



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 694

Bogotá, D. C., viernes, 2 de agosto de 2019

EDICIÓN DE 41 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 076 DE 2019 CÁMARA

*por medio de la cual se modifica el artículo 26
de la Ley 1930 de 2018.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modificar el artículo 26 de la Ley 1930 de 2018, el cual quedará así:

Artículo 26. Modifíquese el artículo 223 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:

El recaudo del impuesto nacional al carbono se destinará al “Fondo Colombia en Paz (FCP)” de que trata el artículo 1° del Decreto Ley 691 de 2017. Estos recursos se presupuestarán en la sección del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El 20% se destinará al manejo de la erosión costera; la conservación de fuentes hídricas; la conservación de ecosistemas estratégicos, especialmente páramos; acciones en cambio climático y su respectivo monitoreo, reporte y verificación, así como al pago por servicios ambientales.

El 15% se destinará a la reducción de la deforestación y su monitoreo, reorientados a la mitigación de motores de deforestación mediante el apoyo a proyectos sociales, categorizados en sistemas productivos de manejo de bosque en pie, reconversión ganadera, aprovechamiento sostenible de madera, agroforestería, piscicultura y ecoturismo.

El 10% se destinará a la preservación de la biodiversidad de los bosques tropicales en zonas de resguardo indígena y en zonas de consejos comunitarios de comunidades negras con ecosistemas vulnerables.

El 5% se destinará al fortalecimiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y otras estrategias de conservación a través de creación y ampliación de áreas protegidas, manejo efectivo y gobernanza en los diferentes ámbitos de gestión.

El 50% se destinará a la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera con criterios de sostenibilidad ambiental.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas;

Mónica Valencia
MÓNICA LILIANA VALENCIA MONTAÑA
Representante a la Cámara por Vaupés
Partido de la U

PROYECTO DE LEY NÚMERO 076 DE 2019 CÁMARA.

*por medio de la cual se modifica el artículo 26 de
la Ley 1930 de 2018.*

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El propósito general expuesto en este proyecto de ley, es buscar una distribución equitativa de los recursos percibidos por el Impuesto Nacional al Carbono para atender integralmente los focos que generan las principales problemáticas ambientales del país. Busca reducir la vulnerabilidad de nuestros ecosistemas, atendiendo la deforestación y el repoblamiento de la biodiversidad, proyectando conservar un mejor hábitat para la humanidad.

II. CONSIDERACIONES GENERALES DEL PROYECTO DE LEY

Conscientes de la problemática ambiental que enfrenta el mundo en relación con el calentamiento global, varios países impulsan su plan nacional de acción para reducir las emisiones y fortalecer la resiliencia frente al cambio climático, implementando medidas de mitigación y adaptación que logren evitar el aumento de emisiones contaminantes.

Menciona el Acuerdo de París y la Corte Constitucional de Colombia en su Sentencia C-048 de 2018, que todo el esfuerzo no se debe direccionar únicamente en la mitigación sino que también se debe potenciar la adaptación, basada en reducir la vulnerabilidad del ecosistema ante los efectos del cambio climático de manera costo-efectiva, la cual debe implicar importantes intervenciones públicas, que deberían realizarse “tomando en consideración a los grupos, comunidades y ecosistemas vulnerables, y que dicha labor debería basarse e inspirarse en la mejor información científica disponible y, cuando corresponda, en los conocimientos tradicionales, los conocimientos de los pueblos indígenas y los sistemas de conocimientos locales.” -Artículo 7.5¹.

El Gobierno nacional a través de la Reforma Tributaria, Ley 1819 de 2016, artículo 221 creó el Impuesto Nacional al Carbono, el cual no tiene como fin recaudar fondos sino que busca generar un desaliento en el uso de combustibles contaminantes y así reducir las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI), por lo tanto, busca corregir una externalidad negativa. Sin embargo, con los ingresos monetarios percibidos puede apoyar la adaptación del territorio, y en virtud del Acuerdo de París, Colombia participa activamente dentro de los países que buscan “adoptar medidas para conservar y aumentar, según corresponda, los sumideros y depósitos de Gases de Efecto Invernadero, incluidos los bosques -Artículo 5^o”.

- Evolucionando en soluciones a la problemática, el Congreso de la República ha tramitado leyes sobre el asunto, como la Ley 1930 de 2018, que hace una destinación específica de los recursos del Impuesto Nacional al Carbono en su artículo 26, asignando primeramente el 25% de dicho recurso para el manejo de la erosión costera; la reducción de la deforestación y su monitoreo, la conservación de fuentes hídricas; la conservación de ecosistemas estratégicos, especialmente páramos; acciones en cambio climático y su respectivo monitoreo, reporte y verificación, así como al pago por servicios ambientales.

Sin embargo, en relación con el cambio climático, el Centro ODS para América Latina²

¹ <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-048-18.htm>.

² <https://cods.uniandes.edu.co/la-ganaderia-extensiva-explora-la-mayoria-de-la-deforestacion-en-la-latina/>.

informa, que **“La deforestación es la segunda fuente de emisiones globales después del consumo de combustibles fósiles en el mundo.** Si queremos frenar el calentamiento del planeta, reducir la deforestación parece inaplazable... David Kaimowitz, Director de Recursos Naturales y Cambio Climático de la Fundación Ford, quien ha estudiado por décadas las transformaciones de los bosques en América Latina, conoce de primera mano las experiencias exitosas que están demostrando que cuidar el bosque no riñe con el desarrollo económico y que incluso puede ser una fuente de riqueza y bienestar para las comunidades que habitan en ellos”.

- Motivo por el cual, la reducción de la deforestación y su monitoreo se propone impactarla de forma independiente, con un poco más de recursos, pues gran parte de la problemática ambiental surge de este sector, razón por la cual, entidades como el Ministerio de Ambiente y el Instituto Sinchi, han publicado el documento “Orientaciones para reducción de la deforestación y degradación de los bosques: Ejemplo de la utilización de estudios de motores de deforestación en la planeación territorial para la Amazonia colombiana”, sugiriendo la importancia de ir tras la reducción de la deforestación, reorientados a la reducción de los motores de deforestación mediante el apoyo a proyectos sociales, categorizados en sistemas productivos de manejo de bosque en pie, reconversión ganadera, aprovechamiento sostenible de madera, agroforestería, piscicultura y ecoturismo³. -página 75, para que la inversión inicial que se ha ejercido en la reforestación de diferentes territorios del país logre el alcance esperado, y así potencializar la economía circular ambiental.

Se propone ante el honorable Congreso, un inciso independiente para destinar el 15% del recaudo del Impuesto Nacional al Carbono a este significativo foco de afectación, adaptando procesos para mitigar la deforestación conforme a estudios probados de bioeconomía.

Ana María Hernández, Jefa de Asuntos Internacionales del Instituto Alexander von Humboldt de Colombia, dice: **“antes, veíamos un millón de hectáreas deforestadas y decíamos ‘reforestemos’. No hay una relación con las causas de deforestación:** si el tráfico es ilegal, la tala de maderas comerciales, la ampliación de la frontera agrícola. En el lugar de recordar una cantidad de árboles, hay que ver cómo son esas causas y empezar a resolverlas. Muchas no son ambientales, sino sociales, económicas, políticas, culturales⁴”.

³ <https://www.sinchi.org.co/files/publicaciones/publicaciones/pdf/Orientaciones%20para%20Reducir%20Deforestacion%20Amazonia%20Colombiana%202016.pdf>

⁴ https://sostenibilidad.semana.com/amp/salvar-la-biodiversidad-requiere-soluciones-sociales-ana-maria-herandez/44555?__twitter_impression=true



Figura 1. Mapa concentración Alertas Tempranas Deforestación -2018. Fuente: Ideam.

Como se puede ver en el mapa⁵ del Ideam, las actividades causantes de la desertización, se extienden en múltiples núcleos como la Sierra Nevada de Santa Marta, la Serranía de San Lucas, el nudo de Paramillo, la selva de Chocó, sectores de Cauca y Nariño, la región del Catatumbo, sectores de Antioquia, las sabanas húmedas de la Orinoquia y en los departamentos del Meta, Caquetá, Guaviare y Putumayo, donde se concentra la mayor tasa de deforestación, debiendo ser atendidas con prontitud y sentido social, según informes del Ideam y de la última Cumbre de Gobernadores contra la deforestación.

Entonces, el futuro climático del país debe repensarse en mitigar las malas prácticas mencionadas, inicialmente en los núcleos territoriales con mayor afectación como los indicados por el Ideam, a través de la implementación de proyectos sociales dirigidos a producir conservando y a ejercer control para prevenir la deforestación, idea que no solo debería estar enfocada en premiar con más recursos para la reforestación de áreas de territorios que permiten el crecimiento de este flagelo, pues posiblemente hace de los esfuerzos contra la deforestación un círculo vicioso.



Figura 2. Deforestación en la Amazonía Colombiana.

Fuente: *Semana Sostenible*.

El Proyecto de Monitoreo de la Amazonia Andina se adelantó a las cifras oficiales y reveló que el año pasado (2018) perdió 156.722 hectáreas de bosque, estimativo que para Rodrigo Botero, Director de la Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible, se queda corto ya que calcula la pérdida de bosque en más de 200.000 hectáreas⁶. La ampliación de la frontera agropecuaria y el acaparamiento ilegal de tierras, la siembra de cultivos ilícitos, la minería ilegal y la comercialización ilegal del recurso forestal son las actividades que más están arrasando con la cobertura vegetal y la biodiversidad.

Por ejemplo, el plan de vida de los pueblos murui-muinane-corebaju y nasa, jurisdicción ACILAPP-2008 (asociación de Autoridades Tradicionales y cabildos indígenas del municipio de Leguízamo y Alto resguardo Predio Putumayo), indica que “Los recursos naturales más aprovechados en esta comunidad son principalmente los árboles maderables, utilizados especialmente en los momentos en que el dinero es escaso o cuando es necesario para pagar deudas, para lo cual se extrae chimbillo, granadillo, sangretoro y amarillo. Aproximadamente un 90% de la población se dedica a esta actividad vendiendo su mano de obra a empresas extractoras”⁷. -página 47, hecho que reivindica el tema social.

Suzi Kerr, economista y jefe del Environmental Defense Fund, experta en modelos para poner precios a las emisiones y en el desarrollo de políticas para mercados de carbono, menciona que “En Colombia hay muchas oportunidades y muchos retos específicos. Por ejemplo, **hay mucha pobreza y, por lo tanto, cualquier sistema que se diseñe tiene que reducir tanto las emisiones como la pobreza.** Plantar árboles puede ser una política que aporta en doble vía: en un esquema de reducción de emisiones y en un plan de empleo rural en zonas donde es difícil plantar otra cosa⁸”. Por lo tanto, entre las opciones están los silvicultores, personas que plantan bosques y ganan dinero de esto, defensores importantes del sistema, mediante procesos que prácticamente no requieren infraestructura.

Departamentos como Guainía (65,0%), Vaupés (59,4%), Vichada (55,0%), La Guajira (51,4%) y Chocó (45,1%) son las regiones con la mayor población que tienen obstáculos para acceder a las necesidades básicas y elementos de calidad de vida, y están asentadas en grandes áreas selváticas. “Cuando pensamos en calidad de vida medimos variables objetivas desde el punto de vista demográfico, condiciones de salud, educación, algunas de mercado laboral, acceso a tecnologías de la información

⁶ <https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/polemica-por-cifra-de-deforestacion-en-la-amazonia-colombiana/42975>

⁷ https://siic.mininterior.gov.co/sites/default/files/murui_muinane_nasa_y_corebaju_-_plan_de_vida_-_acilapp.pdf

⁸ <https://www.elspectador.com/noticias/medio-ambiente/hacer-dinero-no-puede-ser-la-unica-motivacion-en-un-mercado-de-carbono-articulo-869010>

⁵ http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/023856/17_BoletinAT-D.pdf

y comunicaciones, condiciones habitacionales e indicadores subjetivos de bienestar”⁹, explica el director del DANE, Juan Daniel Oviedo.

Resalta lo anterior, la importancia de crear un círculo virtuoso en la implementación de proyectos económicos para aquellos sectores sociales que sí adelantan procesos de conservación de bosques pero que No tienen los recursos económicos básicos para atender el vital sustento familiar. Entonces, indican los mencionados ambientalistas que el Estado debe reorientar los esfuerzos contra la deforestación, impactando la reducción de los motores de deforestación mediante el apoyo a proyectos sociales sostenibles en el tiempo.

- Por otra parte, ante el honorable Congreso de la República propongo adicionar un nuevo inciso dentro del articulado, que postula invertir un rubro independiente en el monitorio y la preservación de la biodiversidad de los bosques tropicales en zonas de resguardo indígena y en zonas de consejos comunitarios de comunidades negras con ecosistemas vulnerables, inciso sustentado en virtud de que la economía interna de los pueblos indígenas y afrocolombianos ha dependido principalmente de la biodiversidad de los recursos del bosque tropical, razón por la que se propone hacer que los medios de subsistencia sean sostenibles, como medios cruciales para la supervivencia de los individuos y de la selva en conjunto, hecho que complementa el cuidado de la selva contra la deforestación.

No todos los territorios de resguardo indígena con grandes áreas de selva, importantes en la lucha contra el cambio climático, están catalogados como zonas de posconflicto, ni como ecosistemas estratégicos, ni áreas protegidas, por lo tanto, **la biodiversidad de estos territorios indígenas no se encuentra amparada en esta ley**. Sin embargo, a los grupos étnicos se le impone cuidar los bosques sin remuneración y sin opciones para atender presiones sociales que exigen recursos, como asistir a colegios, universidades y acceder a servicios para enfrentar la globalización, entonces, el Gobierno no les brinda programas u oportunidades de captar ingresos por estar muy distanciados de los cascos urbanos, por lo que su única fuente de manutención han sido las especies de su entorno, entonces, por equilibrio ambiental-social, resulta importante apoyar el repoblamiento de dichas especies para atender esta problemática antes de que su impacto sea perjudicial.

El conversatorio “Un millón de especies en vía de extinción” desarrollado hace unos días, abrió un espacio de diálogo importante, pues “La biodiversidad colombiana ha evidenciado una disminución significativa en las últimas décadas. La mayor amenaza está en la pérdida de hábitats naturales, por lo general, relacionada con la agricultura y la ganadería expansiva.

Sumados a estos factores, está el riesgo de las invasiones biológicas, los vacíos de información, la presencia de especies invasoras, los cambios en las condiciones climáticas y las actividades humanas de diversa índole como la deforestación, la minería ilegal, cultivos ilícitos, **la sobreexplotación de especies silvestres**, el tráfico, la caza, la depredación, la contaminación del agua, y la expansión urbana e industrial, entre otras¹⁰”.

Lo anterior se vislumbra, al tener en cuenta lo expresado en los diferentes Planes de Vida de Pueblos Indígenas del Vaupés (PIVI), entre los cuales; el PIVI OZCIMI-página 45, indica que: “el 55% (de las especies mencionadas) se encuentran en estado de escasez, siendo las especies que se capturan con fines de subsistencia y comercialización la lapa, cerrillo y cajuche las que presentan el grado más alto de afectación. (...) En conclusión tenemos que en nuestra zonal escasean la mayoría de las especies de animales de monte y en las comunidades aledañas a Mitú. Mediante el análisis anterior, **concluimos que la oferta de animales de monte o silvestres es crítica lo que nos lleva a tomar medidas estrictas para garantizar la permanencia en el tiempo o sostenibilidad de este recurso**¹¹”, y lo indicado en el PIVI UDIC-página 78: revelando que: “en algunos sectores y para algunas especies, de las antes relacionadas, se presentan estados de escasez y extinción¹²”.

En tal asunto, precisó la Corte Constitucional que los artículos 7° y 8° del Acuerdo de París “reconocen la importancia de conservar la integridad de los ecosistemas estratégicos y vulnerables y **la protección de la biodiversidad, como instrumentos para mejorar la calidad de vida y enfrentar los impactos del cambio climático**”.



Figura 3. Resguardos por departamentos. Fuente: DNP 2017.

La anterior gráfica¹³ visualiza que en casi todos los departamentos del país hay zonas de resguardo indígena, donde su población ha cuidado durante miles de años estos bosques pero requieren el apoyo Estatal e inversión en la protección

⁹ <https://www.larepublica.co/economia/asi-es-el-mapa-de-la-pobreza-en-colombia-que-debe-sortear-ivan-duque-2884637>

¹⁰ <http://www.udea.edu.co/wps/portal/udea/web/inicio/todos-eventos/udea-eventos/contenidos/millon-especies>

¹¹ https://siic.mininterior.gov.co/sites/default/files/pivi_ozcimi_001_final_final.pdf

¹² https://siic.mininterior.gov.co/sites/default/files/plan_de_vida_udicv_vaupes.pdf

¹³ <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblcas/Documentos%20GFT/Bolet%20C3%ADn%20resguardos%20ind%20C3%ADgenas.pdf>

de su biodiversidad, para atender el cuidado y repoblamiento de las especies animales amenazadas. Cumpliendo con esto el objetivo 15 “vida de ecosistemas terrestres” de la ODS-Colombia con las Naciones Unidas.

Según el Ideam, **“Cabe señalar que el 66.7% de la superficie cubierta por bosque en Colombia se encuentra en la región Amazónica**, siendo también significativa la presencia de esta cobertura en las regiones Andina y Pacífico, representando el 17.8% y 8.9% del total nacional, respectivamente. En contraste la región Caribe, donde se encuentra gran parte de los remanentes de bosques secos, se encuentran solo 1.746.754 ha en bosques naturales¹⁴”.

En virtud de lo anterior, es necesario invertir recursos en la preservación de la biodiversidad en todas las zonas de resguardo, hecho que se encuentra acorde con el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales de forma que se garantice un desarrollo sostenible, tal como lo estipula el artículo 80 Constitucional. Reforzada esta tesis, mediante el informe sobre el Estado de los Ecosistemas Colombianos¹⁵, donde se menciona que “La biodiversidad es un componente fundamental de los ecosistemas y los servicios ecosistémicos necesarios para soportar la vida y los requerimientos humanos, que está siendo crecientemente amenazado por las actividades humanas y el cambio climático”.

Esta es una oportunidad del Congreso de la República para fortalecer los conocimientos tradicionales, intangibles y culturales, y para valorar los aportes de los pueblos indígenas en la mitigación del cambio climático, pues estos pueblos ancestrales han cuidado de las selvas, como puede verse con la extensa amazonia que aún se preserva. “La amazonia en Colombia está constituida por 6 departamentos: Putumayo, Caquetá, Amazonas, Vaupés Guaviare y Guainía. Ocupa 50.614.451 ha que equivalen al 44,3% del territorio Colombiano y al 6% del bioma amazónico¹⁶”. Con la inversión enfocada en todos los territorios de resguardos del país se estaría consolidando la conservación de gran parte de un estratégico corredor ambiental, con espacios importantes para conectar el bioma de los Andes, la Amazonia y el océano Atlántico, conforme se describe en el documental “el Sendero de la Anaconda¹⁷”.

Según Dairon Cárdenas López, curador del Herbario Amazónico Colombiano (COAH) e investigador del Instituto Sinchi, “Documentar la biodiversidad permite sustentar y blindar la conservación del área, identifica poblaciones de especies amenazadas y/o endémicas y determina

especies idóneas para procesos de restauración ecológica de áreas degradadas¹⁸”.

La Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana (OPIAC) ha manifestado en el ‘documento para ampliar las nociones de cambio climático y las respuesta de los pueblos indígena para la protección de la selva, el territorio y la cultura’ que “los cambios en el clima son producto de la acción no indígena, y que por lo tanto deben ser los pueblos indígenas los destinatarios de los incentivos que se dan a la conservación, por ser los guardianes ancestrales de las selvas, que a través de su conocimiento, uso y manejo cultural han favorecido su mantenimiento. En este sentido, las comunidades identifican que es necesario avanzar en la generación de alternativas del uso de la selva para la supervivencia, entendiendo que a la economía tradicional y en general a la forma de vida tradicional se le han impuesto nuevos retos que demandan mayores recursos económicos. Los pueblos indígenas consideran que su conocimiento tiene mucho que aportar al entendimiento y adaptación al cambio climático”- pág. 21.

En este orden de ideas, las acciones presentadas buscan contrarrestar la tasa de deforestación en el país y en la Amazonia, y **abarcando el cumplimiento a la Sentencia STC4360-2018** de la Corte Suprema de Justicia -Sala de Casación Civil, que **“reconoce a la Amazonia** Colombiana como entidad, **‘sujeto de derechos’**, titular de la protección, de la conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las entidades territoriales que la integran. Pues, **“Los reseñados factores generan directamente la deforestación de la Amazonia, provocando a corto, mediano y largo plazo, un perjuicio inminente y grave para los niños, adolescentes y adultos que acuden a esta acción, y en general, a todos los habitantes del territorio nacional**, tanto para las generaciones presentes como las futuras, pues desboca incontroladamente la emisión de dióxido de carbono (CO₂) hacia la atmósfera, produciendo el efecto invernadero, el cual transforma y fragmenta ecosistemas, alterando el recurso hídrico y con ello, el abastecimiento de agua de los centros poblados y degradación del suelo...¹⁹”.

- Continuando la propuesta, se deja intacto el penúltimo inciso, el cual indica que, el 5% se destinará al fortalecimiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y otras estrategias de conservación a través de la creación y ampliación de áreas protegidas, manejo efectivo y gobernanza en los diferentes ámbitos de gestión. Áreas consideradas de gran importancia de conservación para la lucha contra el calentamiento global.

