sobre la importancia de la gestión urbana; ahora tenemos que ubicarnos hace 20 años, hace 15 años, hace 10 años, lo que era la problemática de nuestras ciudades, y estamos en un proceso de descentralización, donde no solo hubo una descentralización territorial, sino una descentralización financiera que también llevó al colapso del 2000, que afortunadamente se fue resolviendo, que fue cuando la gran mayoría de municipios quebraron o entraron en Ley de Quiebra; pero en qué soy optimista, en que tenemos un muy buen marco legal, de hecho sigo pensando que la Ley 388 funciona, a pesar de que tuvo debilidades en la primera generación de planes de ordenamiento territorial, es muy buena esa norma.

Ahora si queremos hablar de planes de ordenamiento departamental ahí tocará expedir una nueva norma, porque lo cierto es que esta norma le dio todas las, digamos, la autonomía y las competencias a los municipios para todo lo relacionado con la definición del ordenamiento territorial; entonces ¿qué tenemos también? Un mayor inventario de los temas ambientales que antes no los teníamos y ahora los tenemos; ¿en qué hemos fallado?, entonces sí hubo avances, de hecho hay reconocimiento de instituciones internacionales como es ONU-Hábitat; si lo comparamos con la región, Colombia ha avanzado muchísimo; ahora tenemos es que ir corrigiendo las debilidades que ya hemos encontrado y que la doctora María del Rosario identificó con mucha precisión, pero lo único es que no podemos desconocer que hay autonomía, sí, aquí de alguna manera dependemos de los alcaldes, porque esa decisión la tomamos hace 20 años, eso no quiere decir que desde el Gobierno nacional no podamos tomar acciones que permitan un mejor ordenamiento desde los territorios; entonces, sin duda, cuando empezaron a adoptarse encontramos

una enorme debilidad institucional, para nadie es un secreto que los municipios poco a poco hemos o han ido adquiriendo esas capacidades en materia financiera, en materia de planeación, en materia de inversiones tecnológicas, que es lo que les va a permitir tener, bueno lo que ya mencione catastro, planos cartográficos; pero también hay otro componente que no quiero dejar, como la gestión de riesgos, si no es por lo que tuvimos en el 2010 creo que el país no había tomado dimensión de lo importante que es prevenir antes que atender los fenómenos naturales; es cierto que hay unas amenazas ya no las podemos controlar, son amenazas que día a día se profundizan, relacionadas con el cambio climático, de tal forma que todos los municipios deben adoptar un plan para gestionar sus riesgos, y lo cierto es que no lo tenían la gran mayoría, es una realidad y ahí es donde el Gobierno nacional debe ir dando el apoyo, por lo menos a nosotros en Barranquilla no lo dio y afortunadamente como se hicieron unas alianzas con la Unidad de Riesgo, cuando se formuló nuevamente en el 2013 y 2014 el POT ya disponíamos de una herramienta para gestionar el riesgo lo pudimos adoptar en el POT, pero también la poca participación, y aquí es donde yo quiero hacer mucho énfasis, que si bien desde el ministerio celebramos el apoyo que tenemos hoy con el DNP en toda la asesoría técnica que están dando en estos 100 municipios, bueno la lonja se ha sumado, Camacol, esto no lo teníamos hace 15 y 20 años, porque de pronto no habíamos tomado conciencia de que la gestión humana era fundamental para mejorar la calidad de vida de la gente, pero todas estas asesorías y ha sido la línea del ministerio, de hecho siempre que hablamos del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio todo el mundo las competencias en vivienda, en agua potable, en alcantarillado y nos olvidamos de que uno, quien determina el marco legal para todo el ordenamiento territorial es el ministerio.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 teníamos una meta, de apoyar 400 municipios, yo particularmente desde Barranquilla tuve el apoyo del ministerio, lo que nunca pensé es que iba a trabajar de cerca con el ministerio, pero nos dieron. fue un apoyo permanente, no nos hicieron los planes de ordenamiento, y en eso tenemos que insistir, los municipios tiene que ser los que formulen sus planes de ordenamiento, no importa que nos demoremos 2, 3 años, pero los municipios si no plantean una visión de ciudad, los planes de ordenamiento simplemente pasarán a lo mismo que ocurrió con la primera generación, no se cumplen las metas establecidas; entonces, lo más importante desde el Gobierno y desde las distintas entidades es lograr que los municipios se conecten con la responsabilidad y competencias que tienen, que cuando elaboren los planes de ordenamiento sea de cara a los ciudadanos, que todos adopten esa visión de ciudad, formulen o digan qué es lo que quieren y luego los planes de ordenamiento se vuelven una herramienta que les permite cumplir esa visión de ciudad; entonces, cuando uno llega a revisar, porque no es un marco legal únicamente, sino que los planes también tienen proyectos y programas específicos, ¿qué fue el balance?, no se cumplieron. ¿Por qué no se cumplieron?, porque nadie los sentía como propios, simplemente los formularon al interior de la Secretaría y no se sintieron como propios.

Uno de los grandes desafíos, porque yo sí lo quiero ver más que como una debilidad que el 80% tengan los

planes vencidos, más que vencidos los tienen es, bueno ¿qué estableció la Ley 388? Que una vez se formule por primera vez el Plan de Ordenamiento pasarán 12 años antes de que se pueda formular nuevamente ¿por qué? Porque se supone que las bases que inspiran esos Planes de Ordenamiento no cambian, que es todo lo relacionado con la población, el tema medioambiente, la visión que tiene de los sistemas de transporte público, entonces para darles una visión de largo plazo la norma se blinda y dice solo pueden hacer algunas modificaciones en caso de que lo determinen los alcaldes para ajustar sus Planes de Desarrollo a los Planes de Ordenamiento Territorial ¿en la práctica qué ocurrió? Que en cada, no en todos, porque Bogotá es un claro ejemplo a pesar de las debilidades y dificultades que los Planes de Desarrollo sí se ajustaban al Plan de Ordenamiento Territorial, de hecho uno escucha a Mockus cuando dice, o sea él fue Alcalde, como Plan de Ordenamiento y sin plan y que fue mucho más fácil gobernar con Plan de Ordenamiento Territorial, obviamente eso es Bogotá, los municipios estamos lejos de que eso se logre, pero cuando ya es una visión de ciudad el gobernante que llegue necesariamente tiene que adoptar los proyectos y programas que se fijaron en ese Plan de Ordenamiento Territorial, entonces más que una debilidad de que los tengan vencidos, porque siguen vigentes, lo que pasa es que de pronto ya no están acorde a las necesidades de los municipios, debemos verlo como una oportunidad, de pronto estamos a destiempo, como lo señalaba la Senadora, pero nunca es tarde, o sea, por qué no aprovechamos esta coyuntura, para que se generen este tipo de debates, pero si tenemos que darle responsabilidades a los Gobernantes Locales y lo digo, porque es que el país lo decidió hace 20 años de darles la competencia y hay unos temas de autonomía, entonces desde el Gobierno nacional si tenemos que insistir en que los alcaldes, pero yo quiero contar una anécdota, recién llegada al Ministerio, Camacol me invitó a un gran encuentro con la construcción de ciudades de calidad y me llamó poderosamente la atención de ver el gran interés que tienen los municipios en buscar acompañamiento y asesoría para los alcaldes trataban de llegar, hay una realidad, cuando un alcalde está saliendo no le interesa en absoluto los Planes de Ordenamiento Territorial ¿por qué? Porque ya están de salida, tienen que entregar las obras, tienen que correr entonces cuando empiezan a vencerse que fue entre 2014 y 2015 de pronto no asumieron esa responsabilidad, pero yo hoy en cambio veo una oportunidad, son alcaldes que están entrando, que van a poder ver sus Planes de Ordenamiento Territorial totalmente aprobados, entonces un poco la invitación es a ver de qué manera nos unimos Congreso, como por supuesto Gobierno, DNP y Ministerio, también la lonja en Camacol son fundamentales y han mostrado un gran interés para ver cómo apoyamos a estas entidades territoriales, porque lo cierto es que las entidades territoriales tienen una bajísima capacidad, pero lo que no puede pasar es que reemplacemos las competencias y lleguemos a formularlo, de hecho me contaban el Ministerio, no, y yo creo que hay consenso en que eso debe ser la línea, el Ministerio, cuando hablaba yo con el equipo si bien a mí me prestaron fue un apoyo permanente y cuando hay un apoyo permanente es que uno hay veces no entienden desde los municipios cómo se interpreta la ley, entonces uno hace consultas al Ministerio, a Planeación y esos conceptos nos van sirviendo para poder darse como el debate con los ciudadanos, pero también con el Concejo o tam-

bién nos van dando como interpretaciones de la norma y todo eso ayuda para fortalecer las capacidades desde los territorios.