¹⁴ <http://www.ideam.gov.co/web/bosques/deforestacion-colombia>

¹⁵ http://www.conservation.org.co/media/A7.LRE-Colombia_INFORME%20FINAL_%202017.pdf

¹⁶ <https://www.gaiaamazonas.org/lamazoniaenmapas/13/>

¹⁷ <https://www.youtube.com/watch?v=shDEZdDKGZs>

¹⁸ <https://www.sinchi.org.co/colombia-registra-36-posibles-nuevas-especies-para-la-ciencia-en-la-region-amazonica>

¹⁹ <http://www.cortesuprema.gov.co/corte/index.php/2018/04/05/corte-suprema-ordena-proteccion-inmediata-de-la-amazonia-colombiana/>

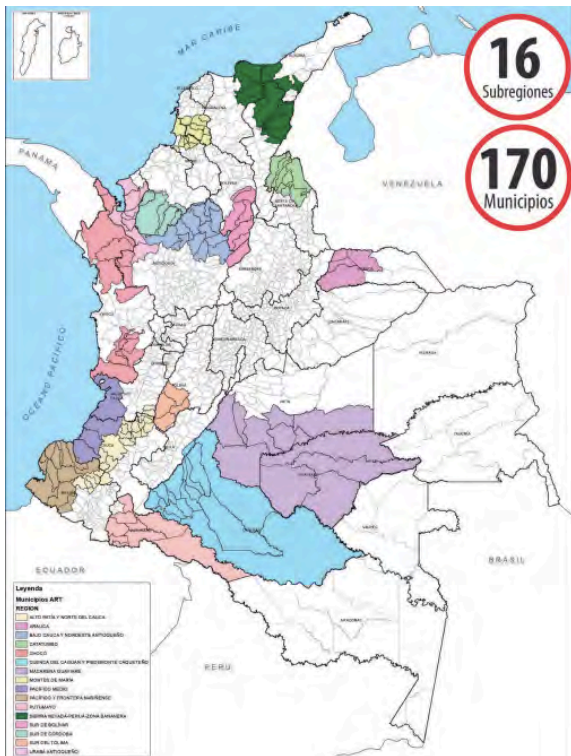


Figura 4. Mapa municipios PDET. Fuente: Agencia de Renovación del Territorio.

- Termina el artículo propuesto indicando que, el 70% se destinará a la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera con criterios de sostenibilidad ambiental.

Sin embargo, se propone disminuir en un 20% el rubro mencionado para atender con esto parte de los incisos anteriormente expuestos, pues no todos los municipios afectados por deforestación, su biodiversidad y pérdida de hábitats pertenecen a los 170 municipios priorizados como zonas beneficiarias de los PDET según se observa en el mapa²⁰, y además son 1.101 municipios en Colombia –DANE²¹, entonces solo el 15% de municipios son cobijados por el Decreto 893 de 2017 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, “Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)”²², a los cuales, se les propone destinar la gran cifra del 50% del recaudo del impuesto.

Los temas de los incisos anteriores fueron debatidos en la reciente Cumbre Ambiental Colombiana 2019²³, la cual tuvo en cuenta el aprovechamiento sustentable de flora y fauna, la reforestación y repoblamiento de especies, y la restauración y recuperación de ecosistemas, entre otras propuestas de inversión social para reducir el impacto ambiental.

²⁰ https://www.renovacionterritorio.gov.co/librerias/media/pdf/municipios_pdet_MAPA_textos.pdf

²¹ <https://geoportal.dane.gov.co/pruebadivipola/>

²² <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20893%20DEL%2028%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>

²³ <https://cumbreambientalcolombiana.org/eco/?p=403>

Por lo tanto, en este proyecto de iniciativa parlamentaria, se espera el apoyo del Honorable Congreso en pleno, y que también tenga voces de apoyo desde el Gobierno nacional, pues el Presidente Iván Duque, ha invitado a “Que el mundo reconozca que hay algunos países en desarrollo que poseen esta riqueza y que, además, requieren apoyo para ponerle fin a la deforestación. Pensar en la deforestación, pensar en proteger la biodiversidad y la Amazonia”²⁴. En general, “La naturaleza, es un asunto de seguridad nacional. Al ser declarada la biodiversidad como interés nacional se debe trascender en materia de protección de estos recursos”. Presidencia.

III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

La Constitución Política de Colombia, establece en su artículo 8° que, “es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la nación”, de igual manera, el artículo 363 menciona que, “El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad”.

Igualmente, el artículo 79 establece que “Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica (...)” y, en su artículo 80, que “El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental (...)”.

IV. IMPACTO FISCAL

En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, el proyecto de ley presentado NO genera impacto fiscal que implique una modificación en el marco presupuestal de mediano plazo por lo que No exige un gasto adicional para el Gobierno nacional, No plantea cambios en la fijación de las rentas nacionales, No ocasiona la creación de una nueva fuente de financiación, No genera nuevos costos fiscales, Ni compromete recursos adicionales del Presupuesto General de la Nación.

De los Honorables Congresistas;

MÓNICA LILIANA VALENCIA MONTAÑA
Representante a la Cámara por Vaupés

Partido de la U

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 29 de julio del año 2019 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 076 con su correspondiente exposición de motivos, suscrito por la honorable Representante *Mónica Liliana Valencia Montaña*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

²⁴ <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2018/181111-El-mundo-debe-protoger-la-biodiversidad-y-la-Amazonia-Presidente-Duque.aspx>

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 078 DE 2019
CÁMARA**

por la cual se modifican los artículos 117 y 140, en su numeral 2 del Código Civil.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto modificar el artículo 117 y el numeral 2 del artículo 140 del Código Civil, con el propósito de establecer la aplicación de un examen psicológico, a aquellos menores que tengan la intención de celebrar un contrato marital, examen con el cual se intentará establecer las condiciones emocionales y racionales de los individuos, frente a la decisión de casarse, en procura de un mejor desarrollo de la actividad del matrimonio en menores de edad, que supondrá un tratamiento adecuado a los menores, identificando la verdadera voluntad de los mismos por efectuar el matrimonio.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 117 del Código Civil, el cual quedará así:

Artículo 117. Permiso para el matrimonio de menores. Los menores de la edad expresada no pueden contraer matrimonio sin el permiso expreso, por escrito, de sus padres legítimos o naturales. Si alguno de ellos hubiere muerto o se hallare impedido para conceder este permiso, bastará el consentimiento del otro; y estando discordes, prevalecerá en todo caso la voluntad del padre.

En los mismos términos de este artículo, se necesita del consentimiento del padre y de la madre adoptantes para el matrimonio del hijo adoptivo, menor de veintiún* años, o de la hija adoptiva, menor de dieciocho.

Parágrafo 1°. Además de los requisitos señalados en el presente artículo, se establecerá la aplicación de un examen psicológico, a aquellos menores que tengan la intención de celebrar un contrato marital, examen con el cual se intentará establecer las condiciones emocionales y racionales de los individuos, frente a la decisión de casarse, en procura de un mejor desarrollo de la actividad del matrimonio en menores de edad, que supondrá un tratamiento adecuado a los menores, identificando la verdadera voluntad de los mismos por efectuar el matrimonio.

Artículo 3°. Modifíquese el numeral 2 del artículo 140 del Código Civil, el cual quedará así:

Artículo 140. Causales de Nulidad. El matrimonio es nulo y sin efecto en los casos siguientes:

“ ...

1°).

2°). Cuando se ha contraído entre un varón menor de catorce años, y una mujer menor de doce, o cuando cualquiera de los dos sea respectivamente menor de aquella edad.

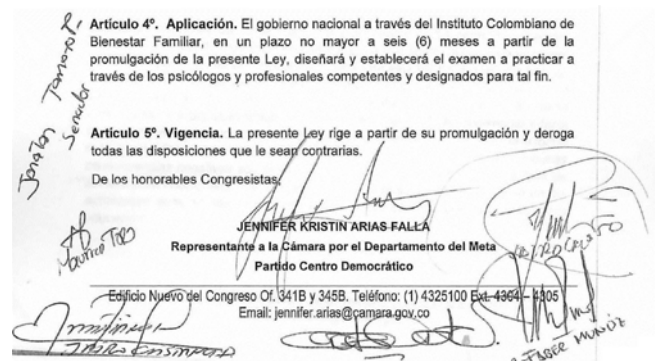
... ”

Parágrafo 1°. Cuando no se hubiese aplicado el examen psicológico, a aquellos menores que hubiesen celebrado un contrato marital, examen con el cual se establecen las condiciones emocionales y racionales de los individuos, frente a la decisión de casarse, en procura de un mejor desarrollo de la actividad del matrimonio en menores de edad, que supone un tratamiento adecuado a los menores, identificando la verdadera voluntad de los mismos por efectuar el matrimonio.

Artículo 4°. *Aplicación.* El Gobierno nacional a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en un plazo no mayor a seis (6) meses a partir de la promulgación de la presente ley, diseñará y establecerá el examen a practicar a través de los psicólogos y profesionales competentes y designados para tal fin.

Artículo 5°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,



**PROYECTO DE LEY NÚMERO 078 DE 2019
CÁMARA**

por la cual se modifican los artículos 117 y 140, en su numeral 2 del Código Civil.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO

Este proyecto de ley, de autoría de la Representante a la Cámara por el Centro Democrático Jennifer Kristin Arias Falla, tiene como objeto crear y ejecutar un sistema que prevenga la práctica del matrimonio adolescente es decir, en menores de 18 años, protegiendo de esta manera la integridad física y moral de los menores, garantizando su completo desarrollo, revisando el derecho consuetudinario y civil; en razón a que el matrimonio infantil guarda en Colombia una estrecha relación con la escasez económica, y es compromiso del gobierno nacional reducir la pobreza y contribuir a que se cumpla lo preceptuado por el constituyente en su artículo 44, de la Constitución Política: “Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión”.

Colombia es un país que históricamente y culturalmente ha permitido y celebra matrimonios en donde alguno de los dos o los dos miembros de la pareja es menor de edad, y partiendo de la concepción negativa de este hecho la cual está basada en diferentes problemas que acarrea el matrimonio infantil, como lo son la deserción escolar, los embarazos adolescentes e incluso la violencia intrafamiliar, así mismo y reseñando los planteamientos de Unicef, se tiene como el matrimonio infantil supone una violación a los derechos humanos “...Pero sin duda se trata de la forma más generalizada de abuso sexual y explotación de las niñas. Algunas consecuencias negativas son la separación de la familia y los amigos, la falta de libertad para relacionarse con las personas de la misma edad y participar en las actividades comunitarias, y una reducción de las oportunidades de recibir una educación”.

Para Unicef, “protección de la infancia” se refiere a las labores de prevención y respuesta a la violencia, la explotación y el abuso contra niños y niñas, como por ejemplo la explotación sexual, la trata, el trabajo infantil y prácticas tradicionales perniciosas como la mutilación/ escisión genital de la mujer y el **matrimonio adolescente**.¹ (Subrayado, negrilla y cursiva fuera de texto).

En el pronunciamiento efectuado por la Unicef, se especifica que, el matrimonio infantil acarrea trabajos forzados, esclavitud, prostitución y violencia contra las víctimas. Puesto que no pueden evitar las relaciones sexuales ni insistir en el uso del preservativo, las novias menores de edad se exponen a graves riesgos para su salud, como los embarazos prematuros, las infecciones transmitidas sexualmente y, cada vez más, al VIH/SIDA. Los progenitores a veces consienten estos matrimonios por necesidades económicas. En estos casos, el matrimonio se considera como un medio de proporcionar a sus hijas una tutela masculina, de protegerlas contra las agresiones sexuales, de evitar embarazos sin estar casadas, de alargar sus años de fecundidad o de asegurar su obediencia en el hogar del marido².

A nivel mundial precisa la Unicef, las siguientes cifras:

- El 36% de las mujeres de 20 a 24 años de todo el mundo se casaron o vivían en pareja antes de cumplir los 18 años³.
- Se calcula que 14 millones de adolescentes de entre 15 a 19 años dan a luz cada año. Las que se encuentran en esta franja de edad tienen más probabilidades de morir durante el embarazo o el parto que las que ya han cumplido 20 años⁴.

- El matrimonio de niñas es más frecuente en África subsahariana y en Asia meridional. En el Níger, el 77% de las mujeres entre 20 y 24 años se casaron antes de cumplir los 18. En Bangladesh, la tasa era del 65%.

Para Colombia, estas son las cifras de matrimonios civiles de menores durante los últimos años:

2017	Matrimonio Civil con menor de edad
Enero	24
Febrero	43
Marzo	28
Abril	29
Mayo	26
Junio	35
Julio	31
Agosto	26
Septiembre	27
TOTAL	269

2016	Matrimonio Civil con menor de edad
Enero	42
Febrero	36
Marzo	33
Abril	38
Mayo	29
Junio	44
Julio	37
Agosto	24
Septiembre	45
Octubre	25
Noviembre	37
Diciembre	58
TOTAL	448

Que por Departamentos, podemos evidenciar las siguientes:

Departamento	Año 2016	Año 2017
Amazonas	0	0
Antioquia	74	40
Arauca	6	6
Atlántico	27	12
Bolívar	5	2
Boyacá	11	4
Caldas	11	8
Caquetá	5	2
Casanare	2	3
Cauca	28	34
Cesar	20	11
Chocó	1	2
Córdoba	7	7
Cundinamarca	49	16
Guainía	0	0
Guajira	1	3
Guaviare	0	0
Huila	21	14
Magdalena	10	6
Meta	3	4
Nariño	9	9
Norte De Santander	30	11
Putumayo	10	3
Quindío	8	3
Risaralda	10	13
San Andrés Y Providencia	0	0
Santander	41	18
Sucre	2	2
Tolima	8	12
Valle	48	24
Vaupés	0	0
Vichada	1	0
Total general	448	269

¹ UNICEF, “HOJAS INFORMATIVAS SOBRE LA PROTECCIÓN DE LA INFANCIA, 1946-2006. Página 1.

² Ibídem, Página 17.

³ Organización Internacional del Trabajo, Un futuro sin trabajo infantil, OIT, Ginebra, 2002, página 32.

⁴ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Estado Mundial de la Infancia 2006: Excluidos e invisibles,

Unicef, Nueva York, 2005, página 50.

⁵ Superintendencia de Notariado y Registro/www.super-notariado.gov.co.

⁶ Ibídem.

Departamento	Ciudad	Año 2016	Año 2017
Amazonas	Leticia	0	0
Antioquia	Medellín	6	5
Arauca	Arauca	2	0
Atlántico	Barranquilla	9	8
Bolívar	Cartagena	0	0
Boyacá	Tunja	3	0
Caldas	Manizales	1	1
Caquetá	Florencia	1	1
Casanare	Yopal	2	0
Cauca	Popayán	1	1
Cesar	Valledupar	3	3
Chocó	Quibdó	1	0
Córdoba	Montería	0	0
Cundinamarca	Bogotá	40	7
Guainía	Inírida	0	0
Guajira	Riohacha	0	0
Guaviare	San José Del Guaviare	0	0
Huila	Neiva	3	2
Magdalena	Santa Marta	0	0
Meta	Villavicencio	2	2
Nariño	Pasto	1	0
Norte De Santander	Cúcuta	11	1
Putumayo	Mocoa	2	0
Quindío	Armenia	4	1
Risaralda	Pereira	6	5
San Andrés Y Providencia	San Andrés Isla	0	0
Santander	Bucaramanga	16	6
Sucre	Sincelejo	1	0
Tolima	Ibagué	0	2
Valle	Cali	15	11
Vaupés	Mitú	0	0
Vichada	Puerto Carreño	0	0
Total general		130	56

Departamento	Total	Ciudad	Total
Amazonas	0	Leticia	0
Antioquia	83	Medellín	5
Arauca	6	Arauca	2
Atlántico	26	Barranquilla	7
Bogotá	35	Bogotá	35
Bolívar	4	Cartagena	0
Boyacá	12	Tunja	3
Caldas	11	Manizales	1
Caquetá	7	Florencia	2
Casanare	2	Yopal	1
Cauca	33	Popayán	1
Cesar	23	Valledupar	4
Choco	1	Quibdó	1
Córdoba	7	Montería	0
Cundinamarca	10	Soacha	4
Guainía	0	Inírida	0
Guajira	2	Riohacha	0
Guaviare	0	San José Del Guaviare	0
Huila	20	Neiva	2
Magdalena	7	Santa Marta	0
Meta	2	Villavicencio	2
Nariño	14	Pasto	1
Norte De Santander	30	Cúcuta	11
Putumayo	12	Mocoa	2
Quindío	10	Armenia	5
Risaralda	11	Pereira	7
San Andrés Y Providencia	0	San Andrés Isla	0
Santander	35	Bucaramanga	12
Sucre	2	Sincelejo	1
Tolima	12	Ibagué	1
Valle	52	Cali	16
Vaupés	0	Mitú	0
Vichada	1	Puerto Carreño	0
TOTAL GENERAL	470		126

De acuerdo con la Unicef, el matrimonio entre adolescentes, es una realidad para las niñas y niños menores de 18 años, aunque a las niñas les afecta de manera más desproporcionada, algunos padres optan por casar a sus hijas a edades tempranas por varias razones, las familias pobres consideran que las niñas se convierten en una carga económica y casarlas es una medida de supervivencia necesaria para la familia. De otro lado, en algunos casos, piensan principalmente algunas madres que, el matrimonio a una edad temprana puede proteger a la niña frente al peligro de sufrir agresiones sexuales o, con carácter más general, le procura la protección de un tutor varón.

Así las cosas, la discriminación por motivo de género puede ser también otro de los motivos subyacentes: a las mujeres se les casa siendo aún niñas con el fin de asegurar la docilidad y obediencia en el hogar del esposo y maximizar su reproducción.

Es importante tener en cuenta que el matrimonio en adolescentes, puede tener consecuencias graves para las niñas y niños entre los cuales resaltamos:

- Desescolarización, toda vez que una vez casados las niñas y niños, tienden a dejar la escuela.
- Malos tratos. En algunos casos, los adolescentes que se niegan a casarse, o que eligen a un compañero para el matrimonio contra el deseo de sus progenitores a menudo son castigadas o incluso asesinadas por sus familias, situación conocida como “asesinatos por honor”.
- Graves problemas de salud. Los embarazos prematuros, que aumentan la tasa de

Matrimonios Civiles que Involucraron a un menor de edad	
MES	TOTAL
feb-16	35
mar-16	32
abr-16	38
may-16	29
jun-16	44
jul-16	37
ago-16	26
sep-16	45
oct-16	25
nov-16	36
dic-16	57
ene-17	24
Feb-17	42
Total General	470

Matrimonios Civiles que Involucraron a un menor de Edad		
Año 2015	Bimestre	Total
	Julio - Agosto	78
	Septiembre - Octubre	73
	Noviembre - Diciembre	109
	TOTAL GENERAL	260

7 Ibídem.

8 Ibídem.

9 Ibídem.

mortalidad infantil derivada de la maternidad. Las niñas adolescentes son también más vulnerables al contagio de enfermedades de transmisión sexual, como el VIH/SIDA.

La labor del Estado y de las instituciones de la sociedad civil es desarrollar y ejecutar sistemas que prevengan la práctica del matrimonio entre adolescentes.

Acabar con el matrimonio infantil es complicado, ya que incluso a los progenitores que comprenden su efecto negativo les resulta difícil resistir las presiones económicas y sociales, y de la tradición. Enfrentarse a las actitudes y costumbres que promueven y toleran esta práctica es vital para cambiar la edad adecuada para contraer matrimonio.

Por lo tanto, se presenta a consideración esta iniciativa que solo busca establecer la aplicación de un examen psicológico, a aquellos menores que tengan la intención de celebrar un contrato marital, examen con el cual se intentará establecer las condiciones emocionales y racionales de los adolescentes, frente a la decisión de casarse, con el cual se pretenderá un mejor desarrollo de la actividad del matrimonio en menores de edad, que supondrá un tratamiento adecuado a los menores, identificando la verdadera voluntad de los mismos por efectuar el matrimonio, reduciendo, o mejor, impidiendo que aquellos quienes se considere no aptos a partir de dicho examen psicológico, para contraer matrimonio puedan ser guiados con respecto a la trascendencia de esta decisión mitigando el desarrollo de las problemáticas anteriormente expuestas.

II. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

La presente iniciativa cuenta con quinto (5) artículos, el primero corresponde al objeto de la presente iniciativa, que no es otro que el de crear y ejecutar un sistema que prevenga la práctica del matrimonio entre adolescentes, protegiendo de esta manera la integridad física y moral de los menores, garantizando su completo desarrollo, revisando el derecho consuetudinario y civil.

El artículo segundo, concierne a adicionar un párrafo modificatorio al 117 del Código Civil, a través del cual se exija un examen psicológico, a aquellos menores que tengan la intención de celebrar un contrato marital, examen con el cual se intentará establecer las condiciones emocionales y racionales de los adolescentes, frente a la decisión de casarse.

El artículo tercero, atañe a adicionar también un párrafo modificatorio con respecto al numeral 2 del artículo 140 del Código Civil, incluyendo que dentro de las causales de nulidad específicamente la señalada en el numeral 2 del artículo, también se presentará cuando no se cumpla el prerrequisito de haberse realizado el examen psicológico de que trata esta iniciativa.

El artículo cuarto corresponde a la aplicación que dará el Gobierno, a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, para la aplicación de un examen psicológico a aquellos menores que tengan la intención de celebrar un contrato marital, examen

con el cual se intentará establecer las condiciones emocionales y racionales de los individuos frente a la decisión de casarse en procura de un mejor desarrollo de la actividad del matrimonio en menores de edad, que supondrá un tratamiento adecuado a los menores, identificando la verdadera voluntad de los mismos por efectuar el matrimonio.

El último artículo, que en este caso corresponde al quinto, establece la vigencia del presente proyecto de ley.

III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

La presente iniciativa de ley se ajusta a lo dispuesto en las siguientes normas del ordenamiento jurídico:

Artículo 5° de la Constitución Política

“Artículo 5°. El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad”.

Artículo 13 de la Constitución Política

“Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica”.

Es importante resaltar que el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”. (Subrayado, negrilla y cursiva fuera de texto).

Artículo 44 de la Constitución Política

“Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor; la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión”.

El matrimonio en diferentes culturas se considera un asunto privado, es necesario crear circunstancias necesarias para debatir sobre este tema y examinar las creencias tradicionales sobre el matrimonio. Promover un cambio de actitud dentro de la población colombiana basada en derechos humanos, particularmente dirigida a las adolescentes mujeres, incluyendo igualdad, acceso a la educación, y liberación de la explotación y la discriminación es prioritario para el Estado colombiano. Es importante ampliar el saber y la capacidad de decisión de los adolescentes, es menos probable que los adolescentes que han recibido educación acepten casarse a una edad muy temprana.

En Colombia, tanto la ley civil como la canónica permiten el matrimonio de los menores de edad, es decir, de los impúberes, que son aquellas personas que, sin distinción de sexo, no han llegado aún a la pubertad. Para ello es absolutamente necesario contar con el consentimiento expreso de los padres, pues de lo contrario estaríamos en principio frente a una causal de nulidad¹⁰.

De acuerdo con la Sentencia C 507 de 2004, la Corte Constitucional manifestó que *“vistos el origen histórico de la regla, el desarrollo legislativo de las normas sobre capacidad para contraer matrimonio y consideraciones doctrinarias al respecto, concluye la Corte que el numeral 2 del artículo 140 del Código Civil consagra una norma, proveniente del derecho romano, cuyo contenido (1) es diferencial respecto de hombres y mujeres; (2) establece una menor edad para la mujer, fijada de manera general atendiendo únicamente a la pubertad; (3) la diferencia no tiene como finalidad proteger a la mujer ni promover su libertad. Además, (4) la norma establece una causal de nulidad del matrimonio para los menores de las edades señaladas, lo cual significa que los mayores de dichas edades no están amparados por esta norma, sino que se rigen por el artículo 117 del Código Civil, ya juzgado por la Corte y otras normas sobre quién puede solicitar la nulidad, en qué momento y en qué condiciones”*.

IV. JUSTIFICACIÓN

Es la misma Organización de las Naciones Unidas, en conjunto con las oficinas regionales en las Américas y el Caribe del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), ONU Mujeres, la Campaña del Secretario General de las Naciones Unidas Únete para poner fin a la violencia contra las mujeres y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), quienes manifestaron preocupación por la situación de millones de niñas y adolescentes en América Latina y el Caribe, particularmente las que viven en la pobreza extrema y las que están sujetas a violencia y discriminación por motivos de género, expresado en octubre del año 2012, en el marco de la celebración de los progresos realizados en la promoción de los derechos de las niñas y el reconocimiento del trabajo que está pendiente para la eliminación de las desigualdades de género entre niños y niñas¹¹.

Afirman de igual manera que en *“América Latina y el Caribe es la única región en la que algunos países presentan tasas de fertilidad adolescente que, en lugar de disminuir, están estancadas o en aumento. Actualmente, la tasa media de fertilidad de los adolescentes entre 15 y 19 años por cada 1.000 nacidas es de 70,5. Agregan que muchas niñas adolescentes en esta región están quedando embarazadas prematuramente, criando hijos, casándose o en unión de pareja. La mayoría de ellas*

proviene de zonas rurales y pobres y muchas de ellas son víctimas de violencia sexual. Para algunas, el embarazo, el matrimonio o la unión de pareja son la única manera de sobrevivir”.

De igual forma, resaltan que *“...Todas estas niñas son vulnerables y llevadas a situaciones en las que se vuelven aún más vulnerables. La mayoría de ellas terminarán abandonando la escuela, tendrán menor perspectivas de empleo, estarán menos empoderadas, serán más dependientes de otras personas (muchas veces de su abusador). Las adolescentes embarazadas corren mayores riesgos de complicaciones relacionadas con el embarazo y son más víctimas de mortalidad materna que las mujeres mayores. Las niñas que dan a luz antes de los 15 años tienen cinco veces más probabilidades de morir en el parto que las mujeres en sus veintes.*

Si una madre tiene menos de 18 años, el riesgo de que su bebé muera durante su primer año de vida es un 60 por ciento mayor que la de un nacido o una nacida de una madre mayor de 19 años. Además, incluso si el niño o niña sobrevive, él o ella tendrá más probabilidades de sufrir bajo peso al nacer, desnutrición y desarrollo físico y cognitivo tardíos.

UNFPA, ONU Mujeres, la campaña Únete y Unicef quieren felicitar a aquellos países que están empezando a adoptar y aplicar leyes y políticas contundentes para prevenir el embarazo precoz y la violencia basada en el género. Sin embargo, en muchos países de América Latina y el Caribe, la edad mínima para contraer matrimonio para las niñas sigue siendo de 14 y 16 años de edad y hasta 12 y 13 años en algunos de ellos. Esto está contribuyendo a que demasiadas chicas den a luz, se casen o se unan en pareja a una edad muy joven.

Finalmente, realizando un llamado y recomendación a todos los gobiernos para que se adopten medidas decisivas y concertadas para asegurar que todas las niñas en la región tengan derecho a una infancia que les brinde oportunidades de alcanzar su pleno potencial.

Es pertinente precisar por qué nuestra legislación determinó y estipuló en su Código Civil las edades para contraer matrimonio entre los menores de edad:

4.1. Origen de la determinación de las edades

La idea de fijar las edades de 12 años para la mujer y 14 para el hombre como las mínimas idóneas para contraer nupcias aparece en el período clásico del derecho romano, toda vez que hasta entonces la única forma para saber si dos personas eran aptas para contraer matrimonio era la práctica de un examen físico por parte de los padres para determinar la aparición del vello púbico en la pareja de eventuales contrayentes. Para evitar esta incómoda verificación, se optó por establecer un sistema de presunciones que llevó entonces a fijar las edades de 12 años para la mujer y 14 para el hombre, como edades de aptitud matrimonial¹².

¹⁰ Darío Arregocés. “Matrimonio entre menores de edad”, en El Pilón, 1º de junio de 2010, disponible en [http://elpilon.com.co/matrimonio-entre-menores-de-edad/].

¹¹ www.unicef.org.co

¹² Ballesteros Beltrán, Jaime, Matrimonio y relaciones de pareja en menores de edad, Nuevos Paradigmas de las

Lo anterior despeja cualquier duda acerca de cuál fue el criterio inicial tenido en cuenta para autorizar el matrimonio de una pareja y es claro que lo fue exclusivamente la aptitud para procrear. Pero también que esta consideración llevada a la normatividad no es de elaboración nacional ni de ahora ni del Código Civil de 1873, y ni siquiera del Código Francés de 1804, como algunos demandantes lo han manifestado ante la Corte Constitucional colombiana.

Al igual que Ballesteros, entendemos que para entonces en la sociedad romana el matrimonio no tenía la trascendencia que hoy tiene en nuestro medio, ya que más allá de considerar si era disoluble o no la unión, lo que se tenía en cuenta era si la pareja se quería mutuamente o no. Era la llamada *“affectio maritalis”* (voluntad de afecto, socorro y auxilio mutuo), elemento esencial de la unión y escenario en el cual la edad no tenía la trascendencia que hoy se le otorga. La figura matrimonial católica como hoy la conocemos se manifestó en el siglo XI d. C. y solo se consolidó con el Concilio de Trento en 1563. La civil se derivó de ella a partir de 1580 y como reacción al Concilio de Trento con las tesis de Martín Lutero y Juan Calvino.

Así las cosas, los orígenes de nuestro derecho civil se remontan al Código Civil francés y este se tomó precisamente del derecho romano germánico, que era prevalente para entonces en Europa. Ello nos lleva, como lo advierte Ballesteros, a descartar de plano que la fijación de las edades sea una invención del legislador colombiano, pero así mismo a recordar que en desarrollo de lo anterior y hasta bien entrada la mitad del siglo XX, nuestras madres y abuelas contraían matrimonio a los 12, 13 o 15 años, lo hacían a las cuatro o cinco de la mañana; tenían decenas de hijos y que toda la legislación giraba sobre esa realidad.

En nuestra actualidad, el matrimonio infantil funciona como una norma social, el casarse con niñas menores de 18 años de edad tiene sus raíces en la discriminación de género, y alienta el embarazo prematuro, fomentando la preferencia de género por la educación del varón.

4.2 Derecho comparado

Frente a otros países, Ballesteros Beltrán¹³ precisa que en países como Argentina recientemente se es mayor a los 18 años, pero si una pareja mayor de 14 contrae matrimonio, por ese hecho quedan emancipados pese a que todos quienes no han cumplido 18 años son menores de edad¹⁴. En España

se es mayor a los 18 años, pero pueden contraer con permiso de sus padres e incluso quienes hayan cumplido 14 años podrán hacerlo mediante dispensa judicial. Como ya se advirtió, la discrepancia de los padres en cuanto al permiso equivale a aprobación. En Perú se es plenamente capaz a los 18 años y absolutamente incapaz hasta los 16. Pero si se casa o se gradúa como profesional entre los 16 o 18 años, se levanta la incapacidad. Aun así, desde los 14 se levanta parcialmente su incapacidad, si se trata de ejercer la paternidad o maternidad, aunque sin autorizar matrimonio. Acá también la discordancia entre padres equivale a asentimiento¹⁵. En Chile el Código Civil exige el permiso de los padres para

contraer matrimonio: [...] f. Tener menos de dieciocho años [...] Artículo 404. Falta de edad nupcial. Dispensa judicial. En el supuesto del inciso f) del artículo 403, el menor de edad que no haya cumplido la edad de 16 años puede contraer matrimonio previa dispensa judicial. El menor que haya cumplido la edad de 16 años puede contraer matrimonio con autorización de sus representantes legales. A falta de esta, puede hacerlo previa dispensa judicial. // El juez debe mantener una entrevista personal con los futuros contrayentes y con sus representantes legales. // La decisión judicial debe tener en cuenta la edad y grado de madurez alcanzados por la persona, referidos especialmente a la comprensión de las consecuencias jurídicas del acto matrimonial; también debe evaluar la opinión de los representantes, si la hubiesen expresado. La dispensa para el matrimonio entre el tutor o sus descendientes con la persona bajo su tutela solo puede ser otorgada si, además de los recaudos previstos en el párrafo anterior, se han aprobado las cuentas de la administración. Si de igual modo se celebra el matrimonio, el tutor pierde la asignación que le corresponda sobre las rentas del pupilo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 129 inciso d)”. Disponible en [<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/235975/norma.htm#11>].

¹⁵ Artículo 244, Libro III, Derecho de familia, Título I, Capítulo segundo, Impedimentos, Código Civil peruano: “Los menores de edad, para contraer matrimonio, necesitan del asentimiento expreso de sus padres. La discrepancia entre los padres equivale al asentimiento. // A falta o por incapacidad absoluta o por destitución de uno de los padres del ejercicio de la patria potestad, basta el asentimiento del otro. // A falta de ambos padres, o si los dos fueran absolutamente incapaces o hubieran sido destituidos del ejercicio de la patria potestad, prestarán asentimiento los abuelos y las abuelas. En igualdad de votos contrarios, la discordancia equivale al asentimiento. // A falta de abuelos y abuelas o si son absolutamente incapaces o han sido removidos de la tutela, corresponde al juez de menores otorgar o negar la licencia supletoria. La misma atribución corresponde al juez de menores, respecto de expósitos o de menores abandonados o que se encuentren bajo jurisdicción especial. // Los hijos extramatrimoniales solo requieren el asentimiento del padre o, en su caso, de los abuelos paternos, cuando aquel los hubiese reconocido voluntariamente. La misma regla se aplica a la madre y los abuelos en línea materna. // Artículo 245. La negativa de los padres o ascendientes a otorgar el asentimiento no requiere fundamentación. Contra esta negativa no hay recurso alguno”. Disponible en [<http://spij.minjus.gob.pe/CLP/contenidos.dll?f=templates&fn=defaultcodcivil.htm&-vid=Ciclope:CLPdmo>].

Ciencias Sociales Latinoamericanas, vol. VII, No. 13, Enero-junio 2016.

¹³ Abogado Universidad Externado de Colombia (Colombia), con cursos de profundización en Derecho de la Integración y Unificación del Sistema Jurídico Romanístico, de la Universidad de Roma “Tor Vergata”. Profesor de Derecho Civil en varias universidades en Colombia.

¹⁴ Artículo 403, Libro Segundo, Relaciones de familia, Título I, Código Civil y Comercial de la Nación Argentina, Ley 26.994: “... Son impedimentos dirimentes para

contraer antes de los 18 años, o subsidiariamente el de los ascendientes más próximos, pero así mismo en caso de discrepancia entre padre y madre, se prefiere la opción matrimonial¹⁶.

4.3 Iniciativas de abolición en Colombia

En Colombia en el 2007 se presentó un proyecto de ley a través del cual se buscó prohibir el matrimonio entre personas menores de 18 años¹⁷. En el año 2015 se presentó el Proyecto de ley número 006, con el cual también se pretendía regular la capacidad y consentimiento para el matrimonio, prohibiendo el matrimonio en menores de 18 años, fue radicado el 21 de julio de 2015 en Senado¹⁸; y se publicó en la *Gaceta del Congreso* número 525 de 2015. Pero finalmente dichas iniciativas no fueron aprobadas.

Es pertinente tener en cuenta que la Organización de las Naciones Unidas, por intermedio del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, afirmó que la norma que autoriza el matrimonio de impúberes tiene un impacto negativo en relación al ejercicio pleno de sus derechos, principalmente la salud y la educación.

Como Gobierno, tenemos la responsabilidad de adoptar las medidas decisivas y concertadas para asegurar que todas las niñas y niños en Colombia tengan derecho a una infancia que les brinde la oportunidad de alcanzar su pleno potencial.

A partir de lo anterior, proponemos, en pro de disminuir las problemáticas que el matrimonio infantil acarrea, establecer la aplicación de un examen psicológico a aquellos menores que tengan la intención de celebrar un contrato marital, examen con el cual se intentará establecer las condiciones emocionales y racionales de los individuos frente a la decisión de casarse, con lo cual se pretenderá un mejor desarrollo de la actividad del matrimonio en menores de edad, que supondrá un tratamiento adecuado a los menores, identificando la verdadera

voluntad de los mismos por efectuar el matrimonio, reduciendo o, mejor, impidiendo que aquellos quienes se considere no aptos a partir de dicho examen psicológico para contraer matrimonio puedan ser guiados con respecto a la trascendencia de esta decisión, mitigando el desarrollo de las problemáticas anteriormente expuestas.

V. Impacto fiscal

En reiterados fallos de la Corte Constitucional ha dispuesto que el legislador no puede dejar de legislar por materia de recursos, para ello tenemos como sustento los diferentes pronunciamientos de la Corte Constitucional, como lo es la Sentencia C-911 de 2007, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa, en ella señaló:

En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del legislativo.

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.

Es claro que la Unicef en reiterados pronunciamientos ha hecho énfasis en que el matrimonio precoz, entre menores de 18 años, puede dejar graves secuelas físicas y síquicas, sobre todo si la niña o el niño es muy joven cuando contrae matrimonio o se casa contra su voluntad. A tan temprana edad, se ocasionan problemas de salud reproductivas de las niñas, ocasionando en algunos casos la muerte de la menor, aumentando también las probabilidades de morbilidad para el bebé. Adicionalmente, la Unicef ha enfatizado que el matrimonio infantil viola los derechos humanos independientemente de si se trata de un niño o una niña, pero sin duda se trata de una de las formas generales de abuso sexual y explotación de las niñas, adicional el matrimonio infantil también puede acarrear trabajos forzados, esclavitud, baja escolaridad, prostitución y otras formas de violencia.

Por todas las razones anteriormente expuestas, nos permitimos poner a consideración del Honorable Congreso de la República el presente proyecto de ley debido a nuestras obligaciones como representantes

¹⁶ Artículo 107 Código Civil chileno: “Los que no hubieren cumplido dieciocho años no podrán casarse sin el consentimiento expreso de sus padres; si faltare uno de ellos, el del otro padre o madre; o a falta de ambos, el del ascendiente o de los ascendientes de grado más próximo. // En igualdad de votos contrarios preferirá el favorable al matrimonio”. Disponible en [http://ipra-cinder.info/wp-content/uploads/file/Legislacion/Chile/ CODIGO_CIVIL_CHILENO.pdf].

¹⁷ Senado de la República. Proyecto de ley número 103 de 2007, Ponente: Senador Gabriel Zapata Correa, disponible en [ftp://backups.senado.gov.co/atencion_ciudadana/Backup%20Senado de la República. Proyecto de ley 103 de 2007, Ponente: Senador Gabriel Zapata Correa, disponible en [ftp://backups.senado.gov.co/atencion_ciudadana/Backup%20].

¹⁸ Autor: HONORABLES SENADORES MARÍA DEL ROSARIO GUERRA, ALFREDO RAMOS MAYA, DANIEL CABRALES, THANIA VEGA DE PLAZAS, ERNESTO MACÍAS, SUSANA CORREA, FERNANDO ARAÚJO, HONORIO HENRÍQUEZ PINEDO, ÁLVARO URIBE VÉLEZ. <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/periodo-legislativo-2014-2018/2015-2016?limit=10&start=190>.

del pueblo, debemos apoyar esta iniciativa, que pretende crear conciencia en Colombia, de que el matrimonio infantil no solo tiene una finalidad reproductora, sino que es una relación compleja que exige una madurez emocional que solo se puede lograr a través del paso de los años. Adicionalmente, debemos concientizar a nuestros adolescentes, niñas y niños que conseguir una pareja que les ayude a salir de su hogar y de sus condiciones de pobreza no es justamente la solución para su vida presente y futura. Es nuestra obligación como congresistas proteger a nuestros niños, niñas y adolescentes cuando no están preparados para un matrimonio. Casarse por moda o capricho, sin saber realmente la responsabilidad de sacar adelante un hogar, es una de nuestras preocupaciones como legisladores, con miras a un mejor futuro de nuestro país, en protección de la niñez colombiana.

disposiciones especiales para la consolidación y mejoramiento del hábitat, la construcción y el reconocimiento de la propiedad sobre la Vivienda de Interés Social y Prioritario Rural (VIS-VIP) en el territorio nacional.

Respetado Presidente:

Por medio de la presente y de conformidad con lo establecido en el artículo 154 de la Constitución Política y el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos someter a consideración del Honorable Congreso de la República el proyecto de ley *por el cual se dictan disposiciones especiales para la consolidación y mejoramiento del hábitat, la construcción y el reconocimiento de la propiedad sobre la Vivienda de Interés Social y Prioritario Rural (VIS-VIP) en el territorio nacional*, el cual tiene como objetivo facilitar el acceso, construcción y mejoramiento de la vivienda rural en Colombia. Esto permitirá, a su vez, reducir las brechas entre las zonas urbanas y rurales.

En este sentido, se presenta a consideración el presente proyecto de ley, para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la ley. Por tal motivo adjuntamos original y tres (3) copias del documento, así como una copia en medio magnético (CD).

Cordialmente,

JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA
Representante a la Cámara por el Departamento del Meta
Partido Centro Democrático

JAIRO H. CRISTO

MAURICIO TORO

FÁBBER MUÑOZ

JONATAN TAMAYO
Senador

**CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL**

El día 30 de julio del año 2019 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 078 con su correspondiente exposición de motivos, suscrito por la honorable Representante *Jennifer Arias*; el honorable Senador *Jonatan Tamayo*; los honorables Representantes *Mauricio Toro*, *Fábber Muñoz*, *Jairo Cristancho*, *Jairo Cristo* y otras firmas.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 079 DE 2019
CÁMARA**

por el cual se dictan disposiciones especiales para la consolidación y mejoramiento del hábitat, la construcción y el reconocimiento de la propiedad sobre la Vivienda de Interés Social y Prioritario Rural (VIS-VIP) en el territorio nacional.

Honorable Representante
CARLOS CUENCA CHAUX
Presidente
Cámara de Representantes
Bogotá, D. C.

Asunto: Radicación Proyecto de ley número 079 de 2019 Cámara, por el cual se dictan

Juanita Goebertus Estrada
Representante a la Cámara

Mauricio Toro Orjuela
Representante a la Cámara

Jonathán Malagón González
Ministro de Vivienda Ciudad y Territorio.