Bueno, en cuanto, voy a ir tratando de responder varias preguntas que nos hicimos, entonces a mi juicio ese debe ser como la hoja de ruta, es ver de qué manera vamos dando todo ese acompañamiento y empezamos a verlos como una oportunidad, si bien hoy los territorios, es que a mí me pasó, yo goberné mitad de año, mitad de Gobierno con un POT desactualizado y lo único que hacía era acelerar un crecimiento desordenado, porque como ya habíamos enunciado que íbamos a quitar unas cosas y poner otras, los constructores salieron corriendo y pasó aquí en Bogotá, a sacar licencias, licencias, licencias y generó pues un último, pero es una realidad, entonces yo hay veces digo la carrera trae cansancio y hagamos unos verdaderos Planes de Ordenamiento que permitan la inclusión social y la productividad de las ciudades, pero con el espacio público que también la doctora María del Rosario la mencionó, yo sí estoy convencida al igual que ustedes, todos lo señalaron que nada democratiza más un territorio y una población que el espacio público. En Colombia estamos súper atrasados, o sea, tenemos unos niveles inaceptables de Punto 5, Punto 8, 1 metro cuadrado por 2 metros en la ciudad pues más avanzado, metros cuadrados por habitante, pero lo cierto es que ya en ciudades están hablando del 8, 10, 15 y hasta 20 metros cuadrados por habitante y tenemos una oportunidad única de generarlo, ahora ¿por qué pienso que es lo que democratiza el territorio? Les hago ejemplos normales, cuando estamos en un parque, en una plaza, en una calle, en una esquina todos nos sentimos libres de entrar, de salir, de permanecer, sentimos que el espacio público nos pertenece a todos, no hay ningún tipo de división, no importa a qué clase social pertenezca, no importa qué religión, no importa nada, todos somos iguales porque el espacio es de todos y ¿qué es lo que tenemos que lograr en las ciudades de calidad? Que sintamos que estamos mejor afuera que en nuestras viviendas, cuando eso se logre quiere decir que tenemos espacios públicos adecuados, ahora el punto es ¿cómo lo logramos? Tiene que haber o tiene que ser esa meta incluida dentro de la visión de cada ciudad, es el territorio el que tiene que definir cuántos metros cuadrados quieren para sus habitantes y una forma de hacerlo es acompañarlos en el proceso de elaboración, cuando se tiene claro cuál es la meta, ahora sí dependiendo a 12 años, a 20 años, porque hay Planes de Ordenamiento que son a 12 o a 20 años, eso no quiere decir que no se pueda hacer nuevamente a los 12, pero hay ciudades como Barranquilla que lo adoptamos a 20 años para tener como una visión más de largo plazo y unos proyectos específicos que se cumplen en el corto, mediano y largo, entonces cuando eso se define, bueno queremos 8 metros cuadrados que es una meta aparentemente baja, pero cuando está en uno de un esfuerzo gigantesco y además para que sea real eso sí empezamos a poner metas que no vamos a cumplir, simplemente pues para qué hicimos el POT, ahora ¿cómo lo financiamos? Si bien hay todo un tema de cargas y beneficios, lo cierto es que por ahí no se puede financiar todo, es una realidad, hay instrumentos financieros como lo señaló la doctora María del Rosario, como es valorización, como es la plusvalía, pero más allá de esas herramientas también hay proyectos específicos sobre los cuales debemos trabajar, aquí el doctor Soto mencionó lo del batallón de Pereira, para

serle honesto no conozco con precisión qué es lo que se busca, pero sí puedo mencionar el traslado del batallón de la ciudad de Barranquilla, los batallones, las cárceles, las bases navales han quedado atrapados en las mejores, los clubes han quedado atrapados en las mejores tierras de la ciudad y la tierra es de todos, entonces hay que ver de qué manera le damos mejor a uso.

**Presidente, honorable Senador Carlos Fernando Galán Pachón:**

Con la venia de la Ministra una interpretación del Senador Soto.

**Honorable Senador Carlos Enrique Soto Jaramillo:**

Solamente para hacer una precisión con relación a ese tema, no, yo lo traje a colación como un ejemplo, no, yo estoy plenamente de acuerdo con el traslado del batallón, creo que es la mejor decisión y ya está digamos que el terreno listo con un terreno muy generoso para construir 300 o 400 hectáreas en La Virginia, en un terreno de extinción de dominio en Miralindo, que se denomina, lo que yo, lo que estoy diciendo y lo que pide la ciudadanía, más que lo que yo esté diciendo, es que la gran mayoría de la porción de ese terreno que está en el corazón como usted lo dice de la ciudad se deje para un parque, porque es la única oportunidad de tener un pulmón, es eso de las 90 y pico de hectáreas, pero realmente que están integradas un 62, que por lo menos 40 no sé cuántas se deje para un parque que no se haga el desarrollo inmobiliario con el argumento de que es que faltan 150 mil millones de pesos para trasladarlo, es mucha plata y el país tiene dificultades, pero es nada para lo que significa para una población hoy de 500.000 habitantes, con el Área Metropolitana de 700.000 frente a lo que va ser el crecimiento demográfico de la misma ciudad para las generaciones que vienen.

**Presidente, honorable Senador Carlos Fernando Galán Pachón:**

Esa herramienta Ministra nos dirá, es el Plan de ordenamiento, que está en la Ley de Ordenamiento Territorial que busca que las cárceles, los batallones, los clubes pueda eventualmente ser sacados de la ciudad y que en esos terrenos se haga un parque en una porción mayor al 65% y el resto se permita desarrollos para financiar toda la operación y para financiar una serie de cosas, eso es, me imagino lo que se está utilizando y se utilizó en Barranquilla.

**Ministra de Vivienda, doctora Elsa Noguera:**

Sí, digamos eso era un poco el ejemplo, como el esquema del espacio público es tan complejo y tan costoso que tenemos que ser creativos, peroafortunadamente los Planes de Ordenamiento Territorial nos lo permiten, entonces quería mencionar el caso de Barranquilla, que a mi juicio fue muy bueno y fue una gran ganancia y creo que hoy va a servir para este tipo de traslado, llevábamos años diciendo que el batallón está en el mejor lugar, ahí deberíamos tener el gran parque, pero resulta que nunca teníamos los recursos para comprar esas 50 hectáreas que tiene hoy el batallón del Ejército en Barranquilla que cuestan \$215.000 millones de pesos, entonces lo que dijimos fue ¿por qué no

aprovechamos el POT? y todos los grandes, digamos, lo que es las cárceles, los clubes pa' que veas, eso no lo metí, que hay uno solo adentro, pero lo hemos debido considerar, bueno lo que fueron las cárceles, la base naval y el batallón dejamos la estructura financiera dentro del Plan de Ordenamiento, entonces ¿qué logramos? Darle altura a 15 hectáreas, son 51 y 36 hectáreas quedan necesariamente como parques y espacio público para la ciudad, no le cuesta un peso a la ciudad lo único que tenemos después que buscar son los recursos para adecuar el parque, pero el terreno no le costó un peso, entonces un poco es fomentar no solamente pues esquemas como la plusvalía, la valorización sino también los proyectos que permiten compartir la tierra donde el 35% se le entrega a un privado y el 65% queda en espacio público, sino es imposible lograr avances importantes en generación de grandes extensiones de espacio público.