Carlos Cuenca Chaux
Representante a la Cámara

Jennifer Arias Falla
Representante a la Cámara

Norma Hurtado Sánchez
Representante a la Cámara

Angélica Lozano Correa
Senadora de la República

José Luis Correa López
Representante a la Cámara

Jairo Humberto Cristo
Representante a la Cámara

Jorge Alberto Gómez Gallego
Representante a la Cámara

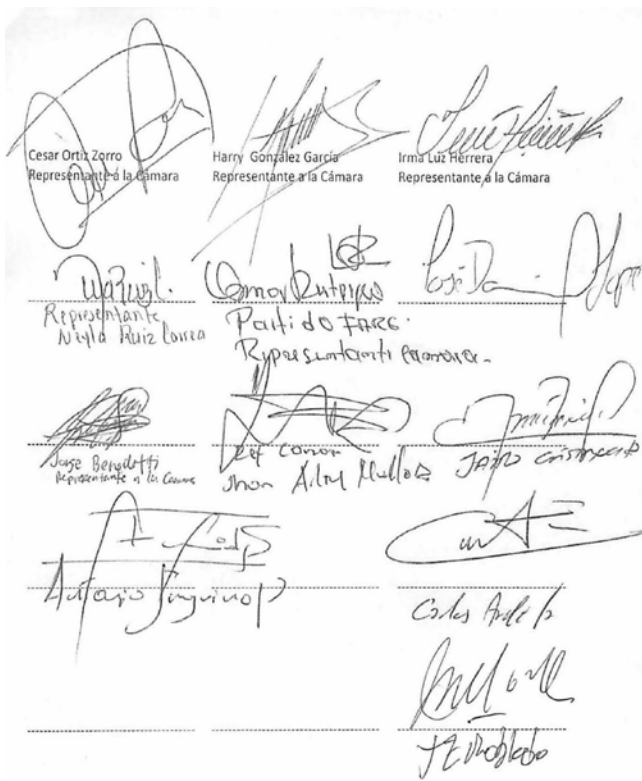
Carlos Acosta Lozano
Representante a la Cámara

María Cristina Soto de Gómez
Representante a la Cámara

Angela Sánchez Leal
Representante a la Cámara

Jairo Cala Suárez
Representante a la Cámara

Fabían Díaz Plata
Representante a la Cámara



PROYECTO DE LEY NÚMERO 079 DE 2019
CÁMARA

por el cual se dictan disposiciones especiales para la consolidación y mejoramiento del hábitat, la construcción y el reconocimiento de la propiedad sobre la Vivienda de Interés Social y Prioritario Rural (VIS-VIP) en el territorio nacional y de dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto promover la consolidación del hábitat, la edificación, el mejoramiento de las condiciones habitacionales en las zonas rurales, mediante la creación de instrumentos y la fijación de criterios que tengan en cuenta las particularidades de los territorios.

Artículo 2°. *Definiciones.* Para efecto de la presente ley se entenderán los siguientes conceptos:

1. **Vivienda rural dispersa:** Se entiende como una única unidad de vivienda rural aislada de algún centro poblado y/o cabecera municipal y con posibilidad de autoprestación de servicios públicos.
2. **Vivienda rural nucleada:** Se entiende como la vivienda ubicada en aglomeraciones de más de 4 unidades de vivienda en zonas rurales aisladas de las cabeceras municipales.

Artículo 3°. La formulación y ejecución de la política de Vivienda de Interés Social y Prioritario Rural (VIS-VIP) se hará en aplicación de los siguientes principios rectores:

1. **Enfoque territorial:** La construcción y el mejoramiento de la Vivienda de Interés Social y Prioritario Rural deberá tener en cuenta las particularidades climáticas,

las prácticas culturales, la composición familiar, los materiales predominantes en los territorios, la transmisión y preservación de los saberes locales de construcción, y las condiciones particulares territoriales para la provisión de servicios públicos.

2. **Participación:** Los habitantes de las zonas donde se implementarán las medidas de construcción y mejoramiento de la vivienda rural participarán en los procesos de diseño, ejecución y seguimiento. Las autoridades encargadas de la ejecución de las medidas de la presente ley promoverán el uso de la mano de obra local y la autoconstrucción.
3. **Desarrollo progresivo:** Posibilidad de desarrollar sistemas de construcción progresiva de acuerdo a las necesidades de los habitantes y posibilidades económicas de los hogares y sus comunidades.
4. **Eficiencia y sostenibilidad en la ejecución:** La construcción y el mejoramiento de la Vivienda de Interés Social y Prioritario Rural deberá propender por garantizar los menores costos de extracción, procesamiento y transporte de materiales, y en el proceso de construcción.
5. **Excepcionalidad del reasentamiento:** Las intervenciones se harán de manera preferente en los lugares de habitación de las personas beneficiarias de la Vivienda de Interés Social y Prioritario Rural (VIS-VIP). El reasentamiento será de carácter excepcional y procederá únicamente si los beneficiarios lo desean o si el suelo no es apto para la construcción.
6. **Promoción de la vivienda rural como unidad de producción:** En los casos en que la vivienda sea necesaria para garantizar la subsistencia económica de los habitantes deberá promoverse el ambiente doméstico como una unidad de producción.

Artículo 4°. Teniendo en cuenta los principios rectores expuestos en artículo 3° de la presente ley, el Gobierno nacional reglamentará mediante una norma técnica especial de construcción y mejoramiento de vivienda social y prioritaria rural los criterios de sismorresistencia, abastecimiento de agua, electrificación rural y saneamiento básico. Para ello contará con un plazo de hasta seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Parágrafo 1°. El área mínima para una vivienda de interés social rural no podrá ser inferior al área mínima exigida para una vivienda de interés social urbana.

Artículo 5°. La entidad del Gobierno nacional encargada de la formulación de la política de Vivienda de Interés Social y Prioritario Rural formulará y ejecutará el Plan nacional de construcción y mejoramiento de vivienda social rural.

Parágrafo 1°. Parada aplicación al dispuesto en el presente artículo, el Gobierno nacional reglamentará lo relacionado con el valor del subsidio familiar de

vivienda, la distribución de recursos, el otorgamiento del subsidio, la focalización poblacional y territorial, los mecanismos de postulación, la participación de entidades territoriales y lo demás que se requiera para la correcta ejecución de la política de vivienda de interés social y prioritario rural.

Parágrafo 2°. La reglamentación a cargo del Gobierno nacional tendrá un aparte especial que regule el proceso de asignación del subsidio familiar de Vivienda de Interés Social y Prioritario Rural a través de las cajas de compensación familiar.

Parágrafo 3°. Para dar aplicación a lo dispuesto en el presente artículo, el Gobierno nacional tendrá en cuenta los siguientes criterios de priorización:

1. Zonas del país con los niveles más altos de pobreza multidimensional.
2. Zonas del país más afectadas por el conflicto.

Artículo 6°. El Gobierno nacional gestionará nuevas fuentes de recursos para la construcción y mejoramiento de vivienda rural y/o redistribuirá el presupuesto apropiado para vivienda social y prioritaria entre las zonas del país que presenten mayor déficit.

Artículo 7°. El Gobierno nacional podrá aumentar hasta el 13% del monto de los subsidios de vivienda nueva, construcción en sitio propio, reforzamiento estructural y mejoramiento de vivienda social y prioritaria rural únicamente en el caso que se requiera aumentar el rubro de transporte de materiales a zonas rurales dispersas, teniendo en cuenta la distancia y las condiciones de las vías de acceso.

Artículo 8°. Las soluciones de Vivienda de Interés Social y Prioritario Rural ubicadas en zona rural dispersa que obtengan financiación a través del subsidio familiar de vivienda estarán exentas del deber de solicitar licencia de construcción, cumpliendo los criterios que, para efectos de la asignación del subsidio, defina el Gobierno nacional.

Parágrafo 1°. El Gobierno nacional tendrá un plazo de 6 meses después de la expedición de esta ley para reglamentar la materia.

Parágrafo 2°. Para el caso de las viviendas que se encuentren en zonas de riesgo mitigable, estas solo se podrán intervenir o desarrollar con posterioridad a las obras de mitigación, teniendo en cuenta lo establecido en las normas que regulen la materia por parte de la autoridad municipal. No se podrán construir o mejorar viviendas rurales ubicadas en zonas de alto riesgo no mitigable.

Artículo 9°. Créese el Catálogo Nacional de Vivienda Rural, que funcionará como base de registro y repositorio de intervenciones de vivienda en zonas rurales; este será publicado en datos abiertos, retroalimentado y actualizado por parte de universidades, organizaciones y actores locales o empresas con trabajos en campo. El Catálogo de Vivienda Rural reposará en la entidad ejecutora del programa de vivienda rural.

Artículo 10. El reconocimiento de existencia de edificaciones de vivienda social rural es la actuación

por medio de la cual el curador o la autoridad municipal o distrital competente declara la existencia de los desarrollos arquitectónicos destinados a vivienda en suelo rural que se ejecutaron sin obtener la respectiva licencia. Para ello, será aplicable la norma técnica de la que habla el artículo 4° de esta ley.

Parágrafo 1°. El reconocimiento de edificaciones de vivienda social rural no se podrá realizar cuando estas se encuentren ubicadas en: (i) baldíos de la nación no adjudicables; (ii) Parques Nacionales Naturales; (iii) predios con solicitudes pendientes o en proceso de restitución conforme a la Ley 1448 de 2011; (iv) predios en proceso de extinción de dominio; o (v) predios en zonas de alto riesgo no mitigable.

Parágrafo 2°. El reconocimiento de edificaciones de vivienda de interés social rural también procederá cuando el suelo haya sido adjudicado y sustraído de zonas de reserva forestal o haya culminado el proceso de restitución de tierras.

Artículo 11. Los actos jurídicos y la inscripción de los actos jurídicos de reconocimiento de edificaciones que recaigan sobre predios rurales que cuenten con una unidad de vivienda de interés social rural se liquidarán como actos sin cuantía cuando el beneficiario sea persona natural y la unidad de vivienda sea susceptible de mejoramiento y/o reforzamiento estructural.

Artículo 12. Los recursos recaudados con objeto del artículo 512-22 del Estatuto Tributario serán destinados al mejoramiento y construcción de vivienda social y prioritaria rural.

Artículo 13. Dentro de las acciones de formulación de la política de Vivienda de Interés Social y Prioritario Rural, podrán incluirse mecanismos de promoción del crédito hipotecario y de leasing habitacional.

Parágrafo 1°. En aplicación de lo dispuesto en este artículo, podrán financiarse con cargo al presupuesto de inversión de la entidad otorgante del subsidio familiar de Vivienda de Interés Social y Prioritario Rural el costo de las primas y demás gastos asociados a la expedición de garantías por parte del Fondo Nacional de Garantías encaminadas a respaldar el acceso a créditos hipotecarios y operaciones de leasing habitacional para la adquisición de unidades de vivienda rural, en los términos que establezca el Gobierno nacional.

Parágrafo 2°. El porcentaje de recursos proveniente de las inversiones forzosas de Finagro, destinado para la financiación de Vivienda de Interés Social y Prioritario Rural de que trata el artículo 32 de la Ley 546 de 1999, podrá utilizarse para la financiación de todas las actividades relacionadas con la promoción, desarrollo y adquisición de soluciones de vivienda rural.

El Gobierno nacional reglamentará los incentivos necesarios para la efectiva utilización de este porcentaje, dentro de los cuales podrán incluirse la utilización de tasas compensadas para desarrolladores de VIS y VIP rural y la cobertura a la tasa de interés de que trata el parágrafo 3° del artículo 26 de la Ley 1469 de 2011.

Artículo 14. Las cajas de compensación familiar podrán destinar recursos para la compra y/o construcción de vivienda rural en otros lugares por fuera de su jurisdicción, únicamente cuando se verifique que el hogar potencial beneficiario no cuenta con otra vivienda.

Artículo 15. Las medidas de la presente ley no aplicarán en ningún caso para viviendas en suelo de expansión urbana, suelo suburbano, ni parcelaciones campestres, ni edificaciones que no sean utilizadas como vivienda permanente.

Artículo 16. Para la implementación de las medidas de la presente ley en territorios colectivos de pueblos étnicos, el Gobierno nacional reglamentará la materia teniendo en cuenta los criterios desarrollados en los artículos anteriores y garantizando el derecho fundamental a la consulta previa, libre e informada.

Artículo 17. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga el parágrafo 1° del artículo 29 de la Ley 546 de 1999, modificado por el parágrafo 1° del artículo 1° de la Ley 1114 de 2006 y todas las normas que le sean contrarias.

 Juanita Goebertus Estrada Representante a la Cámara	 Mauricio Toro Orjuela Representante a la Cámara	 Jonathan Malagón González Ministro de Vivienda Ciudad y Territorio.
 Carlos Cuenca Chaux Representante a la Cámara	 Jennifer Arias Falla Representante a la Cámara	 Norma Hurtado Sánchez Representante a la Cámara
 Angélica Lozano Correa Senadora de la República	 José Luis Correa López Representante a la Cámara	 Jairo Humberto Cristo Representante a la Cámara
 Jorge Alberto Gómez Gallego Representante a la Cámara	 Carlos Acosta Lozano Representante a la Cámara	 María Cristina Soto de Gómez Representante a la Cámara
 Ángela Sánchez Leal Representante a la Cámara	 Jairo Cala Suárez Representante a la Cámara	 Fabián Díaz Plata Representante a la Cámara
 Cesar Ortiz Zorrilla Representante a la Cámara	 Harry González García Representante a la Cámara	 Irma Luz Herrera Representante a la Cámara
 Wilma Ruiz Correa Representante a la Cámara	 Carlos Rodríguez Partido FARE	 Fernando López
 Jorge Benedito Representante a la Cámara	 Wilson Alvarado	 Jaime Cárdenas
 Antonio Jaramero	 Carlos Andrés	
 Wilmer Leal P. P. J. J. J.		

PROYECTO DE LEY NÚMERO 079 DE 2019
CÁMARA

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS
AL PROYECTO DE LEY:**

por el cual se dictan disposiciones especiales para la consolidación y mejoramiento del hábitat, la construcción y el reconocimiento de la propiedad sobre la Vivienda de Interés Social y Prioritario Rural (VIS-VIP) en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.

Introducción

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

En virtud de lo anterior, este documento expone el Proyecto de ley “por el cual se dictan disposiciones especiales para la consolidación y mejoramiento del hábitat, la construcción y el reconocimiento de la propiedad sobre la Vivienda de Interés Social y Prioritario Rural (VIS-VIP) en el territorio nacional”, con el cual, se busca mejorar las condiciones de habitabilidad, la construcción y el mejoramiento de la vivienda social en zonas rurales dispersas y nucleadas. En este sentido, pretende ser un instrumento que posibilite la reducción de brechas entre las zonas urbanas y rurales, teniendo en cuenta las diferencias en términos de pobreza, educación y acceso a bienes y servicios, que existen entre ambos contextos.

Pertinencia del proyecto de ley

Brecha Urbano-Rural

Si bien la pobreza ha disminuido en todo el país en los últimos años, las brechas regionales aún persisten. Entre 2010 y 2018 el porcentaje de población pobre en términos monetarios se redujo en 10,2 puntos porcentuales y el porcentaje de población en pobreza multidimensional, se redujo en 10,8 puntos porcentuales. No obstante, mientras que la tasa de pobreza multidimensional en 2018 para Bogotá fue de 4,3%, en la región Caribe fue del 33,5% y en la región Pacífico (Sin incluir el Valle del Cauca) fue del 33,3%. Así mismo, mientras que la pobreza multidimensional en 2018 fue de 13,8% en cabeceras municipales, en los centros poblados y zonas rurales dispersas este indicador asciende a 39,9%.

Estas brechas también están presentes en el ámbito de la vivienda. Para el 58,6% de los hogares rurales, la vivienda no garantiza los estándares mínimos de calidad; mientras que esto es así para el 9,6% de hogares urbanos. Lo anterior se traduce en que, según el DANE, para 2018 el déficit habitacional rural fue de 2,0 millones de hogares, de los cuales 85.745 necesitan vivienda nueva y 1,9 millones requieren mejoramiento de vivienda. Además, en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 se reconoce que entre los hogares que requieren mejoramiento de vivienda el 52,95% registró carencias en acueducto; el 39,82 en servicio de sanitario; el 21,61% en estructura de pisos; el 14,79% en cocina; y el 15,73% reportó hacinamiento mitigable.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) en 2018, tan solo el 8,8% de los hogares rurales tenían acceso a gas natural, mientras que el 80,3% de los hogares en cabecera contaban con este servicio. Algo parecido sucede con el acueducto ya que la cobertura del servicio en centros poblados y rurales dispersos fue del 51,1% de hogares, y en las cabeceras de 97,2%. En acceso a alcantarillado la situación es igual de preocupante con una cobertura de 12,6% en centros poblados y rurales dispersos y de 92,4% en cabeceras.

De tal manera resulta fundamental transformar estas condiciones mediante la promoción de la vivienda de interés social en zonas rurales nucleadas y dispersas, ya que la deficiente situación actual genera problemas en varios ámbitos, tales como la salud, las relaciones familiares, el entorno para el desarrollo del capital humano, etc. Esta transformación se debe alejar del tradicional sesgo urbano, el cual ha hecho que la norma sismorresistente, la de saneamiento básico y la eléctrica que se concretan en una serie de requisitos exorbitantes para las viviendas que en general se construyen en las zonas rurales, en especial si se trata de vivienda dispersa. Las políticas y normatividades basadas en esta visión desconocen la sociología y cultura campesina (Banco Agrario de Colombia & Ministerio de Ambiente y Desarrollo Rural, 2014).

En la actualidad el Programa de Vivienda Rural es uno de los que presenta mayor dificultad en su etapa de implementación. Esto se da por la suma de una serie de factores que han complejizado el acceso de la población rural a una vivienda digna, como la debilidad institucional y el poco presupuesto destinado. Adicionalmente, han resultado determinantes para la inoperatividad del programa, la no comprensión del territorio nacional, la poca flexibilidad de uso de materiales y técnicas alternativas, el cumplimiento normativo de una regulación pensada para las zonas urbanas de Colombia, los pocos incentivos para los constructores, y las dificultades de acceso y reconocimiento de la propiedad rural.

Es por esto que fortalecer el programa de vivienda rural es una tarea que le corresponde tanto al Gobierno nacional como al Congreso de la República, pues

hay modificaciones normativas que se deben hacer y representarían un impacto favorable en la ejecución del programa, agilizando y mejorando el programa de vivienda rural, sin desconocer la diversidad de Colombia y sus habitantes.

Colombia es un país absolutamente diverso y la gran variedad de ecosistemas y patrones culturales dan muestra de esto. Entendiendo tales características, resulta impensable contemplar la posibilidad que toda la población habite un lugar de la misma manera, es por esto que históricamente las viviendas “prototipadas”, a pesar de constituir una solución para una necesidad inmediata, no han resultado óptimas para el desarrollo efectivo del hábitat rural. Ejemplo de ello, es que una vivienda para clima cálido en el caribe colombiano debe responder a otras necesidades diferentes a las que tiene una vivienda para clima frío en los altos de la Cordillera Andina colombiana.

A continuación, se pueden ver algunas diferencias constructivas de Colombia según la región y las técnicas tradicionales.



En las imágenes anteriores queda en evidencia cómo las comunidades históricamente se han adaptado a las condiciones de su entorno para satisfacer sus necesidades, que para todos los casos resultan absolutamente diferentes: para muchas, la vivienda constituye un complemento fundamental para sus actividades económicas y productivas; para otras, la vivienda es solo el lugar de descanso, entre muchas otras formas de habitar el espacio.

Entender las particularidades de la ruralidad colombiana y permitir el reconocimiento de técnicas locales y las diferencias en las necesidades de los beneficiarios, pondría a Colombia un paso más adelante en la mejora de la calidad de vida de la población rural, pues progresivamente se pasará de una medición de déficit cuantitativo para iniciar una discusión importante sobre la calidad de las viviendas rurales.

Es importante que del mismo modo en el que se entienden las particularidades de cada una de las viviendas y sus habitantes, se comprenda que estas hacen parte integral del sistema de consolidación de la ruralidad en Colombia. No hay proyecto rural integral sin vivienda digna, pues una mala condición de la vivienda repercute tanto en la salud física

como mental, así como en el desarrollo integral de sus habitantes. Ejemplo de esto, el mal estado de los pisos y las cubiertas genera filtraciones de agua y humedad, lo que puede generar enfermedades respiratorias; sumado a esto, sin un adecuado servicio de agua potable en zonas rurales, pueden generar el aumento de enfermedades gástricas.

Lo anterior se puede comprobar evaluando la implementación del Conpes 115 de 2008, por medio del cual se le destinaron recursos al mejoramiento de más de 1.800 hogares comunitarios en todo el país y, como consecuencia de esto, se presentó una disminución considerable de los casos de enfermedad diarreica aguda e infección respiratoria aguda en los niños que asistían a dichos hogares, especialmente con el remplazo de pisos en tierra y gravilla. Adicionalmente, al limitar la cantidad de niños que podían estar por espacio y ampliar el área de los hogares comunitarios, se presentaron menores registros de enfermedades epidemiológicas, pues salieron de la condición de hacinamiento en la que se encontraban. En conclusión, apuntar a mejorar las condiciones habitacionales y pensar en sistemas innovadores de prestación de servicios públicos de las viviendas rurales, debe ser parte de las intervenciones integrales de la transformación rural.

Cambio de patrones constructivos

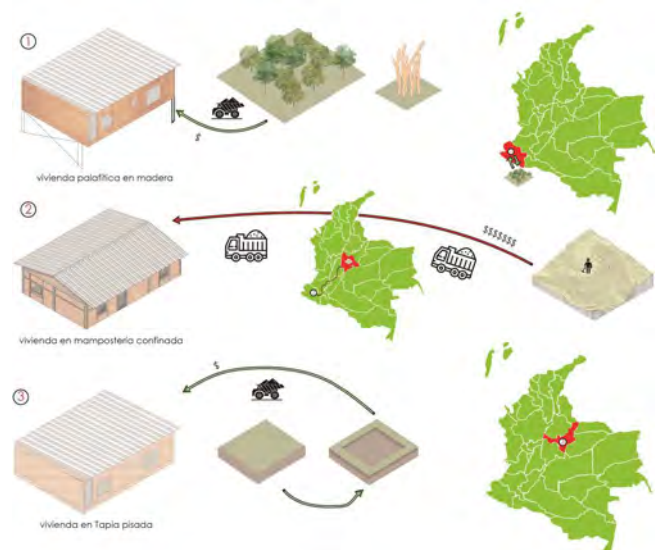
El transporte de materiales hacia las zonas rurales aumenta los costos de construir en la ruralidad de manera considerable, ya que se hace necesario transportar materiales desde las ciudades principales hasta la ruralidad para la construcción de viviendas.

Como se mencionaba anteriormente, los estándares exigidos están pensados, en su mayoría, sin ningún carácter diferenciador entre las zonas urbanas y rurales, el alza de los precios del transporte puede aumentar hasta en un 13% el costo final de la vivienda rural, tal y como lo demuestran las cifras de las memorias del Banco Agrario, antiguo operador del programa.

Es por esto que el Proyecto de ley vela por el aumento único del rubro de transporte en caso de ser necesario, para que, de este modo, el costo destinado a la vivienda pueda ser utilizado en su mayoría en el desarrollo de la unidad habitacional, con el reconocimiento de los materiales y técnicas locales como un principio rector para la construcción de vivienda rural y así disminuir de manera considerable la distancia de los viajes con carga de materiales e involucrar a las comunidades originarias de cada lugar con sus propias técnicas constructivas.

Esto, además de disminuir tiempos, dinamizar la economía local e involucrar a los habitantes, genera buenas prácticas de sostenibilidad ambiental, pues se disminuye la huella de carbono de cada proceso constructivo y sostenibilidad de las intervenciones mismas, pues es diferente que un grupo constructor sea el que desarrolle la totalidad de la obra a que la misma comunidad se tecnifique y aporte con su trabajo a la construcción y mejoramiento de sus viviendas.

A continuación, se puede ver cómo muchas de las viviendas que históricamente se han construido en las zonas rurales son más sostenibles que los modelos de mampostería compuesta, desarrollados actualmente como soluciones habitacionales subsidiadas.



Adicionalmente, es importante tener en cuenta que los rubros de transporte se deberán considerar pensando en las diferentes dificultades de movilidad a las que se enfrentan los operadores de los subsidios, en el territorio rural. No es igual el transporte por una vía terciaria en buen estado, a una trocha, o el transporte por ríos, entre muchas otras opciones. Es por esto que calcular un porcentaje de aumento del costo de transporte, debe valorarse en cada proyecto, en relación a la complejidad del trayecto y no únicamente a la distancia.

Las complejidades constructivas

En la actualidad, la reglamentación de sismoresistencia, técnica constructiva y en materia de acueducto, alcantarillado y electrificación rural están dictaminadas por las normas NSR 10 - RAS y RETIE: las dos primeras están en cabeza del Ministerio de Vivienda; y la tercera, en cabeza del Ministerio de Minas y Energía.

Estas entidades han realizado esfuerzos por ampliar la cobertura y la posibilidad de uso de diferentes técnicas, especialmente en materia de reglamentación para acueductos y alcantarillados rurales. Aun así, los requerimientos técnicos de muchos de los sistemas de prestación de servicios y constructivos limitan la posibilidad de construcción y desarrollo de mejores unidades de vivienda en las zonas rurales. Es por esto que el Proyecto de ley promueve el desarrollo de una reglamentación especial, que diferencie de manera clara las zonas rurales y comprenda las características de cada una de las zonas del país.

Para dicha reglamentación, el Gobierno nacional deberá tener en cuenta los siguientes principios: (i) enfoque territorial; (ii) participación de las comunidades; (iii) desarrollo progresivo; (iv) eficiencia y sostenibilidad en la ejecución; (v)

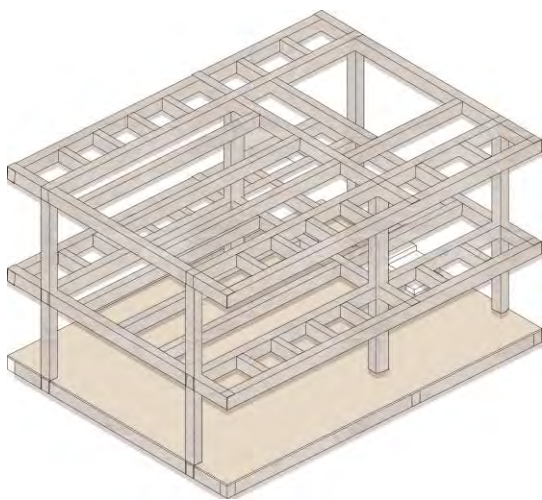
excepcionalidad al reasentamiento; (vi) promoción de la vivienda rural como unidad de producción.

La comprensión de los anteriores principios durante la construcción de vivienda social en la ruralidad y la formulación de las políticas ligadas para que garantizar que se entiendan y respeten las particularidades de cada territorio y sus comunidades, promoviendo la participación y las técnicas locales que naturalmente aumentarían los niveles de arraigo en el territorio.

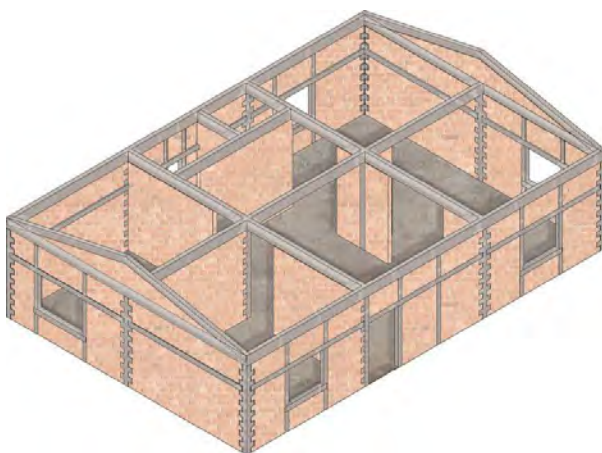
La aplicación de los principios mencionados anteriormente ampliará el espectro de opciones para el desarrollo de viviendas en las zonas rurales de Colombia, considerando que la gran mayoría de las familias rurales ya cuentan con una solución habitacional, en muchos casos precaria y que la opción del mejoramiento de la vivienda apunta de manera directa a mejorar la calidad de vida.

Para los criterios de sismorresistencia se debe tener en cuenta que es necesario comprender y tecnificar los métodos constructivos locales, en ningún caso poniendo en peligro la seguridad de las familias que habitan cada vivienda.

El numeral *e* de la norma sismorresistente colombiana NSR10 habla particularmente de sistemas constructivos para viviendas de uno y dos niveles y como ejercicio se modelaron las opciones con los métodos más usuales de construcción en el país, las cuales en la actualidad quedarían así:



Vivienda en concreto reforzado según la norma NSR10 – estructura mínima.



Vivienda en mampostería estructural según la norma NSR10 – estructura mínima.

Como se identifican en los modelos anteriores, el desarrollo de unidades de viviendas unifamiliares según las especificaciones de la norma NSR-10 está enfocado en resolver las necesidades constructivas en contextos urbanos o próximos a ellos donde el acceso a los materiales y la mano de obra se facilita, la construcción de tipologías de vivienda con enfoque territorial y diferencial.

Las cajas de compensación y sus afiliados rurales

Durante los últimos 14 años, las cajas de compensación familiar han apalancado el sector de la construcción social con inversiones superiores a los 14 billones de pesos, en promedio se asignan 673 mil millones al sector, en su gran mayoría este presupuesto se destina a las zonas urbanas pues gran parte de sus 9.864.277 beneficiarios se encuentran en zonas urbanas que es donde se registra la mayor cantidad de empleos formales.

Las cajas, en el cumplimiento de sus acciones, históricamente han priorizado la construcción de vivienda en las ciudades de su jurisdicción y algunos de los mejores ejemplos de vivienda rural y consolidación de la ruralidad se da en las zonas en las que estas pueden intervenir.

La imposibilidad de las Cajas de Compensación para ampliar su cobertura en las zonas rurales de Colombia supera el deseo de hacerlo, dado que la reglamentación actual no les permite realizar inversiones en zonas por fuera de su jurisdicción, entendiéndose que en la actualidad un porcentaje del nicho de afiliados de las cajas corresponde a personas que se encuentran empleadas en las zonas urbanas de Colombia, pero desconociendo los casos en los que sus núcleos familiares se encuentran en las zonas rurales del país.

Es por esto, que este Proyecto de ley vela por permitir la transferencia de recursos de las cajas de compensación a zonas rurales por fuera de su jurisdicción para la construcción, compra o mejoramiento de viviendas rurales, únicamente cuando el beneficiario manifieste que su intención es consolidar su vivienda en alguna zona rural de Colombia y se verifique que esta sería la única vivienda que registraría dentro del núcleo familiar beneficiario. De este modo, se aportaría directamente a reducir el déficit en zonas rurales y las cajas de compensación podrían atender a otra parte importante de su población afiliada creando un instrumento adicional para la ejecución presupuestal en materia de vivienda y consolidación del hábitat rural en Colombia.

Reconocer la construcción rural

El reconocimiento de la propiedad es un instrumento contemplado en el artículo 64 del Decreto 1469 de 2010 y reafirmado en la Ley 1469 de 2017 (Ley de Curadurías), en ambos casos con un sesgo evidente hacia las zonas urbanas, donde realizar inspección, vigilancia y control se facilita. El reconocimiento de vivienda en las zonas rurales, en

la práctica, se ha realizado de manera más informal, en cabeza de las entidades otorgantes de subsidios.

Considerando que, si este fuese un requisito de inevitable cumplimiento, la posibilidad de la disminución del déficit de habitabilidad del campo se reduciría considerablemente. Facilitar el reconocimiento de la propiedad rural, para el caso de las viviendas que han sido construidas sin licencia, no es más que una forma de llevar a la legalidad, la realidad del hábitat en las zonas rurales, permitiendo la ejecución del programa de mejoramiento de vivienda.

Para que en la ruralidad este instrumento sea funcional, debe ser desarrollado teniendo en cuenta las características propias de estas zonas del país, en materia de capacidad de las entidades territoriales, facilidad de acceso de las zonas más dispersas y realidades económicas de la ruralidad. Es por esto que, con el ánimo de facilitar las condiciones de acceso de las familias y la ejecución de las entidades en el territorio, con este Proyecto de ley se busca que el reconocimiento de las viviendas rurales ocurra únicamente con una declaratoria juramentada de la cabeza de cada hogar, quienes son los únicos con el conocimiento de causa suficiente para declarar la existencia de su vivienda según los criterios que exija la ley. Adicionalmente, esta se realizará por demanda de los programas de mejoramiento, para garantizar la no vulneración del ordenamiento del territorio.

Finalmente, así como se entiende en la Ley 1469 de 2017, todos los trámites de notariado y registro que surtan del proceso de reconocimiento, serán actos sin cuantía para facilitar la legalización de las condiciones de las viviendas rurales. Esta medida, más allá de facilitar el acceso a mejoramientos de vivienda, permite crear opciones adicionales para aumentar la posibilidad de éxito de las familias al solicitar un crédito productivo, pues se reconoce un activo adicional.

Catálogo abierto de vivienda rural: conocimiento colectivo para la consolidación del hábitat

El catálogo de datos abiertos de vivienda rural busca consolidarse como la principal fuente de información para el desarrollo del hábitat rural en Colombia. Este recogerá información producida por universidades, Gobierno, empresas privadas y/o ONGs, que trabajen en las zonas rurales, almacenándola por regiones y subregiones del país, con el objetivo de crear el repositorio de información de uso público, que permita fortalecer la vivienda rural y sus actividades ligadas. También facilitará el trabajo de diseño y licenciamiento de las unidades de vivienda rurales.

Toda la información que se cargue en dicho repositorio deberá ser de uso libre, para que de este modo cualquier persona que desee usarla lo haga de manera abierta y con la documentación necesaria. Se podrán almacenar estudios, diseños de viviendas, planos, estudios demográficos y todos los

documentos que se consideren necesarios durante el transcurso del tiempo. Este catálogo deberá funcionar como un vínculo directo desde la página web de la entidad que tenga en cabeza el desarrollo de la política y el programa de vivienda rural y podrá ser enlazado a otras páginas académicas o del Gobierno a las que le compete el tema.

Nuevas fuentes de financiamiento

Como ya se ha mencionado, gran parte del problema para el desarrollo de vivienda rural es la cantidad de recursos destinados del presupuesto general de la nación, el cual resulta muy bajo en relación al déficit rural. Históricamente se ha buscado cubrir las zonas del país con mayor cantidad de población objeto de subsidio, la cual se encuentra concentrada en las zonas urbanas que sufrieron un crecimiento dramático durante la segunda década del siglo pasado, ligado al escalamiento del conflicto armado en las zonas rurales y la industrialización de las urbes latinoamericanas que fue vista como fuente de progreso. Esto creó ciudades cuya informalidad histórica supera el 60%.

Enfrentados a ese panorama, y a que las zonas urbanas concentran el 75% de la población de Colombia, la división presupuestal se apropió en su mayoría para la consolidación del hábitat urbano. Sin desconocer la necesidad latente de las zonas urbanas, el Proyecto de ley vela por aumentar la apropiación presupuestal para las zonas rurales de Colombia, teniendo en cuenta que en la actualidad el déficit cualitativo asciende al 50% y teniendo como premisa que la ruralidad hace parte importante de la deuda histórica de Colombia y que la consolidación de la población rural es vital para el desarrollo del país, pues comprende más del 75% del territorio nacional.

El impuesto al consumo para las viviendas más costosas del país, incluido por el Gobierno nacional en la Ley de Financiamiento aprobada por el Congreso de la República el segundo semestre de 2018, se presenta como la opción más viable para financiar la vivienda rural en el país, reinvertiendo el recaudo de este en el mismo sector que jalona el 6,7% del empleo de la nación. Aumentar el presupuesto para la consolidación del hábitat rural se presenta también como una puerta de ingreso de nuevos constructores con capacidad para llegar a las zonas más apartadas del país y como una posible fuente de ingresos para las comunidades rurales, teniendo en cuenta que, según los principios con los que se deberán desarrollar las viviendas rurales, gran parte de los materiales y la mano de obra deberá ser de las zonas aledañas a las construcciones.

El déficit cualitativo y cuantitativo rural: una visión de convergencia

El déficit habitacional se ha consolidado como uno de los principales indicadores de medición de las condiciones habitacionales y de pobreza de la población colombiana. Este déficit no solo es ausencia de vivienda, es también el conjunto de carencias o precariedad en la misma, y las

condiciones del entorno que son determinantes de las condiciones en que vive la población de un lugar en específico. En ese sentido, tradicionalmente las carencias se han catalogado como déficit cualitativo o cuantitativo.

Para el DANE (2009) el déficit cuantitativo estima la cantidad de viviendas que la sociedad debe construir o adicionar al stock para que exista una relación uno a uno entre las viviendas adecuadas y los hogares que necesitan alojamiento, es decir, se basa en la comparación entre el número de hogares y el de viviendas apropiadamente existentes. El déficit cualitativo hace referencia a las viviendas particulares que presentan carencias habitacionales en los atributos referentes a la estructura, espacio y a la disponibilidad de servicios públicos domiciliarios y por tanto, requieren mejoramiento o ampliación de la unidad habitacional en la cual viven. Estas viviendas, por tanto, requieren de dotación de servicios públicos, mejoramiento o ampliación de la unidad habitacional.

En ese orden de ideas, en 2018 el déficit habitacional rural fue de 2,0 millones de hogares (61,19%), de los cuales 85.745 (2,6%) necesitaban vivienda nueva -cuantitativo-; y 1,9 millones (58,57%) requerían mejoramiento de vivienda -cualitativo-. Así, la lógica diría que los esfuerzos de política pública se deben enfocar en la superación del déficit cualitativo.

No obstante, en la experiencia del programa de vivienda rural 2010-2013, liderado por el Banco Agrario y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2014), se detecta una sobreestimación del déficit cualitativo en detrimento del cuantitativo, pues la precariedad en que se encuentran las viviendas del campo impide en la realidad ofrecer programas de mejoramiento. Dicha precariedad solo puede ser atendida con vivienda nueva.

Se ha subestimado y mal interpretado el déficit de vivienda rural. Es cierta la precariedad de la vivienda rural, pero, si se detallara su diagnóstico, buena parte del parque inmobiliario rural no se encuentra en posibilidades de ser mejorada, por lo que en casos específicos resulta necesario cambiar lo que queda de la vivienda por una nueva. Es decir, el déficit cuantitativo supera con creces el reflejado por las estadísticas (Banco Agrario de Colombia & Ministerio de Ambiente y Desarrollo Rural, 2014).

Así las cosas, es importante resaltar que, en la práctica, para el caso de la vivienda rural el déficit cuantitativo y el cualitativo constituyen un único déficit y debe ser entendido como la totalidad de la problemática, pues es coherente pensar que dado el contexto de las zonas rurales del país gran cantidad de las familias colombianas que habitan en estas zonas cuentan con una unidad de vivienda, en muchos casos en condiciones no óptimas.

Por ejemplo, es frecuente encontrarse con población en condición de hacinamiento, así como lo establece CELADE/CEPAL con más de 3

habitantes por habitación y/o espacio compartido. También construidas de manera precaria y con materiales absolutamente perecederos, sumado a las pocas posibilidades de contar con sistemas óptimos para el manejo de los desechos y la prestación de un mínimo de servicios de abastecimiento de agua y electrificación rural, constituyendo así el grueso del problema del déficit total.

Es fácil concluir que, gran parte de la población rural cuenta con una vivienda, pero estas se encuentran en estados tan precarios que en la implementación de los subsidios de mejoramiento de vivienda, deban realizarse, en la práctica, modificaciones estructurales a la unidad de vivienda; como cambios de cubiertas, reforzamiento estructural y ampliaciones, que realmente no constituyen mejoras locativas sino que terminan fortaleciendo la tesis de la unión del déficit cuantitativo y cualitativo en un déficit total.

Si a esto se le suma la dificultad para acceder a una vivienda con mejores condiciones, dado que, en las zonas rurales, a pesar del enorme esfuerzo realizado en las últimas décadas, las cifras de pobreza monetaria aún son muy altas. En el último informe entregado por el DANE para 2018, se registró que el 36,1% de la población rural vive en condición de pobreza y que el 15,4% en condición de extrema pobreza, esto sumado nos permite demostrar que más del 51% de la población rural no cuenta con recursos para acceder a una mejor solución habitacional.

Constitucionalidad del proyecto

La fórmula del Estado Social de Derecho que rige a Colombia implica un tránsito desde la noción liberal de Estado de Derecho, entendido como la sujeción al imperio de la ley y la separación de poderes, a una visión con contenidos sustantivos más robustos asociados a la prevalencia de principios – dentro de los cuales están los derechos– como los criterios para orientar toda la labor del Estado (T-406 de 1992 M. P. Ciro Angarita Barón).

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

En ese marco, la Constitución de 1991 reconoció el derecho a la vivienda digna y la correlativa obligación del Estado de “[promover] planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos planes de vivienda”. Sumado a esto, en materia rural el mandato del artículo 64 de la Constitución precisa que “[e]s deber del Estado promover el acceso La lectura armónica de estos dos mandatos permite concluir que a partir de 1991 se reconoce el derecho a la vivienda digna de los habitantes de las zonas rurales”.

La Corte Constitucional ha llenado de contenido el derecho a la vivienda digna a partir del mandato del artículo 93 de la Constitución, que señala que los derechos constitucionales deben interpretarse de conformidad con los tratados sobre derechos humanos ratificados por Colombia. En ese entendido, ha traído tanto el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)¹, como la Observación General 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (en adelante Comité DESC), para desarrollar el alcance y contenido del derecho a la vivienda digna.

Entonces, a partir de los estándares del PIDESC, la Corte Constitucional ha reconocido que el derecho a la vivienda digna “implica contar con un lugar, propio o ajeno, que le permita a la persona desarrollarse en unas mínimas condiciones de dignidad y satisfacer su proyecto de vida” (T-837 de 2012 M. P. Luis Ernesto Vargas Silva). La Corte ha incorporado los elementos desarrollados en la Observación General 4 del Comité DESC respecto a las características con las que debe contar una vivienda digna y ha afirmado que:

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

sufragar el costo de la tenencia y sistemas de financiación que permitan a las familias acceder a la vivienda sin comprometer su vida en condiciones dignas, proteger a los inquilinos contra aumentos desproporcionados en los cánones de arrendamiento y facilitar el acceso a materiales de construcción. (iii) **Seguridad jurídica en la tenencia**, que implica que las distintas formas de tenencia estén protegidas jurídicamente, principalmente contra el desahucio, el hostigamiento, o cualquier forma de interferencia arbitraria e ilegal.” (Sentencias T-837 de 2012 M. P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-585 de 2006 M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-703 de 2015 M. P. Jorge Iván Palacio Palacio).

El presente proyecto además busca desarrollar los artículos 51 y 64 de la Constitución y pretende hacerlo cumpliendo con los estándares internacionales respecto al contenido del derecho a la vivienda. En primera medida, no busca solamente mejorar el acceso a viviendas dignas de los habitantes de zonas rurales, sino que el acceso tenga en cuenta la pertinencia cultural y territorial. Segundo, el proyecto también pretende mejorar las condiciones de vida de los habitantes, al promover la funcionalidad de la unidad de vivienda como un entorno productivo acorde a las labores que desempeñan los habitantes. En tercer lugar, reconoce la necesidad de adaptar los requerimientos técnicos para la construcción de viviendas rurales, con el fin de que tanto la construcción como la provisión de servicios sean eficientes, eficaces y acordes con el entorno en el que se ubica la unidad de vivienda. Finalmente, también busca promover el acceso y el mejoramiento de las condiciones habitacionales, mediante herramientas como subsidios y créditos particulares que tienen en cuenta las condiciones diferenciadas de los habitantes de zonas rurales.

En suma, el presente proyecto además de tener como objetivo dar respuesta a la situación concreta de déficit cuantitativo y cualitativo de unidades de vivienda digna en zonas rurales, es un desarrollo normativo que da cumplimiento a mandatos constitucionales, a la jurisprudencia constitucional y a instrumentos internacionales de Derechos Humanos que hacen parte del bloque de constitucionalidad.