**Presidente, honorable Senador Carlos Fernando Galán Pachón:**

Ministra, con su venia un comentario también de interpretación breve de la Senadora Susana Correa sobre ese tema específico de espacio público.

**Honorable Senadora Susana Correa Borrero:**

Gracias Presidente. Ministra, sí, Colombia tiene un nivel de espacio público muy por debajo de los estándares internacionales, o sea, si vemos hoy tenemos más o menos como un promedio de 3.4 metros cuadrados por habitante y si vemos a Miami tiene 34, Buenos Aires tiene 22, Barcelona tiene 7 y venimos a las ciudades importantes de Colombia y Colombia tiene, Medellín que es el que más tiene, tiene alrededor de 3.6, Bogotá 3, Cali 2.8, Barranquilla, su ciudad 1.4 entonces uno empieza a mirar bueno realmente ¿cuál es el estándar que sería bueno para Colombia? Y ¿quién lo define para estas ciudades? Porque si nos vamos a los estándares internacionales pues estamos súper abajo a excepción de Barcelona que podemos estar casi que en la mitad, pero de las otras ciudades estamos muy, muy por debajo, entonces yo no sé, yo le quería preguntar a ustedes ¿quién define el estándar para Colombia y el estándar para cada ciudad? Porque yo pienso además que dependiendo también de la situación geográfica a cada ciudad podría llegar a ser diferente, pero ¿qué directrices o que requerimientos se tienen en Colombia para saber hasta dónde puede llegar cada una de esas ciudades?, tenemos claro, el Senador Soto lo ha dicho y usted también lo ha dicho, hay ciudades que tienen clubes adentro, que las áreas son gigantes, nosotros en Cali no tenemos solamente la base aérea sino también tenemos a los militares que también son espacios gigantes dentro de la ciudad, pero ¿cómo podemos saber nosotros qué ciudad y a qué estándar debe llegar? Es como mi pregunta. Gracias Presidente.

**Presidente, honorable Senador Carlos Fernando Galán Pachón:**

Gracias Senadora, Ministra tiene el uso de la palabra.

**Ministra de Vivienda, doctora Elsa Noguera:**

Lo cierto es que como hay un rezago tan alto uno no se puede plantear esas metas tan altas, un promedio que

es ideal debería ser 8 metros cuadrados por habitante, pero hay que ver el punto de partida de cada ciudad y ¿cómo lo van a lograr? ¿Si tienen cómo financiarlo o no? Y por eso planteo que no solo nos enfoquemos en las herramientas financieras tradicionales, sino en este tipo de proyecto de reubicación de infraestructura que quedó atrapada en el corazón para poder avanzar rápidamente, si no vamos avanzando de 5 hectáreas, 3 hectáreas, 4 hectáreas, pero no podemos avanzar con parques de 35 que sería como lo ideal.

Bueno también, quiero ir también sobre otros temas, ah bueno ¿cómo debe?, o ¿cuál debe ser el principal reto de ordenamiento urbano? También depende de la visión de ciudad, si las ciudades quieren expandirse, si las ciudades quieren más bien densificarse y lograr una renovación o si quieren lograr un poquito de las dos dependiendo de esa definición, de ¿qué es lo que quieren? Ahí sí se van tomando o se van identificando las rutas, entonces todo eso debe ir incluido en la visión de ciudad, que debe ser la base de cualquier Plan de Ordenamiento Territorial, lo más importante y no se debe dejar por fuera y afortunadamente hoy hay una gran frente al tema de inclusión social, tenemos que garantizar el acceso a los servicios y a los bienes de la poblaciones más vulnerables como son los colegios, CDI, las vías pavimentadas, todo lo que es los centros de salud, que queden ubicados estratégicamente para que queden cerca a la población; el transporte, hay que definir todo lo que la ciudad quiere, el transporte público masivo, si quieren fomentar el uso de la bicicleta, mejorar los andenes para que podamos caminar en la ciudad tranquilamente, hay ciudades que son imposibles, por lo menos la mía, los andenes son terribles, pero ya hay una ruta para que de verdad podamos transitar la ciudad caminando si queremos; bueno todo el tema desmotivar el vehículo, eso hay veces suena fuerte, pero si no tenemos sistemas de transporte público eficiente vamos a seguir promoviendo la congestión con el uso del vehículo particular, la gestión del riesgo, hoy por nada del mundo los POT pueden dejar por fuera la gestión de riesgo, tenemos que además castigar suelos, si hay suelos que están en zonas de alto riesgo no mitigable, no podemos permitir más la construcción no solo de vivienda sino de infraestructura como son acueductos, como son colegios, como son centros de desarrollo infantil; en medioambiente también, yo creo que apenas el país está tomando conciencia de que tenemos que cuidar el medio ambiente y que tenemos que garantizar un mejor futuro para las futuras generaciones.

Pero ya hoy a través de las distintas políticas se está fomentando lo que es el mecanismo de desarrollo limpio para reducir los gases de efecto invernadero y esto también debe incluirse en los Planes de Ordenamiento Territorial, concepto como la construcción sostenible, como tenemos un uso más racional tanto de la energía como del agua, como vamos protegiendo el recurso hídrico a través del tratamiento de las aguas residuales, la disposición final de las basuras, la arborización y zonas verdes deben ser metas específicas que queden incluidas en los Planes de Ordenamiento Territorial o en espacio público; seguridad urbana no hay nada que deteriore más la calidad de vida de los territorios que la inseguridad ciudadana, por eso es tan importante que dentro de la planeación del territorio también tengamos ese concepto, por ejemplo la renovación de los centros históricos, cuántos centros históricos llenos de un patri-

monio arquitectónico riquísimo los tenemos totalmente abandonados, inseguros y no estimulan para nada el desarrollo y la calidad de vida de los territorios y bueno, con relación al modelo de viviendas gratis que también fue algo que nos preguntaron no solo de viviendas gratis sino las viviendas para las familias entre 1-2 y 2-4 creo que es la mayor muestra de una planeación moderna, ¿cómo logramos esa articulación con los territorios para generar el suelo, para ajustarnos a sus normas urbanas de tal forma? y de hecho esa es la razón por la cual no tenemos programas de vivienda en todos los municipios, hay nos municipios que fue imposible llevar vivienda, porque no logramos conectar lo que fue la norma urbana de ellos con los proyectos de desarrollo de vivienda nuestro y prácticamente lo que se buscó o lo que se logró fueron dos propósitos, lo primero fue que se habilitó el suelo y se pudieron construir esos proyectos de vivienda, pero sin duda evitó que siguiéramos con unos asentamientos urbanos informales de invasión, porque bueno no lo mencioné, pero ustedes lo dijeron mucho en todas las intervenciones y lo cierto es que Colombia es un país que ha logrado un crecimiento de las zonas urbanas mucho más acelerado que otros países y no podemos desconocer que hay unas realidades en el campo colombiano, que fueron las que originaron ese desplazamiento, la violencia y el conflicto aceleró ese proceso de desplazamiento de las poblaciones desde el campo a las ciudades, entonces en los POT de pronto me he concentrado mucho en lo que es todo lo que hay que hacer en el casco urbano, lo cierto es que hoy también tenemos que impulsar el desarrollo rural para evitar ese desplazamiento si bien hay que prepararlo, porque nos está llegando mucha gente a las ciudades también tenemos que ver de qué manera garantizamos los servicios y la productividad en el campo, porque bueno, nada más para mirarlos desde nuestro sector, si bien el país ha aumentado una cobertura de agua potable y alcantarillado, lo cierto es que hoy estos los tenemos en el campo y hay que ver cómo vamos reduciendo esa brecha para que el campo sea cada vez más productivo, para que tenga mejores condiciones de calidad de vida, para que supere condiciones de pobreza, de tal forma que desaceleremos el crecimiento, se tiene previsto si seguimos con la misma tendencia, hoy tenemos el 28% de la población urbana que en 20 años el 83% si no hacemos nada, si nos preparamos podemos lograr un crecimiento no tan acelerado, entonces decirles que compartimos con ustedes un tema que tiene que estar en la agenda nacional, la coyuntura es muy favorable para todos, tenemos la posibilidad de que el país realmente tenga Planes de Ordenamiento Territorial que se adapten a las realidades o municipios y si logramos que tengan digamos que unos POT bien formulados que vayan de acuerdo a lo que quieren los ciudadanos de esos territorios sin duda vamos a tener ciudades de calidad en el futuro.

**Presidente, honorable Senador Carlos Fernando Galán Pachón:**

Muchas gracias Ministra, tiene la palabra el señor Subdirector de Planeación Nacional.

**Subdirector del DNP Manuel Fernando Castro Quiroz:**

Muchas gracias señor Presidente, a la Mesa Directiva y a los honorables Senadores, a la Senadora María del Rosario por la citación y a la señora Ministra.

Pues yo voy a tratar de ser muy breve, creo que la Senadora citante ha hecho un diagnóstico muy completo de la situación de los POT en el país que celebramos mucho, que agradecemos mucho, porque además recoge buena parte del diagnóstico que el Gobierno mismo ha hecho, sí, tanto el Ministerio como el Departamento Nacional de Planeación y que son la base para, para los planteamientos que se han hecho en el Plan Nacional de Desarrollo y en este programa que nos tiene aquí en esta discusión, yo voy a ir brevemente sobre las preguntas que nos ha planteado la Senadora, lo primero es qué estudios ha hecho la Entidad que nos llevaron digamos a hacer este planteamiento, yo quisiera resaltar solamente los más importantes, lo primero es que hubo un estudio de impacto de la Ley 388 de 1997 y sus instrumentos, tenemos las misión de sistema de ciudades que hizo quizás el análisis más exhaustivo que ha hecho el país en décadas en cuanto a la evolución de los procesos de urbanización en el país, de localización de la población, qué está pasando en las ciudades y luego tenemos otro estudio complementario también de muchísimas profundidad que es la misión para la transformación del CAM que nos permitió tener una radiografía muy clara del país, de las ciudades por un lado con la misión y del campo por el otro lado, ¿qué nos expresaron estos estudios junto a otros elementos y otros estudios que se han venido haciendo aquí en el país?, ¿qué nos mostraron? Nos mostraron en primer lugar el gran desequilibrio que hay entre lo urbano y lo rural en Colombia y nos mostraron también que los instrumentos que hemos ido desarrollando, si bien son instrumentos muy importantes y que denotan un desarrollo institucional del país cada vez más grande en materia de ordenamiento y que si bien son muy importantes todavía tienen muchas limitaciones y aquí yo quisiera hacer simplemente un paréntesis en los países de la OCDE especialmente los países más avanzados, estas discusiones de ordenamiento y de los instrumentos de ordenamiento se dan hace más de un siglo, hace más de un siglo, sí, nosotros hemos empezado muy recientemente y claro esto viene de la mano las discusiones de la descentralización en el país que aunque para muchos es vieja, realmente es muy reciente, realmente es muy reciente, dos décadas o casi tres décadas de descentralización es muy poco tiempo en desarrollo institucional para una Nación, todos estos instrumentos hacen parte de un proceso de desarrollo institucional y hay que verlo de esa manera en el sentido de que no hay que desconocer las fortalezas de lo que hemos logrado.

Si bien estos instrumentos tienen todavía unas oportunidades muy importantes para desarrollar, por esa razón es que hemos dicho los POT de primera generación que implementó el país y que son de muy reciente implementación pues fueron un avance muy significativo, pero denotan grandes falencias, grandes falencias, yo quiero, la Senadora señaló casi todas, pero yo quisiera enfatizar solamente en una, en una que me parece importante, cómo se está dando este debate aquí en esta Comisión que me parece que es donde se debe dar, es que los Planes de Ordenamiento territorial del país han tenido un sesgo urbano muy fuerte, muy fuerte, solo un 3% de los POT que tenemos hoy incorpora el ámbito rural dentro del instrumento, eso yo creo que habla por sí solo, habla por sí solo, los POT han sido instrumentos para ordenar y planear el desarrollo urbano, pero no el desarrollo equilibrado de los municipios que son tanto urbanos como rurales esto es muy importante y

si bien como lo señaló la Senadora es mucho menor la población que vive en áreas rurales, especialmente en áreas rurales dispersas, es muy importante generar los equilibrios adecuados entre el desarrollo de lo urbano y lo rural, entonces este es un primer punto que estaban todos los elementos diagnósticos, le voy a pedir que sigamos, estoy pasando una diapositivas que resaltan un poco estos puntos, pero no nos vamos a detener en ellos, porque creo que la Senadora los planteó y los planteó muy bien todo lo que tiene que ver con los conflictos del uso del suelo, las vocaciones del territorio y del uso del suelo que en esencia son los aspectos que un POT moderno o antiguo debería regular, o sea aquí no es un tema de que el POT moderno o el POT antiguo, ¿qué son esos aspectos? Un POT debe definir con precisión cuál es el área de un municipio que por su vocación debe ser destinada a garantizar la expansión de las áreas urbanas, o sea suelos con vocación de expansión urbana, ¿cuál es el área de los suelos que debe ser destinado?, ¿cuál es el área de los suelos de un municipio que debe ser destinado a conservación, a protección a parques naturales a espacio público? ese es el tipo de aspectos que un POT debe regular y no los debe regular de forma digamos simplista sino informada, porque por eso es que los POT requieren estudios de base para poder tener todos los elementos para definir estas áreas, estas vocaciones de suelo y como estas vocaciones y usos del suelo deben ir acompañando los procesos de expansión de las zonas urbanas y garantizando los equilibrios necesarios con las zonas rurales, ese es el planteamiento, pero además el POT debe definir por dónde deberían ir las arterias viales como mecanismos que permitan ordenar la expansión de los municipios, sí, tanto en lo urbano como rural ¿para qué? Para evitar que no sea la informalidad que es lo que ha pasado hoy lo que vaya definiendo a dónde llevamos infraestructura, a dónde llevamos acueductos, a dónde llevamos viviendas, a dónde llevamos calles, a dónde vamos a pavimentar calles porque es que ya la población ya se asentó ahí y ya no nos importa si esas zonas eran de alto riesgo y ahí no debían haberse asentado, eso es lo que un POT anticipadamente moderno o no debería definir, entonces estos aspectos son muy importantes, porque hablan de la integralidad de la aproximación que debe tener un POT, debe cubrir los aspectos rurales, los aspectos urbanos, de provisión de bienes básicos sociales, de educación, de salud, infraestructura tecnológica ¿a dónde llevamos la tecnología, el acceso a las TICs?, por ejemplo, en esta concepción que se ha denominado acá de ciudades inteligentes o los aspectos ambientales o los temas demográficos, tienen una concepción realmente muy integral que es fundamental, porque como instrumento de planificación, porque si bien el Plan de Desarrollo Nacional y Departamental o Municipal define líneas de política por sectores o intersectoriales, el POT realmente define dónde se debe intervenir y cómo se debe intervenir, dónde digamos establece las señales, si se quiere, tanto para la intervención pública como para la intervención del sector privado, eso es muy importante, al final del día es lo que le da la concreción a los procesos de desarrollo en el área, en el territorio municipal.