El acuerdo de paz y el cierre de brechas entre el campo y la ciudad

El objetivo del Acuerdo de Paz entre el Gobierno y las Farc fue ponerle fin al conflicto armado para dar paso a una fase de construcción de paz que permita, entre otras, transformar de manera estructural el campo, reduciendo las brechas entre el campo y la ciudad y creando condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural, es por esto que se habla de la necesidad que la Reforma Rural integral llegue a todas las zonas rurales del país, reconociendo que hay municipios que históricamente han sido más afectados por el conflicto y con mayores índices de pobreza, es por esto que el gobierno actual definió

¹ Artículo 11

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

en el plan de desarrollo Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad 2018-2022 indicadores particulares para las zonas más deficitarias del país considerando las variables anteriormente mencionadas.

Uno de los elementos esenciales del Acuerdo de Paz es el enfoque territorial, mediante el cual se deben reconocer las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios. Específicamente el Acuerdo de Paz contiene la Reforma Rural Integral, que incluye como uno de sus componentes esenciales los “Planes Nacionales”, los cuales deberán estar dirigidos a la superación de la pobreza y la desigualdad rural.

Pensar en un escenario de construcción de paz y posconflicto requiere avanzar hacia una política que ofrezca a la población víctima el acceso a la vivienda en condiciones de inclusión social, a entornos seguros que garanticen su no revictimización y la posibilidad de ejercer el derecho a la ciudad y/o de permanencia (retorno) o de reubicación en el campo. Lo anterior, en el entendido de que el cese de la confrontación armada no es el final del conflicto, pues aún se encuentran por resolver problemas asociados, por ejemplo, la restitución de tierras, la seguridad en los territorios para el retorno, entre otros (Contreras, 2015).

El desarrollo del programa y sus criterios se dio mediante el Decreto 890 de 2017. En este se señala al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como responsable de formular la política de Vivienda de Interés Social y Prioritario Rural, y además, se definen los criterios para asignación de subsidios y de modo más reciente al acuerdo se dispone al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio como responsable de la política de vivienda de interés social rural, según el artículo 255 de la Ley 1955 de 2019.

Experiencia internacional

La desigualdad urbano-rural acompañada del déficit de vivienda rural en términos cualitativos y cuantitativos es un fenómeno repetido a lo largo del continente. Este detrimento de las zonas rurales dispersas y nucleadas se explica en gran medida por los procesos políticos y económicos que han sido impulsados por las élites urbanas para su beneficio y el desarrollo de las ciudades. Los resultados históricos muestran bajos niveles en la provisión de servicios públicos para las poblaciones rurales, en comparación con los altos niveles registrados en áreas urbanas (López, 2019). En tal sentido, es importante conocer las experiencias de otros países del continente en lo que a vivienda de interés social rural se refiere.

Ecuador

En Ecuador existe el bono SIV-MIDUVI para vivienda rural/urbano marginal, el cual básicamente es un subsidio único y directo, con carácter no reembolsable que otorga el Estado ecuatoriano por medio del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) para financiar la adquisición o

construcción de vivienda nueva, o el mejoramiento de una ya existente. El valor del subsidio está determinado por condiciones socioeconómicas del beneficiario.

Llama la atención que el proyecto reconoce e incentiva las organizaciones comunitarias, ya que la construcción de las viviendas inicia con un taller de Diseño Participativo, con el cual se pretenden utilizar materiales del sector y tecnología tradicional, con el apoyo técnico permanente del MIDUVI (Pinto & Ruiz, 2009). A 2013, se habían entregado 8.189 bonos para vivienda nueva y 422 para mejoramiento. Un elemento característico del caso ecuatoriano es que no separa vivienda rural de urbana, con lo cual no es claro cuál es el avance en términos rurales.

Chile

El primer impulso a la vivienda rural en Chile data de 1986, con un subsidio dirigido a la construcción en pequeñas villas rurales y a mejoramiento de saneamiento sanitario. Desde ese intento, se registran al menos tres reformas que no han resultado exitosas. Actualmente, existe el Subsidio de Habitabilidad Rural, aprobado en 2015.

Este programa beneficia a familias que necesiten una solución habitacional y que vivan en zonas rurales o localidades urbanas de hasta 5.000 habitantes. Hay dos caminos para acceder al subsidio, el primero se denomina Proyectos de Asociación Territorial, y se trata de postulaciones colectivas con un máximo de 160 beneficiarios; el segundo se denomina Proyectos de Postulación Directa, en el cual es posible postularse de forma individual o colectiva con un máximo de 100 beneficiarios.

Esta iniciativa cuenta con varios elementos novedosos: (1) el concepto de vivienda en sitio propio, a diferencia del sitio residente, consideró que es suficiente que el propietario tenga derechos de uso o de cooperativismo, sin la necesidad de contar con títulos de dominio; (2) el concepto de pertinencia, a través del subsidio de requerimientos arquitectónicos locales, y de los estudios de apoyo para que cada región o comuna conceptualice progresivamente las ideas de espacios propios, le permite adicionar valor al diseño de la vivienda con carácter local; (3) el entorno inmediato, que considera el sitio alrededor de la vivienda como de gran importancia en los procesos productivos del agro, se va delineando como un propósito central para la vivienda rural, que es la vivienda y su relación con la naturaleza, al considerar su expansión desde el espacio interior; (4) El equipamiento comunitario que se constituye como apoyo a actividades sociales, culturales, económicas y productivas; y (5) El sistema de autoconstrucción asistida con apoyo profesional (Rodríguez, 2016).

Perú

En Perú existe el Programa Nacional de Vivienda Rural, que tiene como objetivo mejorar, reconstruir

y reforzar las condiciones de la vivienda rural de los pobladores que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema a los cuales les permita mejorar su calidad de vida, generar igualdad de oportunidades y desarrollar y fortalecer sus capacidades individuales y comunitarias.

El programa se divide en tres unidades: (1) la Unidad de Gestión Social, que se encarga de la evaluación socioeconómica y técnica con el fin de seleccionar los beneficiarios; (2) la Unidad de Gestión Técnica, que da inicio al expediente técnico y acompaña el proceso de construcción o mejoramiento; y (3) la Unidad de Asistencia Técnica y Sostenibilidad, que hace presencia una vez terminado el proceso de construcción con el propósito de capacitar a los beneficiarios y hacer la evaluación ex post.

México

En México hasta 2016 existió el Programa de Vivienda Rural, el cual se fusionó con el Programa de Vivienda Digna, para dar nacimiento al Programa de Apoyo a la Vivienda. Este es administrado por el Fidecomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo), y tiene como objetivo entregar subsidios a los hogares mexicanos en situación de pobreza con ingresos por debajo de la línea de bienestar, con carencia de calidad y espacios de vivienda, para que construyan, amplíen o mejoren sus viviendas.

Los tipos de apoyo y montos entregados son: (1) a partir de 48 y hasta 63 mil pesos mexicanos para edificar una unidad básica de vivienda en el ámbito urbano y rural; (2) de 15 a 20 mil pesos mexicanos para ampliar una vivienda en zonas urbanas y rurales; y (3) de 10 a 15 mil pesos mexicanos para mejorar la vivienda en zonas urbanas y rurales. Según datos del Fonhapo, entre 2016 y 2017 entregaron al menos 229.000 subsidios para la construcción o mejora de vivienda. Sin embargo, al igual que en Ecuador, no se diferencia entre subsidios rurales y urbanos.

Bibliografía

Banco Agrario de Colombia & Ministerio de Ambiente y Desarrollo Rural (2014). *“Vivienda de interés social rural: La experiencia 2010-2013”*. Bogotá.

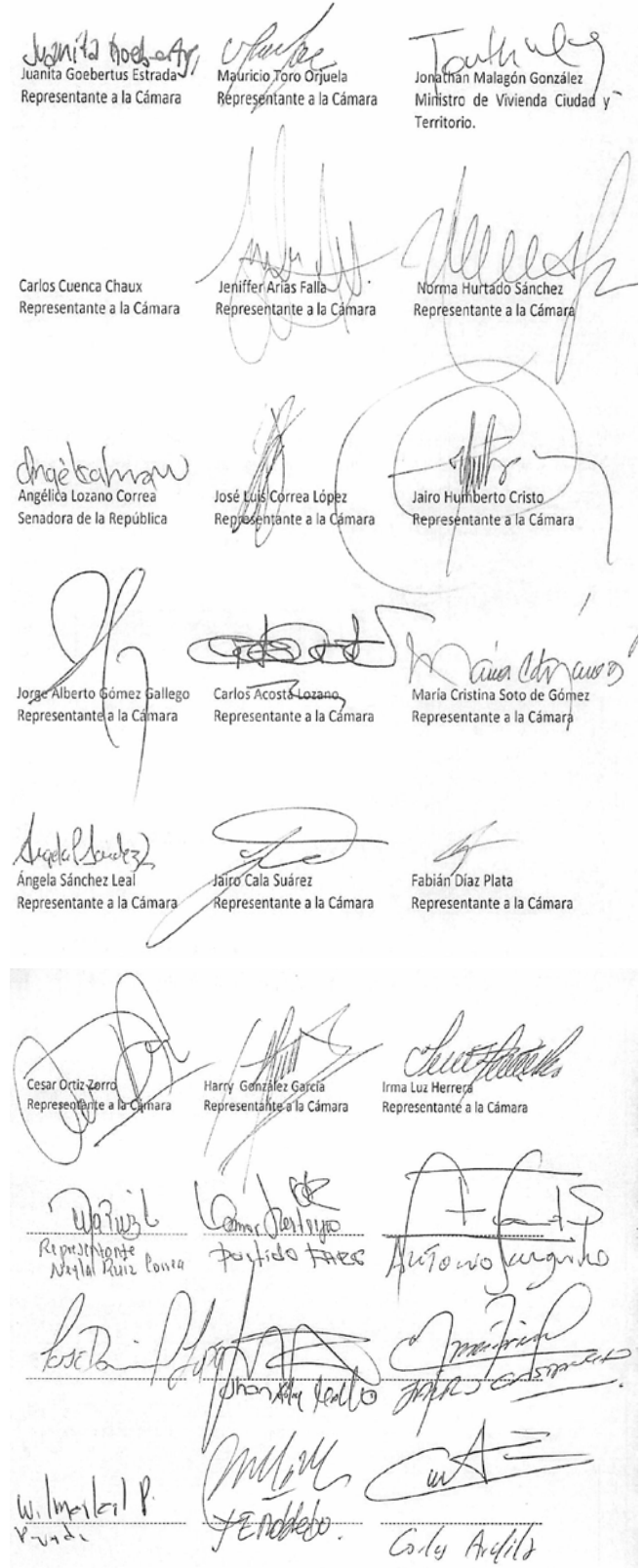
Contreras Ortiz, Yency (2015). *“Las políticas de vivienda en Bogotá ¿sentando las bases para el posconflicto?”*. Bogotá: Bitácora Urbano Territorial, Vol. 25, N°. 1.

López Muñoz, Laura Vanessa. (2019). *“Pobreza y subdesarrollo rural en Colombia. Análisis desde la Teoría del Sesgo Urbano”*. Bogotá: Estudios Políticos, (54), 59-81.

Pinto, Vanessa & Ruiz, Silvana (2009). *“La vivienda rural en el Ecuador: desafíos para procesos sustentables e incluyentes”*. Quito: Centro de investigaciones CIUDAD.

Rodríguez, Marco (2016). *“La vivienda rural: apología de una remembranza”*. Santiago de Chile: Revista ciudad y arquitectura 152.

Suscriben:



**CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL**

El día 30 de julio del año 2019 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 079 con su correspondiente exposición de motivos, suscrito por el doctor *Jonatan Malagón*; honorables Representantes *Juanita Goebertus, Ángela Sánchez, Mauricio Toro, Norma Hurtado, Jorge Benedetti*.

El Secretario General,
Jorge Humberto Mantilla Serrano.

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 081 DE 2019
CÁMARA**

por medio del cual se reforma el impuesto al alumbrado público y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D.C., julio 30 de 2019

Doctor

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

Secretario General

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Presente

Referencia: Proyecto de ley número 081 de 2019 Cámara, por medio del cual se reforma el impuesto al alumbrado público y se dictan otras disposiciones.

Respetado doctor:

En mi condición de Representante a la Cámara, por el departamento del Cesar y en uso del derecho que consagra el artículo 154 de la Constitución Política y los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª, de 1992 y artículo 13 de la Ley 974 de 2005, me permito presentar a consideración del honorable Congreso, el presente proyecto de ley, *por medio del cual se reforma el impuesto al alumbrado público y se dictan otras disposiciones*, con su respectiva exposición de motivos.

Cordialmente,

JOSÉ ELICER SALAZAR LÓPEZ
 Representante a la Cámara
 Departamento del Cesar
 HAROLD VARELA I.
 JOHN SATKO HOYOS.
 Egon Jorday Obdony
 Hernando Crivola Ronce

**TEXTO DEL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 081 DE 2019 CÁMARA**

por medio del cual se reforma el impuesto al alumbrado público y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

**OBJETO, DEFINICIONES, ELEMENTOS
DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA**

Artículo 1º. *Objeto.* El presente proyecto de ley tiene como objeto reformar el impuesto al servicio de alumbrado público en Colombia, con el objetivo de que los predios rurales que no sean beneficiarios o usuarios del mismo, se les exima del cobro del impuesto asociado con este servicio, ya que no son favorecidos con la cobertura del sistema de alumbrado público; así mismo, se busca expandir la

cobertura del servicio de alumbrado público al sector rural armonizado con el Plan de Ordenamiento Territorial, el cual contribuye a la visibilidad y seguridad de los campesinos en el espacio público, y demás espacios de libre circulación, con tránsito vehicular o peatonal, dentro del perímetro rural de un municipio o distrito.

Artículo 2º. *Definiciones.* Para efectos de la aplicación del tributo deberá tenerse en cuenta las siguientes definiciones:

1. **Autogenerador:** Persona que produce energía eléctrica exclusivamente para atender sus propias necesidades.
2. **Carga o capacidad instalada:** Es la carga instalada o capacidad nominal que puede soportar el componente limitante de una instalación o sistema eléctrico.
3. **Cogeneración:** Proceso de producción combinada de energía eléctrica y energía térmica que hace parte del proceso productivo, cuya actividad principal no es la producción de energía eléctrica, destinadas ambas al consumo propio o de terceros y cuya utilización se efectúa en procesos industriales y comerciales.
4. **Cogenerador:** Persona que produce energía, utilizando un proceso de cogeneración y puede o no ser el propietario del sistema de cogeneración.
5. **Generador:** Persona natural o jurídica que produce energía eléctrica, que tiene por lo menos una central o unidad generadora conectada al Sistema Interconectado Nacional (SIN).

Artículo 3º. Modifíquese el artículo 349 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:

Artículo 349. Elementos de la obligación tributaria. Los municipios y distritos podrán, a través de los concejos municipales y distritales, adoptar el impuesto de alumbrado público para aquellos predios urbanos y rurales que sean usuarios o beneficiarios de este servicio, los demás predios rurales que no sean beneficiarios o usuarios de este servicio quedan exentos de este impuesto. En aquellos predios rurales o urbanos que no sean usuarios del servicio domiciliario de energía eléctrica, pero sean usuarios o beneficiarios del servicio de alumbrado público, los concejos municipales y distritales podrán definir el cobro del impuesto de alumbrado público a través de una sobretasa del impuesto predial.

El hecho generador del impuesto de alumbrado público es el beneficio por la prestación del servicio de alumbrado público. Los sujetos pasivos, la base gravable y las tarifas serán establecidos por los concejos municipales y distritales conforme a la presente ley.

Los demás componentes del impuesto de alumbrado público guardarán principio de consecutividad con el hecho generador definido en

el presente artículo. Lo anterior bajo los principios de progresividad, equidad y eficiencia.

Parágrafo 1°. Los municipios y distritos podrán optar, en lugar de lo establecido en el presente artículo, por establecer, con destino al servicio de alumbrado público, una sobretasa que no podrá ser superior al 1 por mil sobre el avalúo de los bienes que sirven de base para liquidar el impuesto predial.

Esta sobretasa podrá recaudarse junto con el impuesto predial unificado para lo cual las administraciones tributarias territoriales tendrán todas las facultades de fiscalización, para su control, y cobro.

Parágrafo 2°. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, el Gobierno nacional reglamentará los criterios técnicos que deben ser tenidos en cuenta en la determinación del impuesto, teniendo en cuenta los topes de las tarifas fijados en la presente ley, con el fin de evitar abusos en su cobro, sin perjuicio de la autonomía y las competencias de los entes territoriales.

Artículo 4°. *Definición elementos básicos del impuesto.* Son elementos básicos del impuesto al servicio de alumbrado público, los siguientes:

1. **Sujeto activo:** El municipio o distrito es el sujeto activo, titular de los derechos de liquidación, recaudo, discusión y disposición de los recursos correspondientes y deberá definir los agentes de recaudo y celebrar los contratos o convenios que garanticen una eficaz y eficiente recaudo del impuesto, con sujeción a la presente ley. El municipio o distrito como sujeto activo del impuesto ejercerá de manera privativa la liquidación, administración, determinación, control, discusión, recaudo, devolución y cobro.
2. **Hecho generador:** El hecho generador del impuesto de alumbrado público, es el disfrute efectivo del servicio de alumbrado público.
3. **Sujeto pasivo:** Los sujetos pasivos de este tributo serán todas las personas naturales o jurídicas sobre quienes recaigan el hecho generador de la obligación tributaria aquí establecida, es decir, quienes sean usuarios, suscriptores o consumidores, autoconsumidores, generadores, autogeneradores, o cogeneradores del servicio de alumbrado público en el área geográfica del municipio o distrito, salvo los titulares de predios rurales que no se benefician de este servicio.
4. **Base gravable:** Es la unidad de medida sobre la cual se determinará de forma directa la tarifa. La base gravable es el consumo de energía eléctrica antes de contribución y subsidio durante el mes calendario de consumo. Se aplica a cualquier sistema de medida o macromedición, según sea el caso. Así como también aquellos casos en donde

la regulación y la ley permiten establecer el consumo de energía mediante la medición.

En caso de los generadores, cogeneradores y autogeneradores la base gravable será la capacidad instalada de generación.

5. **Causación:** El período de causación del impuesto es mensual, pero la liquidación se ajustará a los ciclos y condiciones de facturación que implemente la empresa comercializadora de energía o el agente recaudador designado dentro del mes de objeto de cobro.

Parágrafo. Corresponde a los concejos distritales y municipales determinar los demás elementos de la obligación tributaria para cada municipio o distrito, conforme a los parámetros mínimos señalados en esta ley.

TÍTULO II

TARIFAS Y DESTINACIÓN DEL IMPUESTO

Artículo 5°. *Tarifas del impuesto de alumbrado público.* La tarifa del impuesto de alumbrado público, consistirá en un valor mensual que se cobrará a cada sujeto pasivo de acuerdo con el sector (residencial, oficial, industrial, comercial, provisional, de servicios, e instituciones sin ánimo de lucro, etc.), a los estratos (1, 2, 3, 4, 5 y 6) y nivel de tensión; la tarifa consistirá en un porcentaje sobre el consumo de energía eléctrica que en el sector residencial no podrá exceder del 5% y en los demás sectores se cobrará a partir del 5% hasta el 10%.

Artículo 6°. Modifíquese el artículo 350 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:

Artículo 350. Destinación. El impuesto de alumbrado público como actividad inherente al servicio de energía eléctrica se destina exclusivamente a la prestación, mejora, modernización y ampliación de la prestación del servicio de alumbrado público, incluyendo suministro, administración, operación, mantenimiento, expansión y desarrollo tecnológico asociado.

Parágrafo 1°. Las Entidades Territoriales en virtud de su autonomía, podrán ampliar la prestación del servicio de alumbrado público a aquellos predios rurales que consideren importantes para el desarrollo económico de la región o para mitigar el flagelo de la inseguridad de la comunidad.

Parágrafo 2°. Las Entidades Territoriales en virtud de su autonomía, podrán complementar la destinación del impuesto a la actividad de iluminación ornamental y navideña en los espacios públicos.

TÍTULO III

DISPOSICIONES VARIAS

Artículo 7°. Modifíquese el artículo 353 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:

Artículo 353. Transición. Los concejos municipales y distritales tendrán el término de seis meses a partir de entrada en vigencia de la presente

ley para modificar los acuerdos municipales con el fin de que se adecúen a lo previsto en la presente ley.

Artículo 8°. *Reglamento Técnico de Iluminación y Alumbrado Público (Retilap)*. Los requisitos y prescripciones técnicas del Retilap, serán de obligatorio cumplimiento en Colombia, en todas las instalaciones nuevas, remodelaciones y ampliaciones, públicas o privadas, al igual que todas aquellas disposiciones técnicas que expida sobre la materia el Ministerio de Minas y Energía.

Artículo 9°. *Vigilancia*. La vigilancia del servicio de alumbrado público, estará a cargo de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), entidades que se encargarán de reglamentar lo relacionado con las sanciones a imponer a quienes incumplan el Reglamento Técnico de Iluminación y Alumbrado Público.

Artículo 10. *Vigencia*. La presente ley entrará en vigencia a partir de la fecha de su publicación y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.

Bogotá, D.C., julio 30 de 2019

Doctor:

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

Secretario General

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Presente

Referencia: Proyecto de ley número 081 de 2019, por medio del cual se reforma el impuesto al alumbrado público y se dictan otras disposiciones.