Entonces por esa razón como lo señalaba aquí la Senadora es que hace un muy poco tiempo, realmente planeación empezó a pensar en estos temas, hay que decirlo y no es que antes no se haya pensado en los temas territoriales, pero partimos de la base como se

señaló muy bien acá de que la Constitución y la ley define unas competencias, lo que pasó en Colombia es que la Constitución y la ley dejó el Ordenamiento Territorial al libre albedrío de los municipios, eso es así, quedó al libre albedrío de los municipios y solamente después de la implementación de la primera generación de POT y de los análisis que les he señalado que nos evidencian cuáles son las falencias y cuáles son las oportunidades es cuando identificamos desde la Nación que es necesario intervenir, pero intervenir sin vulnerar las competencias de las entidades territoriales, porque la ley y la Constitución son muy claras, no podemos vulnerarlas, entonces qué puede hacer la Nación, puede definir unos programas, unos programas donde le planteo a las entidades territoriales que hay unos aspectos, hay unas buenas prácticas que ustedes, unos estándares que sus POT deberían contener y que desde la Nación creemos que deberían irse adoptando progresivamente, pero usted es autónomo en hacerlo, si usted lo quiere hacer estos son los elementos, pero vamos más allá si usted quiere hacerlo nosotros le damos asistencia técnica y lo acompañamos, si usted quiere voluntariamente para que usted los empiece a adoptar en sus POT, pero vamos más allá, no solo es que le damos asistencia técnica, también le ayudamos a cofinanciar su POT para dar esto que llamamos zanaforias en el sentido de que los alcaldes tengan incentivos de adoptar unos estándares que nacionalmente creemos que son importantes, tiene un incentivo adicional, de me van a ayudar a cofinanciar mi POT, listo entonces yo me monto en este programa y adopto estos estándares y la Nación le dice listo yo le cofinancio, pero usted me adopta los estándares y en esas trabajamos como socios en esto, ese es el concepto que hay detrás del programa POT modernos que es un concepto que, en donde la Nación interviene sin vulnerar digamos la autonomía de los municipios; ¿por qué entonces como lo señalaba la Senadora, porque entonces hay unos municipios que se han ido saliendo y otros que se han ido entrando? Pues por esa razón, porque es voluntario, entonces claro, lo primero que quizá aquí vale la pena decir es que ha habido una recepción muy positiva de parte de los alcalde y de los gobernadores, la Ministra puede dar fe de ellos, de eso, ella dialoga con ellos permanentemente, lo mismo el Director de Planeación de nosotros y ha habido una recepción muy favorable, una receptividad muy grande de parte de alcaldes y gobernadores sobre esta iniciativa, eso es lo primero que hay que decir, sin embargo, también es cierto que había algunos alcaldes que ya venían adelantando sus procesos para actualizar sus POT, otros que tenían otra idea de cómo hacerlo y entonces digamos que ahí voluntariamente unos han entrado, otros cuando entraron ya decidieron, ya mejor no, yo lo hago solo y decidieron bajarse, pero entonces tenemos en la primera etapa del programa 147 municipios que vamos a, vamos a, digamos vamos a acompañar, sí, y en una segunda etapa que sería, digamos la primera etapa está empezando finalizando este, este año y la segunda etapa estaría entrando en el segundo semestre del 2017 y la tercera etapa en el 2018 en el primer semestre, es como está previsto, ahorita yo lo puedo mostrar un poquito más adelante y es la forma como hemos venido pensando en intervenir, ¿qué me parece importante señalar? El marco y creo que la Ministra lo dijo y creo que esto es muy importante, el marco normativo que tenemos diríamos que es suficiente, otra forma de decirlo es como lo señaló la Senadora citante, es que hay normas, pero

son de papel, ¿qué ha pasado?, es que no se han estado cumpliendo a cabalidad, no se han estado cumpliendo suficientemente, entonces es un poco, aquí lo que viene es como pensamos, no solo como Gobierno, sino digamos como Estado, como país, para que esas normas que tienen una muy buena orientación, un buen espíritu y unos buenos instrumentos se empiecen a adoptar progresivamente cada vez más, entonces un camino, pero solo un camino, no es el único, es hagamos un Programa Nacional que le dé incentivos a los municipios para que se monten y empiecen a adoptar esas cosas, ese es un camino, otro camino puede ser que el Congreso en sabiduría y autonomía decida, hay que hacer una norma para obligarlos, eso es otro camino, nosotros no hemos planteado eso, pero, pero, digamos hay muchos otros caminos o una combinación de aspectos en los que por un lado le damos todos estos elementos de acompañamiento y recursos y por el otro lado empezamos a fortalecer los mecanismos de control, seguimiento, vigilancia para que los municipios adopten esos estándares y los implementen efectivamente. ¿Qué hemos hecho en el programa? Hemos tratado de compatibilizar esta última visión, los incentivos, la asistencia técnica de buena calidad y ahorita la explico, con recursos, con un llamado y un trabajo conjunto con los órganos de control Contraloría y Procuraduría, con quienes hemos venido dialogando, para que ellos una vez, los municipios adoptan estos instrumentos, ellos puedan hacer una vigilancia y un control y un seguimiento un poco más completo, un poco más integral de que aspectos deben tener esos POT y que aspectos se debe buscar que se cumpla, pero ya lo hace el órgano de control desde el ámbito de sus competencias sobre el municipio respetando la autonomía del municipio o del departamento, sí, por favor Ministra.

**Presidente, honorable Senador Carlos Fernando Galán Pachón:**

Ministra tiene el uso de la palabra.

**Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio, doctora Elsa María Noguera de la Espriella:**

Hay gracias Presidente, yo en lo único que quiero reiterar y yo sé que somos lo mismo, porque somos Gobierno, es que la mejor forma para garantizar que se cumplan es incorporando a los ciudadanos en formulación de los POT, que sea la ciudad y los ciudadanos los que determinen cuál es la visión de ciudad, con eso no ahorramos mucho, con eso evitamos que tengamos que tener más normas o apretar más, si no que realmente se apropien de lo que quieren y con eso pues ganamos mucho camino después.

**Subdirector del DNP Manuel Fernando Castro Quiroz:**

Sí, yo creo que eso es muy importante Ministra, es en realidad una serie de estándares entre los cuales el de la participación de la ciudadanía y los actores locales es uno de los más importantes y justamente en POT modernos lo que tenemos es que vamos un poco más allá de lo que la norma establece, porque la norma aunque lo plantea todavía digamos que es muy genérica en esa materia y llama a la participación de actores convocados por el Alcalde en el marco de los Concejos Territoriales de Planeación, acá lo que decimos es hay que hacer un proceso mucho más amplio de sociali-

zación vinculando actores activos como los Gremios de la Procamaacol, en fin los gremios locales, económicos, a los que al final del día les duele, a los que al final del día les duele el POT, entonces esos actores se incorporan dentro del proceso de validación etapa por etapa, de participación, etapa por etapa en el proceso de formulación del POT moderno, digamos en eso estamos yendo un poquito más allá de lo que la norma establece, pero sin salirnos de la norma, quiero decir, sí, entonces ese es, y yo comparto con la Ministra, eso es fundamental, fundamental, porque establece procesos endógenos de control a nivel local, sí, y eso es fundamental, entonces esos elementos están ahí, ¿cómo vamos a? para ir por las preguntas ¿cómo vamos a financiar este programa?, ¿cómo se ha previsto financiar este programa? El Gobierno nacional desde la anterior administración del Presidente Santos había definido un Programa Nacional de Fortalecimiento de las capacidades de las entidades territoriales, al inicio de su segunda administración, lo que identificamos es que unos de sus elementos más importantes del fortalecimiento de las capacidades del municipio es justamente las capacidades de planificar, ordenar su territorio y gestionar la expansión de sus asentamientos urbanos en equilibrios adecuados con las áreas rurales, entonces por esa razón es que en el marco de este programa incorporamos el componente de los POT, dijimos vamos a destinarle una porción de los recursos de un total de 70 millones de dólares que tiene este programa, 28 millones de dólares para cofinanciar POT de los municipios que voluntariamente quieran hacer parte del programa y para brindar la asistencia técnica que nos asegure que esos POT tengan unos mínimos.