I. ANTECEDENTES

El 14 de septiembre de 2018 fue radicado el Proyecto de ley número 260 de 2018, *por medio de la cual se modifica el artículo 350 de la Ley 1819 de 2016 y se dictan otras disposiciones*, autoría de los honorables Senadores *Richard Alfonso Aguilar Villa, Luis Eduardo Díaz Granados Torres, Édgar Jesús Díaz Contreras, Carlos Abraham Jiménez López, Temístocles Ortega Narváez, Emma Claudia Castellanos* y los honorables Representantes a la Cámara *Modesto Enrique Aguilera Vides, César Augusto Lorduy Maldonado, José Gabriel Amar Sepúlveda, Néstor Leonardo Rico Rico, Gloria Betty Zorro Africano, Carlos Alberto Cuenca Chaux, David Ernesto Pulido Novoa, Carlos Mario Farelo Daza, José Luis Pinedo Campo, Jaime Rodríguez Contreras, Bayardo Gilberto Betancourt Pérez, Atilano Alonso Giraldo Arboleda, Salim Villamil Quessep, Aquileo Medina Arteaga, Alfredo Rafael Deluque Zuleta y Jorge Enrique Burgos Lugo*; dicho proyecto de ley tenía como objetivo que los municipios y distritos tengan nuevamente la posibilidad de destinar parte de los recursos derivados del impuesto de alumbrado público, no solo para financiar la prestación de dicho servicio público, sino también a actividades que tengan relación directa con la prestación de otros servicios

públicos y actividades que estén igualmente a cargo de dichas entidades territoriales, siempre que primero se asegure el financiamiento de los servicios de alumbrado público; el cual fue archivado el 28 de mayo de 2019, conforme a lo establecido en el artículo 157 de la Ley 5ª de 1992.

II. OBJETO

El presente proyecto de ley tiene como objeto reformar el impuesto al servicio de alumbrado público en Colombia, con el objetivo de que los predios rurales que no sean beneficiarios o usuarios del mismo, se les exima del cobro del impuesto asociado con este servicio ya que no son favorecidos con la cobertura del sistema de alumbrado público.

Lo anterior con la finalidad de apoyar a los campesinos, pequeños productores potenciando el sector agrícola, ganadero, piscícola y otras economías asociadas, quienes contribuyen con la economía nacional pero que el gobierno no les está retribuyendo, ni garantizando la prestación de este servicio para el normal desarrollo de sus actividades y que aun así se les cobra dicho servicio que comprende las actividades de suministro de energía eléctrica al sistema de alumbrado público, la administración, operación, mantenimiento, modernización, reposición y expansión de dicho sistema, el desarrollo tecnológico asociado a él, y la interventoría en los casos que aplique, sin ser ellos sujetos activos del servicio, pero sí sujetos pasivos del impuesto, es decir, no son consumidores de este servicio.

Finalmente, con esto se promueve a que los municipios y distritos mejoren, expandan, modernicen y amplíen la cobertura y la prestación del servicio de alumbrado público al sector rural armonizados con el Plan de Ordenamiento Territorial y con los planes de expansión de otros servicios públicos, cumpliendo con las normas del Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas (Retie), así como del Reglamento Técnico de Iluminación y Alumbrado Público (Retilap), que sin duda alguna ayudaría a los campesinos en la visibilidad y seguridad en el espacio público, y demás espacios de libre circulación, con tránsito vehicular o peatonal, dentro del perímetro rural de un municipio o distrito.

III. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Legislador según los artículos 150.12 y 338 de la Constitución Política de Colombia disfruta con una extensa libertad de configuración normativa en materia tributaria, disponiendo de un vasto margen para la creación, reforma, modificación y supresión de los diferentes tipos de gravámenes, para la fijación de los elementos estructurales de los tributos (sujetos pasivos y activos, hecho generador, base gravable y tarifa), los mecanismos y forma de recaudo, así como para el establecimiento de formas de saneamiento fiscal.

Según la Sentencia C-088 de 2018 de la Corte Constitucional, los gastos e inversiones del Estado presumen un sistema tributario sólido, estructurado con base en una política pública económica y de

desarrollo clara. Sin embargo, el cumplimiento óptimo de los fines estatales no implica solamente un modelo fiscal robusto sino también un esquema de recaudo que garantice su eficiencia. De esto depende que los recursos esperados de las contribuciones correspondan cada vez más con los efectivamente percibidos. Por lo tanto, la libertad de configuración normativa del Legislador en el campo tributario comprende la posibilidad del diseño de las cargas fiscales pero, de igual manera, de los mecanismos dispuestos para garantizar el ingreso efectivo del producto de las contribuciones a las arcas estatales.

En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha señalado que la potestad de configuración del Congreso en el campo tributario comprende, por ejemplo, la *“posibilidad de establecer obligaciones formales en cabeza de los contribuyentes o responsables directos de su pago (v.gr. las declaraciones o retenciones)”*. De la misma manera, ha aseverado que le asiste la competencia general para, entre otras, *“prever los procedimientos que permitan adelantar el cobro coercitivo del mismo, a fin de que la obligación tributaria se transforme de una mera exigencia legal en una realidad económica”*.

Esta última afirmación, es la que contiene la justificación por la cual el cobro del impuesto del servicio de alumbrado público en los predios rurales los cuales no son beneficiados no debería ser recaudado, ya que se ha transformado en una exigencia real y no en una realidad económica, por lo que los Municipio y Distritos encargados de su colecta no han tenido en cuenta la posibilidad de ampliar estas a zonas alejadas de la Urbanidad, sin contemplar el gran beneficio que esta reporta a los campesinos; La iluminación representa una oportunidad para el alumbrado de las ciudades. Si tenemos en cuenta el proceso de urbanización, los retos que se plantean de diseño, gestión y usos de recursos en estos espacios hace necesaria la planificación sostenible e inteligente a largo plazo.

La exoneración de este tributo en los sectores rurales alejados beneficiaría a todos aquellos pequeños productores campesinos que subsisten económicamente de actividades agrícolas, ganaderas, piscícolas y otras economías asociadas o aquellos campesinos que simplemente residen en un predio rural alejado y no son favorecidos con el servicio de alumbrado público, pero aun así, el municipio se los carga a las facturas de energía eléctrica; adicionalmente, promueve a que la entidad territorial encargada amplíe este servicio y lo armonice con los planes de expansión de otros servicios públicos, cumpliendo con las normas del Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas (Retie), Reglamento Técnico de Iluminación y Alumbrado Público (Retilap), que son de obligatorio cumplimiento en Colombia, en todas las instalaciones nuevas, remodelaciones y ampliaciones, públicas o privadas, al igual que todas aquellas disposiciones técnicas que expida sobre la materia el Ministerio de Minas y Energía, que sin duda alguna ayudaría a los

campesinos en la visibilidad y seguridad en el espacio público, y demás espacios de libre circulación, con tránsito vehicular o peatonal, dentro del perímetro rural de un municipio o distrito.

IV. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

El surgimiento del alumbrado público está asociado a la seguridad colectiva e inicialmente fue financiado por los comerciantes directamente beneficiados con la iluminación.

Posteriormente pasó a ser financiado por el Estado, permitiendo el surgimiento de las primeras normas que regulan el tema de alumbrado público, a principios del siglo XX.

En el desarrollo legislativo tenemos las siguientes leyes:

- **Ley 97 de 1913**, *“Que da autorizaciones especiales a ciertos Concejos Municipales”*, establece qué tributos puede crear el Concejo de Bogotá, con el fin de “atender a los servicios municipales”, y en el literal del artículo 1° de la mencionada ley se fija el cobro del alumbrado público.
- **Ley 84 de 1915**, *“por la cual se reforman y adicionan las Leyes 4ª y 97 de 1913”*, habla de la facultad que tiene el municipio de cobrar dicho impuesto, pero no define de qué tipo de servicio se trata ni determina cuál es su naturaleza.
- **Antes de la Constitución Política de 1991**, la responsabilidad directa de garantizar el servicio de alumbrado público mediante su prestación directa o indirecta estaba en cabeza de los entes territoriales.
- **Con la Constitución Política de 1991**, quedó establecido que los municipios y distritos prestarán los servicios que determine la ley, ejerciendo su autonomía territorial en concordancia con la definición de Estado Social de Derecho y el fin esencial del Estado de servir a la comunidad (artículos 1°, 2°, 311, 356 y 365), con la debida sujeción a las disposiciones legales vigentes.

Así mismo, el artículo 338 de la Carta Política, señala:

“En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos. La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos. Las leyes, ordenanzas o

acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo”.

- **Ley 136 de 1994**, “*por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*”, en el numeral 1 del artículo 3° establece que le corresponde al municipio prestar los servicios públicos que determine la ley.
- **Ley 142 de 1994**, Régimen de los servicios públicos domiciliarios, establece de manera clara cuáles son los servicios públicos que ostentan la categoría de domiciliarios y no incluye en su lista al servicio de alumbrado público, aunque no establece “notas distintivas o atributos de los servicios públicos considerados como domiciliarios.

El artículo 20, de la mencionada ley, estableció que *en relación con el sector energético la función de regulación por parte del Estado tendrá como objetivo básico asegurar una adecuada prestación del servicio mediante el aprovechamiento eficiente de los diferentes recursos energéticos, en beneficio del usuario en términos de calidad, oportunidad y costo del servicio. Para el logro de este objetivo, promoverá la competencia, creará y preservará las condiciones que la hagan posible. Para el cumplimiento del objetivo definido en el artículo en mención, la CREG con relación al servicio de electricidad tiene las funciones generales establecidas en el artículo 23 de la ley en cita.*

La CREG ejerciendo su competencia para regular las actividades de distribución y comercialización del servicio de energía eléctrica desarrolló un régimen regulatorio para el contrato de suministro de energía destinada al servicio público de alumbrado, entre otros aspectos.

- **Resolución número 43 de 1995**, expedida el 23 de octubre de 1995 por la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), “*por la cual se regula de manera general el suministro y el cobro que efectúen las empresas de servicios públicos domiciliarios a municipios por el servicio de energía eléctrica que se destine para alumbrado público*”. Esta resolución define el servicio de alumbrado público, determina el alcance de las etapas funcionales del servicio, la forma de su facturación y establece de manera precisa la responsabilidad del municipio en cada etapa funcional del mismo.

El artículo 1° de esta Resolución define el servicio de alumbrado público, como aquel “*(...) consistente en la iluminación de las vías públicas, parques públicos, y demás espacios de libre circulación que no se encuentren a cargo de ninguna persona natural o jurídica de derecho privado o público,*

diferente del municipio, con objeto de proporcionar la visibilidad adecuada para el normal desarrollo de las actividades tanto vehiculares como peatonales. También se incluirán los sistemas de semaforización y relojes electrónicos instalados por el municipio. Por vías públicas se entienden los senderos peatonales y públicos, calles y avenidas de tránsito vehicular”.

De la misma manera, la resolución en mención establece en su artículo 2°. *Responsabilidad en las etapas de prestación del servicio de alumbrado público:*

“es competencia del municipio prestar el servicio de alumbrado público dentro del perímetro urbano y el área rural comprendidos en su jurisdicción”.

(...)

El suministro de la energía eléctrica para el alumbrado público es responsabilidad de la empresa distribuidora o comercializadora con la que el municipio establezca el respectivo acuerdo mediante convenios o contratos celebrados con tal finalidad. Las características técnicas de la prestación del servicio se sujetarán a lo establecido en los códigos de distribución y de redes”.

El artículo 5° de la misma Resolución sobre el sistema tarifario, señala:

“Cuando exista medición, la tarifa de suministro de energía del servicio de alumbrado público será igual a la tarifa monomía oficial correspondiente al nivel de tensión en el cual se encuentre conectado el medidor.

La tarifa de suministro de energía de alumbrado público para los municipios que no tengan medición de energía será igual a la tarifa monomía del servicio oficial correspondiente al nivel de distribución secundaria.

El servicio de alumbrado público no causará los derechos de conexión, debido a que el municipio debe asumir los costos de mantenimiento y expansión del servicio.

En el evento en que el municipio esté en capacidad de recibir la energía para el servicio de alumbrado público en un sólo punto o, aunque teniendo diferentes puntos de suministro cualquiera de ellos tenga una demanda máxima superior a 2 MW o el límite que establezca la Comisión de Regulación de Energía y Gas, se considerará como usuario no regulado.

Parágrafo. *Para considerar el servicio de alumbrado público de un municipio como usuario no regulado es necesario que exista medición, y que esta se adecue a lo establecido en el Código de Medida.*

El artículo 8° de la mencionada resolución establece que corresponde al municipio desarrollar la expansión de su sistema de alumbrado público, sin perjuicio de las obligaciones que señalen las normas urbanísticas o de planeación municipal a quienes acometan proyectos de desarrollo urbano.

- **Ley 697 de 2001**, “*Mediante la cual se fomenta el uso racional y eficiente de la energía, se promueve la utilización de energías alternativas y se dictan otras disposiciones*”, propende fomentar el Uso Racional y Eficiente de la Energía (URE), en todos los aspectos de la economía nacional.

- **El Decreto 2424 de 2006**, “*por el cual se regula la prestación del servicio de alumbrado público*”, define el servicio de alumbrado público, determina la responsabilidad del municipio en su prestación, precisa el alcance de dicho servicio y establece el régimen de contratación al que quedan sometidos los municipios y las empresas a las que se les concede su prestación.

Este decreto estipula que a la Comisión de Regulación de Energía y Gas le corresponderá regular los aspectos económicos de la prestación del servicio de alumbrado público y le asigna a esta entidad la facultad de establecer “*una metodología para la determinación de los costos máximos que deberán aplicar los municipios o distritos para remunerar a los prestadores del servicio, así como el uso de los activos vinculados al sistema de alumbrado público*”.

Así mismo, establece el *control, inspección y vigilancia* de la prestación del servicio de alumbrado público y los organismos que la ejercen; de igual forma, señala que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la Contraloría General de la República y los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios pueden ejercer controles sobre las empresas que presten el servicio.

El artículo 2° de este Decreto, define el servicio de alumbrado público, así:

“(…) *servicio público no domiciliario que se presta con objeto de proporcionar exclusivamente la iluminación de los bienes de uso público y demás espacios de libre circulación con tránsito vehicular o peatonal, dentro del perímetro urbano y rural de un municipio o distrito. El servicio de alumbrado público comprende las actividades de suministro de energía al sistema de alumbrado público, la administración, la operación, el mantenimiento, la modernización, la reposición y la expansión del sistema de alumbrado público*”.

Este Decreto estableció entre otros los siguientes aspectos:

- a) Responsables de la prestación del servicio de alumbrado público.
- b) Obligación por parte de los municipios y distritos de elaborar un plan anual del servicio de alumbrado público.
- c) Régimen de contratación de los contratos relacionados con el servicio de alumbrado público.
- d) Regulación que deben cumplir los contratos para el suministro de energía eléctrica con destino al servicio de alumbrado público.

e) Función de la CREG de regular los aspectos económicos de la prestación del servicio de alumbrado público.

f) La remuneración de los prestadores del servicio de alumbrado deberá estar basada en costos eficientes.

g) Función de la CREG de establecer una metodología para la determinación de los costos máximos que deberán aplicar los municipios o distritos, para remunerar a los prestadores del servicio así como el uso de los activos vinculados al sistema de alumbrado público.

- **Ley 1150 de 2007**, “*por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos*” el artículo 29, estableció los elementos que se deben cumplir en los contratos estatales de alumbrado público.

- **Decreto 1073 de 2015** “*por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía*”, en sus artículos 2.2.3.6.1.1. y s.s., regula lo relacionado al servicio de alumbrado público y a las actividades asociadas a la prestación de este servicio.

- **Ley 1819 de 2016**, “*por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones*”, establece el impuesto de alumbrado público en sus artículos 349 y s.s.

- **El Decreto 943 de 2018**, “*por el cual se modifica y adiciona la Sección 1, Capítulo 6 del Título III del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía, 1073 de 2015, relacionado con la prestación del servicio de alumbrado público*”, establece los criterios técnicos para la determinación del impuesto de alumbrado público; así mismo, señala que los municipios y distritos deberán realizar un estudio técnico de referencia de determinación de costos de la prestación del servicio de alumbrado público, de conformidad con la metodología para la determinación de costos que establezca el Ministerio de Minas y Energía, o la entidad que delegue dicho Ministerio, pudiendo recaer dicha delegación en la Comisión de Regulación de Energía y Gas.

VI. BIBLIOGRAFÍA

1. Judith Sofía Echeverría Molina. Universidad del Norte -Colombia. Artículo de investigación. **Conflicto en las interpretaciones sobre la naturaleza jurídica del servicio de alumbrado público en Colombia**. Revista de Derecho.

Edición especial, julio de 2012. ISSN: 0121-8697 (impreso). ISSN: 2145-9355 (on line).

2. Aspectos tributarios del alumbrado público, doctora Lauren Y. González D. Abogada Tributarista. Alumbrado público. Impuesto Territorial y algunas consideraciones tributarias relacionadas.
3. Sentencia Corte Constitucional C-272 de 2016, expediente D-11056. M.P., Luis Ernesto Vargas Silva.
4. Metodología para la determinación de los costos máximos que deberán aplicar los municipios o distritos, para remunerar a los prestadores del servicio, así como el uso de los activos vinculados al sistema de alumbrado público. Documento Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) 140 del 20/12/2010.
5. Servicios públicos Municipales. Jorge Fernández Ruiz. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.



**CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL**

El día 30 de julio del año 2019 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 081 con su correspondiente exposición de motivos, suscrito por los honorables Representantes *José E. Salazar, John Jairo Hoyos, Hernando Guida, César Lorduy, Harold Valencia.*

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 083 DE 2019
CÁMARA**

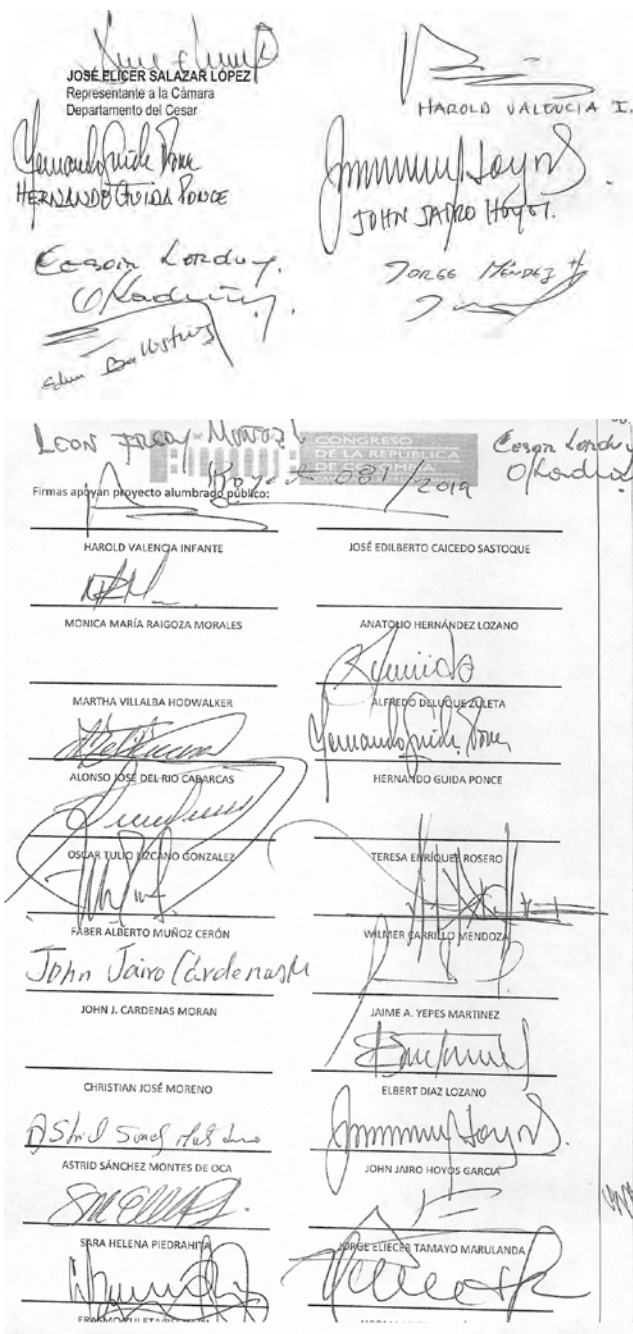
por medio del cual se crea el mínimo básico de internet gratuito.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. Garantizar un mínimo básico de internet, la sociedad de la información y del conocimiento, el acceso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, y el cierre de la brecha digital, estableciendo un mínimo básico de acceso de internet gratuito para los colombianos, desde sus hogares y entidades públicas u organizaciones que presten servicios públicos o ejerzan función pública.

Artículo 2°. Finalidad. Garantizar el derecho fundamental a la educación y la comunicación, promover el acceso a la información y la generación de aptitudes digitales en los ciudadanos, fomentando la calidad y la cobertura para maximizar el bienestar social de la población en un marco de igualdad que posibilite el desarrollo y la competitividad del sector de las telecomunicaciones.



Artículo 3°. Mínimo básico de internet. El mínimo de internet gratis es la cantidad de señal mínima de internet por redes inalámbricas (LMDS, PLC, WIMAX), línea telefónica o conmutada, red digital (ADSL), telefonía móvil (GSM, GPRS, 3G, 4G, 5G), satelital, fibra óptica o coaxial, o similares utilizada en un mes por un usuario típico para satisfacer necesidades básicas que puedan ser satisfechas como el eficiente acceso a la información, la comunicación, el conocimiento y la interconexión con otros usuarios.

Artículo 4°. *Gratuidad del mínimo básico de internet.* El servicio de internet se prestará de manera gratuita a los hogares colombianos en estratos 1, 2 y 3, en los casos y condiciones previstos en la presente ley. El mínimo básico de internet gratuito será en conexión Mbps y consumo en GB por mes.

Parágrafo. La Comisión de Regulación de Comunicaciones establecerá y regulará el mínimo básico de internet gratuito para los hogares y actualizará anualmente el consumo mínimo básico de internet gratuito para hogares acorde a los estudios que realice el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones sobre datos relevantes del sector conforme a parámetros técnicos internacionales.