Entonces en el componente 1 y en el componente 3 de este programa financiado con el Banco Mundial digamos se asignan recursos para el financiamiento de este programa de los POT modernos, sí, que son estos 28 millones de dólares y esos recursos se destinan a las labores de alistamientos, los pre-diagnósticos, los estudios que se requieren en los POT que estén desactualizados a los procesos de formulación de los POT acompañando a estos municipios y acompañar procesos de implementación de los municipios con un aspecto muy importante y es que en la concepción de programa, tanto en la teoría como en la práctica está que al final del proceso el municipio se quede con capacidad para volver luego a hacer la actualización de su POT y sobre todo para gestionar los instrumentos que el POT involucra, porque como lo señaló muy bien la Senadora María del Rosario en su presentación, por ejemplo, los instrumentos económicos que contempla el POT de plusvalía, son utilizados de forma muy precaria, muy baja, muy baja, la Ministra también lo presentó en su por las capacidades exactamente, por las capacidades, no es que haya una predisposición a no usarlas, es simplemente que no saben cómo utilizarlos, entonces y bueno también puede haber incentivos contrarios en el sentido en que pueden ser más impuestos y a veces los alcaldes tampoco están muy dispuestos digamos a generar más contribuciones, también puede ser, pero en el fondo yo creo que lo fundamental es esto que se señala de falta de capacidades y de conocimiento de cómo usar mejor, explotar mejor esos instrumentos, entonces la idea es que los municipios se queden con esa capacidad ¿cómo lo vamos a hacer?, entonces tenemos un programa que tiene dos componentes fundamentales, uno de asistencias técnica territorial condicionada hemos llamado, así como las transferencias condicio-

nadas del Programa Familias en Acción, allí hablamos de asistencia técnica territorial condicionada y otro de asesoría técnica al nivel nacional, entonces la asistencia técnica condicionada, pues es dirigida al departamento y al municipio que quiere hacer parte del programa para hacer la actualización de su POT, esto solamente se puede hacer y esto es muy importante con municipios que tengan su POT desactualizado, es decir, con alguno de los 866 municipios que tiene desactualizado su POT, si lo tienen actualizado pues no puede entrar al programa porque una de las condiciones es que su POT no esté vigente, si está vigente no lo podemos incorporar y de hecho ha sucedido, muchas ciudades, doy el ejemplo, Neiva desde que lanzamos el programa, el alcalde dijo, yo quiero estar en el programa, pero cuando fuimos a ver su POT está vigente, don alcalde no podemos, hasta que su POT no esté vencido no puede hacer parte del programa, entonces esos elementos son muy importantes. ¿Cómo se da esa asistencia técnica territorial condicionada?, ¿qué ha pasado?, yo creo que esto es bien importante en la concepción de una intervención de esta naturaleza, intervenir 1.102 municipios o 866 que tiene sus POT desactualizados, es una tarea monumental, eso no lo podría hacer planeación solo, no lo podría hacer la Ministra y su equipo de trabajo en el ministerio solos, esto es un trabajo monumental, luego lo que se ha planteado es que busquemos un esquema de operadores, para trabajar con operadores en el territorio, a quienes nosotros le damos una cartilla, este es el estándar mínimo que tiene que tener un POT, sí, y usted va y me acompaña a la entidad territorial y me va mostrando hitos del proceso y yo le pago por resultados, POT actualizado, POT terminado, POT pagado, así se le pagaría a los operadores, eso es lo que estamos pensando, es un esquema puro de gestión por resultados y lo que hacemos es que, y ya se abrió una licitación internacional ya, en la que vale la pena señalarlo se presentaron más de 150 oferentes entre nacionales e internacionales, entre alianzas nacionales e internacionales demostrando que hay muchísimo interés en esto y de ahí deben salir digamos unos operadores por regiones, es un proceso competitivo que se está haciendo en un panel de calificación en el que participan pues las entidades del sector público responsables, no es un tema que define planeación allá solo a puerta cerrada, no, es un panel abierto, además sigue reglas de contratación de la banca multilateral, porque se financia con recursos de banca multilateral. Hemos invitado a la Procuraduría General de la República a que haga un acompañamiento preventivo en este proceso licitatorio, luego esto es un proceso que debe dar todas, todas las garantías de transparencia y objetividad en los procesos de selección de estos operadores, porque eso es un criterio fundamental del éxito de un programa de esta naturaleza, entonces operadores territoriales van a tener grupos de municipios a su cargo para adelantar los procesos digamos de acompañamiento a la implementación, pero luego en el nivel nacional hemos vinculado unas instancias de asistencia que son muy especializadas para garantizar que lográbamos con esta intervención los equilibrios necesarios entre lo urbano y lo rural.

Entonces invitamos a dos actores muy importantes el primero es la Universidad de New York que tiene un programa, quizás el programa de mayor alcance mundial en temas de ordenamiento y expansión urbana que se llama, el programa de expansión urbana justamente Urban Expansion Project de la Universidad de New York, que dirige o dirigió hasta hace muy poco el

profesor Paul Romer quien se acaba de ir The Economist del Banco Mundial, pero que además coodirige el profesor sí, estas personas con sus equipos técnicos van a estar y han estado desde el proceso desde el proceso de formulación acompañando y brindando la asistencia técnica en la definición de cuáles deben ser esos estándares que deben tener esos POT, sí, y cómo garantizar que se incorporen, esto en la parte urbana, pero lo mismo queremos hacer y estamos haciendo en la parte rural, entonces en la parte rural una entidad que se llama RIMISP Centro Especializado de Estudios sobre Desarrollo rural que es latinoamericano, muy reconocido y que trabajo con nosotros, con el país en la misión del campo, justamente haciendo los análisis sobre, sobre ordenamiento del suelo rural, ellos se han vinculado igualmente al programa para poder justamente tener ese equilibrio entre divisiones urbano-rural acompañar a los municipios y a la Nación en ese propósito, entonces eso es básicamente y para terminar tenemos una coordinación que es absolutamente necesaria entre las distintas entidades nacionales que tiene que participar en esto, obviamente el Ministerio de Vivienda en el marco de sus competencias ciudad y territorio, los Ministerios de Tecnologías de Información, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Transporte, Ministerio de Ambiente, Ministerio del Interior en un comité técnico nacional del programa, nosotros simplemente hacemos de facilitadores, planeación es un facilitador de todo este proceso ejerciendo una especie de secretaría técnica, de si se quiere de facilitador de este programa y ayudando con recursos para cofinanciar, digamos la iniciativa, los departamentos y municipios entran al programa son acompañados por los operadores y la asistencia técnica tanto operadores a la Nación como al municipio se la brindan estas entidades que les he mencionado, que digamos son muy competentes en cada uno de sus ámbitos de competencia, ese es en esencia el programa señor Presidente y honorables Senadores.

**Presidente, honorable Senador Carlos Fernando Galán Pachón:**

Senadora María del Rosario Guerra o quiere primero el Senador Soto.

**Honorable Senador Carlos Enrique Soto Jaramillo:**

Muy, muy corto, muchas gracias doctor, pero lo quiero decir que sí, planeación hace la secretaría técnica, pero el Gobierno a través del Ministerio del Interior sí tiene las responsabilidades de lo que es el Ordenamiento Territorial a nivel nacional, o sea que ahí tiene que haber una conectividad entre el Gobierno, para que no haya una voluntad aquí, pero no se puede ejercer porque, la otra parte la que tiene directamente el manejo no ejerce el papel o no desempeña el papel que le compete, yo hago ese llamado y lo venimos haciendo desde hace mucho rato, no solamente desde ahora, porque no basta con la voluntad sencillamente de ser colaborador desde Planeación Nacional, sino que se implemente o si no funciona, si no es la instancia o la entidad adecuada para que funcione el Ordenamiento Territorial, pues entonces pensemos a ver ¿cómo le hacemos un ajuste?, ahí hay, inclusive creo que ahí tenemos un proyecto de ley en tránsito para hacer los ajustes, podríamos de una vez aprovechar para que cambiemos entonces hacia planeación la responsabilidad directa de lo que es el Ordenamiento Territorial.

**Presidente, honorable Senador Carlos Fernando Galán Pachón:**

Antes de darle la palabra Senadora, el Subdirector de Planeación quiere hacer un breve comentario.

**Subdirector del DNP Manuel Fernando Castro Quiroz:**

Una breve interpretación, porque creo que es muy importante lo que señala el Senador Soto, en el Gobierno nacional existe una Comisión de Ordenamiento Territorial, así como la que tiene el Congreso, el Gobierno nacional tiene una igual que preside el Ministerio de Interior y cuya Secretaría Técnica adelanta Planeación Nacional, de forma que en el marco de esa Comisión que reconozco no ha sido quizás la más operativa, pero en el marco de esa Comisión de han socializado y discutido estos temas, ¿qué ha estado pensado el Gobierno?, muy en línea con lo que acaba de proponer aquí el Senador Soto, que se pueda fortalecer esa instancia al nivel del ejecutivo, justamente para que estos temas que viene cobrando mucha más relevancia, no es solo este, está el tema del catastro y hay muchos otros temas, se puedan discutir de forma colegiada en el Gobierno así como se discuten de forma aquí integral en estas Comisiones.

**Presidente, honorable Senador Carlos Fernando Galán Pachón:**

Muy bien, Senadora María del Rosario como citante del debate para cerrar el debate.

**Honorable Senadora María del Rosario Guerra de la Espriella:**

Gracias Presidente, será que podemos prender por favor la luz, gracias Presidente.

Precisamente una de mis grandes preocupaciones para citar ese debate es que no veo, no veo esa actuación activa de la Comisión de Ordenamiento que es más, que tiene que tener el Gobierno, porque no puede ser doctor Manuel que se vea que un tema tan trascendental como el tema de los POT haya un vencimiento y no se tenga si quiera un norte claro, de bueno ¿esos municipios qué van hacer? Porque es que ustedes tiene una política muy importante, que es la política de tratar de focalizarse en estos 100 municipios para a partir de ello, espero yo, puedan ser ejemplo y el resto qué, entonces uno diría que era para que esa Comisión de Ordenamiento del Gobierno comenzara desde ya a ver qué se va hacer y ese es un primer punto que yo quiero hoy resaltar que me preocupa, que me preocupa y es ¿qué hacer para que los municipios no ignoren su compromiso legal de tener un Plan de Ordenamiento Territorial o un Plan Básico Territorial o de acuerdo con la categoría que le corresponda y que responda a unos lineamientos y que sea participativo?, Eso me preocupa de sobre manera, entiendo el respeto a la autonomía, pero es que ahí es donde yo veo que el Gobierno tiene una posibilidad y es a través de los programas y proyectos y de su presupuesto para poder poner la zanahoria y el garrote, bien lo decía el Subdirector que ustedes para el tema de la participación en los POT Modernos lo van hacer, pero para el resto no, entonces ¿qué compromiso va asumir un Alcalde si igual le van a seguir llegando los recursos del Gobierno nacional, revise o no revise su POT y hágalo bien o no lo haga bien?,

entonces ahí es donde uno diría que esta Comisión de Ordenamiento del Gobierno tiene que mirar en esos temas sensibles como también, porque hoy son ustedes, pero mañana será otro Gobierno que tendrá que hacerlo por la importancia del tema; la segunda preocupación con la Ministra me da pena, pero creo que la Ministra pone demasiado énfasis en la vivienda.

Entiendo que sea la Ministra de la Vivienda y habla básicamente de dos gremios que tiene que ver con vivienda, la Lonja y la Cámara Colombiana de la Construcción, pero es que el POT trasciende el tema de vivienda, trasciende el tema de vivienda, usted como alcaldesa, usted misma lo dijo, pero en su intervención siempre hacía énfasis era alrededor del tema de vivienda, un tema que yo comparto y que me alegra que usted traiga la importancia de las infraestructuras alrededor de la vivienda, los bienes públicos alrededor de la vivienda, el tema del riesgo alrededor de la vivienda, pero sí siento que en los debates cuando se hacen sobre los POT y lo vi para el caso de Bogotá cuando estaba el alcalde anterior y con muchos alcaldes, se quedan fundamentalmente con el problema de conseguir el suelo para vivienda, pero se pierde gran parte de la problemática que estamos hablando del riesgo, de uso de las nuevas tecnologías, gran parte de la problemática de la planeación vial, de la planeación de servicios públicos toda esa parte, entonces es un tema que ahí me deja, me dejó esa preocupación, por supuesto que es importante que haya los POT porque así lo trae la ley, de paso Colombia no es novedosa, fíjense que ya Costa Rica en el año 98 tenía una ley de POT, Cuba en el 2001, Bolivia en 2001, México en 2000 y Venezuela desde el 83 tenía leyes ya de Ordenamiento Territorial, o sea que en ese sentido nosotros con la ley de 1997 no fuimos tampoco innovadores, pero lo que me preocupa es que la tenemos y que no la cumplamos, o sea, hemos tenido avances, pero no siento y ahí lo ratifica también el Subdirector de Planeación que efectivamente lo que no tenemos son los instrumentos para que las autoridades municipales las asuman y ese es el tema que no veo cómo y no veo ni a la Procuraduría, ni veo las Contralorías tampoco metidas en ese tema, porque a nivel Departamental las Contralorías y las Procuradurías son de bolsillo de muchos de las autoridades de hecho los controladores departamentales son puestos por los gobernadores o por lo alcaldes según el tema, entonces esperar que ellos sean los que le van a poner orden al tema difícilmente, difícilmente lo veo; me preocupa también el tema de cómo podemos aquí, porque el tiempo es clave, o sea, el tiempo es clave en el sentido que, entiendo doctor Manuel la importancia de todos estos estudios que ustedes están haciendo, creo que son necesarios, pero preocupa que se nos vaya el tiempo en los estudios y no en el avance de la materialización del tema, los alcaldes ya llevan más de 6 meses, los nuevos, ustedes ya están a un año larguito de acabar el Gobierno, el tiempo en los cambios de Gobierno es fundamental, muchas cosas mueren por los cambios de Gobierno, entonces es un tema tan trascendental como este me preocupa el taimi de la puesta en marcha en un tema trascendental y lo traigo, porque ya pasaron los Planes de Desarrollo de esta administración y entonces esa articulación POT plan de desarrollo no se dio, ahora tendría casi, que es que el POT ajustarse al Plan Desarrollo lo cual es absurdo, es absurdo, entonces ahí es el tema es el que yo veo un desajuste, veo un desajuste de tiempo, un desajuste de manejo y un desajuste de definición de políti-

ca, entiendo y respeto y soy defensora de la autonomía, pero eso no obsta que desde el Gobierno haya no solo unos lineamientos generales, sino la manera de poderlos poner en marcha y yo hablé aquí de unos temas que a mí me parecían fundamentales, esos cinco grandes temas que los toqué aquí en el debate.

El otro tema también, yo no vi, yo no he visto un solo pronunciamiento frente al hecho de que los Planes de Ordenamiento Territorial, más de 800 estén vencidos, entonces si nadie dice nada pues Ministra yo sé, tú dices siguen vigentes, pero a la hora de la verdad su tiempo murió, tú dices siguen vigentes, pero a la hora de la verdad eso tiene unos periodos de tiempo.

**Presidente, honorable Senador Carlos Fernando Galán Pachón:**

Un momento, un momento, un momento, un momento Senadora si quiere, si quiere, permitirle a la Ministra un comentario.

**Honorable Senadora María del Rosario Guerra de la Espriella:**

No, tienen unos periodos de tiempo, tienen unos periodos de tiempo y esa es la realidad o sino pa' qué se mete Planeación Nacional en todo este cuento, es porque les toca necesariamente o se quedan en esa adormilamiento de dejarlos como están o simplemente lo que se les está diciendo es señores ustedes tienen ya 12 años, tienen que tener un proceso de revisión, un proceso de actualización, tienen que los Concejos municipales pronunciarse, etcétera, etcétera, entonces yo sí veo que en ese sentido estamos quedándonos casi que acomodados, casi que tranquilo y lo digo con el ánimo de que yo sí lo veo como un instrumento fundamental y por eso yo el tema de los POT Modernos me parece y por eso lo quise traer hoy, que puede ser una manera de entrar al tema, pero tenemos que asegurar que se pueda hacer y que se haga de la manera más rápida posible para evitar ese cambio en los tiempos de Gobierno que después muera una iniciativa que en principio puede ser interesante, que yo, mis observaciones ustedes las vieron ahí, el financiamiento que ya me respondió el Subdirector en el tema, veo un tema que me parece fundamental también el tema urbano-rural, efectivamente yo hice énfasis de lo urbano por el tema de la concentración de la población y su vivienda, pero eso no obsta pa' que uno no piense y necesariamente está el tema de lo rural, pero en lo rural, por supuesto la misión rural avanzó en lo que son los bienes públicos para el campo, pero lo rural tiene que ver necesariamente con el tema de estructuras productivas y modelos de y modelo que queremos en ese tema, yo quería cerrar con estos tres aspectos: lo primero, el primero, yo sí creo que la Comisión de Ordenamiento Territorial del Gobierno tiene que dar un alineamiento claro sobre el tema de los POT y sobre la articulación con relación al manejo de los POT; el segundo, sí creo que si hubo una ley que es la 388 que da unos lineamientos claros y que de acuerdo con eso lo que hay hoy es unos POT que no, que de acuerdo con la ley ya cumplieron su ciclo ¿qué va a pasar?, porque aquí estamos hablando de 100 para los POT modernos y por esa vía influenciar ¿y el resto qué?, ¿no va a haber un solo pronunciamiento de qué va a pasar?, ¿no va a haber una propuesta si se va a revisar el marco normativo o no? No lo oí en ese sentido; y tercero por supuesto, por supuesto que en el país, un país que tiene el grueso de su población viviendo en zonas urbanas

tiene que preocuparle la dotación y la organización de todas estas infraestructuras, yo quiero insistir en un tema, eso es posible solo y exclusivamente también si desde el presupuesto y desde los programas de Gobierno también hay un lineamiento, pero si aquí entregamos los recursos sin saber dónde es que, si eso está o no de acuerdo con lo que estamos buscando como política de Ordenamiento Territorial no estamos haciendo nada, aquí hubo una, las áreas metropolitanas, por ejemplo, ¿dónde entraron a jugar aquí? Los distritos especiales ¿cómo van a estar aquí manejándose?, de una persona de Áreas Metropolitanas que había mandado una carta que quería intervenir hoy, pero al final no sé si vino o no, porque ese es uno de los grandes retos de ellos y eso implica articulación de diferentes autoridades, entonces esos son los retos que yo los dejo abiertos, no encontré respuesta, tengo que decir no encontré respuesta para muchos de estos retos, pero sí encontré que hay casi que una unanimidad de la importancia del tema y una unanimidad también de que hay unos elementos que le son transversales y comunes que ojalá se puedan cumplir en los Planes de Ordenamiento Territorial, yo diría Presidente que es un tema abierto, yo diría que no cierro el debate sino que lo dejo abierto para que ya más adelante la Comisión de Ordenamiento del Gobierno pueda sentarse con nosotros, no en un debate de Control político sino en un diálogo para mirar cómo esto puede ser una materialización efectiva a futuro.

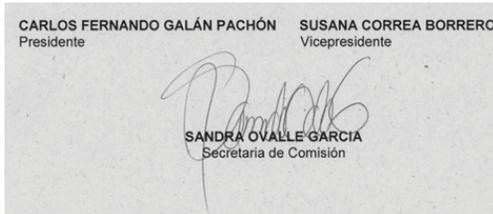
Mil gracias, Presidente.

**Honorable Senador Carlos Fernando Galán Pachón:**

Muchas gracias Senadora, muchas gracias a la Ministra, al Subdirector de Planeación; así será vamos a buscar organizar pronto en la medidas de las posibilidades ese encuentro para tener ese diálogo que es fundamental con la Comisión de Ordenamiento del Gobierno.

Quiero aprovechar para decirles dos cosas, mensajes parroquiales digámoslo así Senador Soto, primero: hoy se inicia en Bogotá la cumbre mundial de Líderes Locales y Regionales, están presentes en Bogotá Alcaldes como la de París, Madrid, Barcelona en fin hay una serie de alcaldes muchos que van a participar en esto y con la Alcaldía de Bogotá buscamos para que los Senadores miembros de la Comisión puedan asistir con un asesor en la entrada de las Avenida Esperanza de Corferias, está el registro para que los miembros de la Comisión puedan asistir a lo que quieran en la Cumbre que tiene lugar en Bogotá hoy, mañana y el viernes, es una Cumbre bien importante que creo es muy relevante para el trabajo que hace esta Comisión, entonces allá pueden asistir, cualquier pregunta me pueden preguntar a mí o decirle a la Secretaria y estamos en coordinación para que no haya problema a la entrada; y en segunda instancia durante el debate tuve una conversación con el General Mejía, Comandante del Ejército que me pidió que le ratificara por vía escrita la solicitud para realizar la visita y hacer la audiencia en el caso de Belén de Bajirá el jueves perdón 3 de noviembre, jueves 3 de noviembre, entonces lo que hay que hacer es desplazarnos vía Carepa, no vía Medellín, sino vía Carepa y vamos a tener el apoyo de la Fuerza Área para desplazarnos a Carepa y el Ejército para ir de Carepa a Belén de Bajirá, entonces ya queda confirmado para el 3 de noviembre cumpliendo aquí la solicitud de instrucción del Senador Soto.

Muchas gracias a todos, se levanta la sesión y se convoca para el próximo miércoles a las 7:00 de la mañana.



**CONTENIDO**

Gaceta número 50 - viernes 3 de febrero de 2017

SENADO DE LA REPÚBLICA

ACTAS DE COMISIÓN

Págs.

Comisión de Ordenamiento Territorial

Acta número 08 octubre 5 de 2016.....1

Acta número 09 octubre 12 de 2016.....23