Parágrafo transitorio. La Comisión de Regulación de Comunicaciones en un periodo no mayor a dos (2) meses definirá el mínimo de internet gratuito para los hogares, una vez entre en vigencia la presente ley.

Artículo 5°. *Beneficiarios del Mínimo Básico de Internet Gratuito.* Serán beneficiarios del servicio gratuito de internet los hogares de estratos 1, 2 y 3 que tengan una red de acceso a internet y las personas que en cualquier parte del país cuenten con dispositivos tecnológicos para acceder a redes inalámbricas en las zonas de acceso gratuito.

Parágrafo. Las empresas que presten servicios de telecomunicaciones facilitarán el servicio de internet básico gratuito a los hogares bajo el esquema de responsabilidad social empresarial y este no generará costo alguno para el Estado ni sus entidades. A su vez estas recibirán beneficios a partir de la eficiencia en la prestación del servicio en cuanto a procesos licitatorios, de convocatoria pública o de procesos para la asignación del espectro.

Artículo 6°. *Garantía en la prestación del servicio.* En ningún caso los prestadores del servicio de telecomunicaciones pueden abstenerse de prestar el mínimo básico de internet gratuito a los usuarios que tengan derecho al mismo.

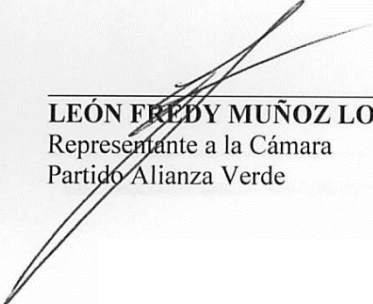
Artículo 7°. *Financiación del mínimo básico de internet.* El Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones determinará un porcentaje de sus recursos para el financiamiento del mínimo básico de internet gratuito para los hogares colombianos, las empresas de servicios públicos domiciliarios que presten el servicio de internet o que tengan participación en empresas del sector de las telecomunicaciones y las empresas de servicios

de telecomunicaciones subsidiarán el acceso gratuito a internet para los estratos 1 y 2. La Comisión de Regulación de Comunicaciones reglamentará los aportes en esta materia.

Artículo 8°. *Implementación de zonas Wifi gratuito.* Todas las entidades públicas del orden nacional y territorial, las instituciones, organismos y demás entidades que presten servicios públicos o ejerzan función pública, implementarán zonas de acceso gratuito a internet inalámbrico, para que los ciudadanos que estén en estas entidades públicas puedan conectarse a internet de manera gratuita.

Artículo 9°. *Vigencia y derogatoria.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación previa sanción y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congressistas,



LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde

PROYECTO DE LEY NÚMERO 083 DE 2019
CÁMARA

por medio del cual se crea el mínimo básico de internet gratuito.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

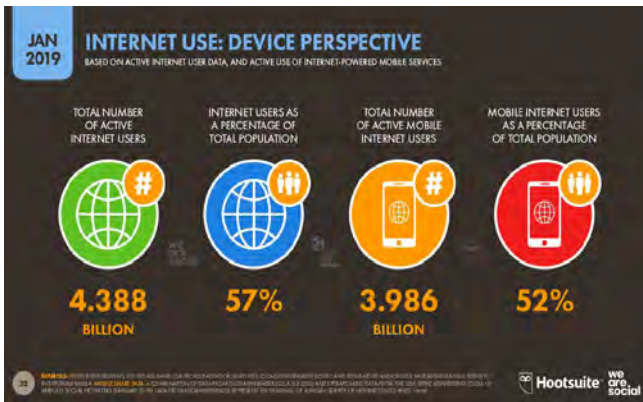
Con el fin de realizar la exposición de motivos del presente proyecto de ley, y argumentar la relevancia de aprobación del mismo, este acápite se ha dividido en ocho (8) partes que presentan de forma ordenada la importancia del tema, estas son: (1) Introducción, (2) Problemática, (3) Objetivos del proyecto de ley, (4) Justificación, (5) Antecedentes, (6) fundamento jurídico, (7) impacto fiscal y (8) Descripción del proyecto.

1. Introducción

El internet se ha convertido en la herramienta que ha traído consigo un nuevo ciudadano, a través de este canal hoy se presentan interacciones que comunican, transan, producen venden, investigan, educan, participan, movilizan y generan nuevos campos relacionales entre los seres humanos; pero para poder desarrollar estas actividades y otras más es necesario que las personas estén conectadas para poder interactuar.

El mundo hoy cuenta con 4.388 billones de internautas, con una penetración del 57%. En el año 2018 el 43% de los usuarios de internet se conectaron a través de un computador portátil o de mesa, el 52% lo hizo por medio del móvil o celular, el 4% desde dispositivo Tablet y solo el 0,14% desde una consola de juegos u otros dispositivos, 3.986 billones de personas poseen un celular activo con internet, esto quiere decir que el 52% del total de la población

mundial accede a internet a través de un dispositivo móvil, según datos del informe We Are Social y Hootsuite en este 2019¹.



Tomado de: <http://wearesocial.com>

Los usuarios e internet en Suramérica son 798.4 millones, con una penetración del 78%, el 60% de la población total del continente se conecta a través de su dispositivo móvil, es decir unos 610.5 millones de personas, teniendo el continente 1.058 billones de suscriptores a una línea móvil, cifra superior a los 1.020 billones de habitantes.



Tomado de: <http://wearesocial.com>

Según el informe Global Digital Report 2019, Colombia tiene 57.49 millones de suscriptores a celular y 34 millones de usuarios de internet, con un crecimiento de 3 millones de usuarios entre el 2018 al 2019 con una penetración del 68%. Existen 31.69 millones de celulares activos y el 64% de estos tienen internet. El 75% de los colombianos tiene un Smartphone, el 57% un computador, el 10% accede a internet desde su televisor y solo el 1% usan algún dispositivo para leer.²



Tomado de: <http://wearesocial.com>

El uso del internet en Colombia no dista mucho del consumo mundial, pues los colombianos lo usan para la búsqueda de datos, interconectarse con otras personas, hacer transacciones bancarias y de estas actividades dedican un promedio de 9 horas para alguna actividad, de ese tiempo dedicar un promedio de 3 horas y media a relaciones sociales y consumen otras 3 horas de contenidos de televisión por demanda y solo 1 hora en promedio para descargar o escuchar música vía streaming.

El internet a nivel global, continental y nacional tiene unos comportamientos similares respecto al uso y la penetración del mismo, ya sea a través de un dispositivo móvil como el teléfono celular o desde un puesto fijo como lo es un computador, pero este tipo de dato siguen llamando la atención, toda vez que aún existe una parte de la población que no accede a la red de conexión global, pero los que acceden lo hacen bajo unas condiciones de descarga que varían dependiendo del dispositivo de uso ya que los dispositivos móviles y los equipos fijos. Pero a esto hay que anexarle que la mayoría de colombianos usan la internet para conectarse a las redes sociales, los servicios de mensajería, ver videos, descargar música o para los servicios de navegación.

Si bien hay un porcentaje de penetración y de dispositivos según el informe anual de Global Digital Report, que guardan una tendencia con los datos mundiales, cifras que guardan similitud a las oficiales entregadas por el DANE, pues según estos datos, aún falta que la mitad de la población pueda acceder a los servicios de la internet, toda vez que el 43% de los colombianos lo puede hacer, pero la velocidad de subida y bajada de datos no está dentro de las más alentadoras, ya que los datos globales muestran que los teléfonos celulares tienen una velocidad de 25 MBPS y dispositivos fijos de 54 MBPS, según datos, Colombia se encuentra al lado de Venezuela con una velocidad de descarga de 3.48 MBPS ocupando el lugar 131 a nivel mundial³.



Tomado de: www.Cable.co.uk

Ahora bien, en el marco de la nueva ley TIC y en correspondencia con el crecimiento a nivel mundial y los retos que presenta el acceso a la internet, la penetración y la velocidad de consumo de datos de información para poder facilitar la interconexión

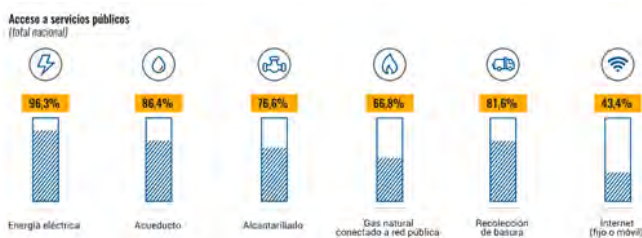
¹ <https://wearesocial.com/global-digital-report-2019>
² <https://datareportal.com/reports/digital-2019-colombia>

³ <https://www.cable.co.uk/broadband/speed/worldwide-speed-league/#regions>

y con todas las actividades económicas, sociales, políticas y culturales que se hacen a nivel global, se hace necesario entregar a los colombianos nuevas estrategias para que puedan acceder a internet.

2. Problemática

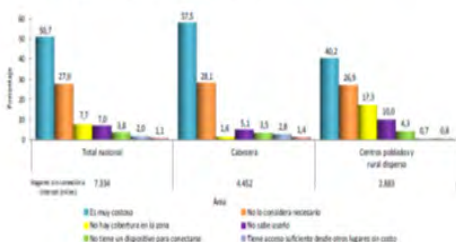
Colombia cuenta con 48.258.494 habitantes según datos del más reciente Censo del Dane, actualmente el 43% de los colombianos tienen acceso a internet. En el 2018 el 52% de los hogares colombianos poseía una conexión a internet, el 41,6% de los hogares colombianos en ese mismo año poseía computador, ya fuera este de escritorio, portátil o Tablet, guardando esto concordancia con la cifra del 40% de los hogares conectado a internet a través de una red fija, es decir que cerca del 48% de los hogares en Colombia para el 2018 no poseían internet, manifestando que el mayor motivo para no estar conectados era **el alto costo del mismo**. Durante el mismo período de análisis, el costo elevado fue la razón principal por la que los hogares no tenían conexión a Internet con 50,7% para el total nacional, seguido por los hogares que no lo consideran necesario (27,6%), no hay cobertura en la zona (7,7%), no saben usarlo (7,0%) y los hogares que no acceden porque no tienen un dispositivo para conectarse (3,8%)⁴



Fuente: DANE.

Lo anterior implica que una de las barreras para la conectividad, la competitividad y el cierre de la brecha digital no están dadas solo por la infraestructura que tiene el país para la conexión, pues el gran porcentaje de la población (77,1%) y los hogares colombianos se ubican en zona urbana con un 63,1% de acceso a internet. lo que implica que el acceso a los centros poblados y las zonas rurales dispersas tienen una situación mucho más problemática que la de las zonas o cabeceras urbanas si sumamos las condiciones de no conexión por problemas de infraestructura y costos de servicios de internet.

Gráfico 9. Distribución de los hogares que no poseen conexión a Internet, según razón principal por la que el hogar no tiene conexión Total nacional, Cabecera y Centros poblados y rural disperso 2018



Fuente: DANE, Encuesta de Calidad de Vida - ECV.

⁴ Boletín Técnico Indicadores básicos de tenencia y uso de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) en hogares y personas de más de 5 años de edad 2018. DANE. Página 8.

El costo de un plan básico de internet del operador con mayor cobertura en el territorio colombiano, a la fecha del mes de julio de 2019 tiene un valor de \$75.900, el segundo operador del país en la misma fecha ofrece tarifas de internet por \$55.900 y el tercer operador tiene un costo de \$86.611, teniendo en cuenta que cada operador ofrece diferentes puntos de conexión, velocidad de subida y bajada, costos que no son parte de un plan empaquetado⁵.

Es pertinente anotar que los computadores, celulares, Internet, cursos digitales los servicios de streaming o plataformas como Netflix y Amazon hacen parte de los 443 artículos que componen la canasta básica; pero si los colombianos no tienen la capacidad adquisitiva para consumir estos productos y que estas necesidades se vuelvan en satisfactorios, no será suficiente con hacer un listado para incluir productos dentro de la canasta familiar y que esta lista solo sirva para gravar o excluir algunos productos de gravámenes o de impuestos; por lo que se deben generar las condiciones que permitan el acceso al cumplimiento de satisfactorios que aporten al desarrollo a escala humana.

La ley de modernización de las TIC planteaba dentro de su exposición de motivos que entre los aspectos que justificaban la iniciativa era la desigualdad en Colombia e incrementar los niveles de productividad y que precisamente a partir de la modernización del sector de las telecomunicaciones se presenta un compacto positivo sobre el crecimiento económico y la productividad del país, que estudios demuestran un crecimiento hasta del 0,12% del PIB y un incremento del 0,18% de empleos con una penetración del 1% de Banda Ancha; por consiguiente modernizar el sector de las TIC implica para el país cerrar la brecha digital y el impacto negativo que esta tiene en la desigualdad, como lo mencionaba la Ministra de las TIC, “el proyecto servía para que miles de niños y niñas pudieran tener internet”.

Ahora bien, para poder alcanzar el crecimiento que se propone el MINTIC, es pertinente también posibilitar el uso del internet, no solo basta con la implementación de infraestructura a partir de obligaciones de hacer, se hace necesario que para cumplir esas metas, los colombianos y colombianas que al menos hoy poseen internet o que tienen la estructura logística para poseerlo, al menos puedan tener un mínimo básico gratis del servicio con el que puedan desarrollar actividades educativas, emprendedoras, comunicativas, interactivas y hasta de sano esparcimiento con las que se puedan dar el salto en la escala social y genere condiciones de desarrollo económico y social.

Las bases del Plan Nacional de Desarrollo e incluso recogen la problemática que significa para el país al estar altamente desconectado, tener un acceso bajo a internet y una velocidad de navegación muy baja, pues en este documento se diagnostica que “A

⁵ Datos tomados de las páginas de los tres principales operadores de telecomunicaciones del país.

nivel socioeconómico, la brecha en acceso a estos servicios entre estratos es significativa y representa un riesgo de aumento en las brechas sociales y económicas. Los estratos 1, 2 y 3 tienen penetración de Internet en hogares por debajo del 50%, mientras que los estratos 4, 5 y 6 superan a estos por más de 30 puntos porcentuales”⁶.

Por tal motivo desde el PND se busca acelerar la inclusión social, empoderar ciudadanos y hogares en el entorno digital y facilitar el acceso a los 2,9 millones de colombianos que tienen algún tipo de discapacidad, por lo tanto para lograr este objetivo con el que se quiere generar en habilidades digitales para hacer un uso productivo a partir de la solución de problemas, la generación de ingresos y el desarrollo de actividades diarias (PND, página 510), pero este objetivo se cumple en la medida que los ciudadanos y la población con algún tipo de discapacidad no tengan barreras a la hora de conectarse a la web, que puedan acceder a la señal de internet sin limitación alguna, por lo que refuerza la importancia de que el Estado garantice a sus connacionales un cargo básico de internet gratuito con el que el Gobierno central pueda llevar a cabo los programas para cumplir las metas del Plan de Desarrollo con el que se quiere generar unas condiciones de equidad para todos los colombianos.

La problemática radica en que un poco más de la mitad de la población total de los colombianos posee alguna red para conectarse a la web, pero la mitad de esta población no lo hace por varias razones, entre las que prima el alto costo de la conexión; esto conlleva a ubicar a Colombia en una tabla media baja según los indicadores de conexión, uso y velocidad a internet, de esta forma se mantienen las condiciones de desigualdad entre ciudadanos, por lo tanto el marco de garantías de derechos sigue estando en deuda para generar condiciones de equidad a los colombianos.

3. Objetivos

3.1. General:

Garantizar un mínimo básico de acceso de internet gratuito para los colombianos, desde sus hogares y entidades públicas u organizaciones que presten servicios públicos o ejerzan función pública.

3.2. Específicos:

- Establecer las condiciones básicas para el acceso y uso del internet como herramienta que posibilite alcanzar las finalidades del Estado.
- Reconocer el internet como un servicio público que facilite el acceso a la educación, la información, las comunicaciones y el incremento de la producción para el desarrollo social y nacional.

⁶ Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, Página 500.

4. Justificación

Cada vez el mundo se encuentra más interconectado, todo esto a partir del desarrollo de la informática, la telecomunicación entre otro abanico de conceptos que han traído consigo todo el avance tecnológico, e incluso ha generado nuevos paradigmas de conocimiento con la teoría de sistemas. Esto, por supuesto, ha implicado que la sociedad se genere unos nuevos esquemas de pensamiento, pedagógicos, económicos, comunicativos y relacionales que le exigen al ciudadano moderno estar inmerso en el mundo digital y de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Esto implica que un país como Colombia no debe quedarse absorto de esta forma en que se viene desarrollando el mundo, y es por ello que desde la aparición de los primeros procesadores de texto, el legislador ha formulado leyes que permitan al país ir adaptándose a las nuevas dinámicas de la computación, los sistemas, la robótica, la era digital y todo lo que englobe las telecomunicaciones.

Es por ello que muchos países han generado toda la capacidad para lograr que sus conciudadanos puedan acceder a todo aquello que ofrece el universo de las telecomunicaciones, superando las barreras de corte geográfico, educativas, económicas y de acceso, teniendo siempre en perspectiva que a la final el país verá retribuida esta inversión en el incremento del PIB, lo que implica más riqueza para la nación y sus asociados.

Ejemplos como el de China que a inicios del año 2019⁷ lanzó un satélite para dar internet desde el espacio a 600 millones de chinos que se encuentran en regiones apartadas y aún no tienen acceso, otros países para superar esas barreras han elevado a la categoría de derecho básico, e incluso el caso de Finlandia que desde el 2009 elevó el internet a categoría de derecho fundamental⁸ y desde el 1° de julio de 2010 los finlandeses tuvieron el derecho a una conexión de banda ancha de un megabyte por segundo que se aumentaba de manera progresiva, incluso desde el año 2016 la Unión Europea se viene preparando para que en el 2020 el internet en el antiguo continente sea gratis⁹ y las Naciones Unidas han emitido en el 2016 a través del Consejo de Derechos Humanos una Resolución para la Promoción, Protección y Disfrute de los derechos Humanos en Internet, considerando el acceso a Internet como un derecho básico.

E igualmente los Objetivos de Desarrollo Sostenible plantean en el objetivo 11 la reducción de las desigualdades y el objetivo 4 que busca garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante

⁷ <https://www.elespectador.com/noticias/ciencia/china-lanza-satelite-para-dar-internet-desde-el-espacio-articulo-832070>

⁸ https://www.bbc.com/mundo/cultura_sociedad/2009/10/091016_finlandia_internet_derecho_mr

⁹ https://elpais.com/elpais/2016/09/14/opinion/1473875211_004180.html

toda la vida para todos, es importante no aunar los ODS al acceso y uso a internet, toda vez que: “El acceso a las tecnologías de la información y la comunicación y, especialmente, la Internet de banda ancha, tiene el potencial para acelerar el desarrollo y su importancia está reconocida en la nueva agenda de desarrollo sostenible de la ONU”¹⁰.

Este proyecto de ley es importante toda vez que propone poner al país en condiciones que permitan el uso del internet para que los colombianos puedan a través de esta herramienta mejorar su calidad de vida, generar opciones laborales, emprendimientos, acceso a la educación formal e informal, así como incrementar la productividad de las personas, los hogares y el desarrollo del país.

5. Antecedentes

Una vez el proyecto de modernización de las TIC fue aprobado en el Congreso de la República de Colombia se abrieron las posibilidades para plantear la propuesta de entregar un mínimo básico de internet gratuito a los hogares colombianos, toda vez que a partir de la motivación de esta ley se busca hacer el cierre de la brecha digital, alcanzar el cuarto de milla y mejorar la infraestructura de las telecomunicaciones y así poder mejorar los niveles de competitividad del país.

Ahora bien, la ley de modernización de las TIC si bien incluyó toda una gama de preceptos normativos para sustentar su objetivo, estas estuvieron dirigidas a fortalecer las grandes empresas del sector de las telecomunicaciones, quedando un saldo pendiente en impactar de manera positiva y directa a los ciudadanos; y esto es lo que quiere hacer la presente ley, en la medida que se entregue un mínimo básico de internet gratuito a los hogares colombianos, argumentos que se encuentran reforzados en las bases del Plan Nacional de Desarrollo en el Pacto VII Pacto por la transformación digital de Colombia: Gobierno, empresas y hogares conectados con la era del conocimiento.

En ocasiones anteriores, ya se habían presentado iniciativas como la del Proyecto de ley número 101 de 2013 Senado “*Por la cual se establece el marco jurídico para la implementación del mínimo vital en servicios públicos domiciliarios y el fomento a la universalización de las telecomunicaciones y se dictan otras disposiciones*” que buscaba en una misma disposición normativa elevar a la categoría de derecho fundamental los servicios públicos domiciliarios de agua y energía, además de incluir el internet dentro de los servicios que se categorizarían dentro del mínimo vital, correspondiendo de esta manera al vacío normativo existente a raíz de varias sentencias que en esta materia ha proferido la Corte Constitucional. Iniciativa que no tuvo luz verde.

Existen iniciativas de internet gratis en algunas entidades del sector público que con fundamento en el Decreto 728 del 5 de mayo de 2017 del Ministerio de las TIC, implementan las zonas de acceso público

de internet inalámbrico. Pero esto es solo en algunas edificaciones del sector ejecutivo que se facilita ese acceso. Además, existe la iniciativa de los puntos Vive Digital que funciona hace más de 6 años y a la actualidad tiene 910 centros de tecnología en 535 municipios del país, puntos que eran operados por el MinTIC y ahora han pasado a cargo de las entidades territoriales, pero el acceso de estos centros está supeditado al área circundante donde se ofrece el servicio de internet gratuito, sin ser este el objeto central de los puntos Vive Digital.

Existen también iniciativas de carácter privado similares a las de las zonas de acceso a internet inalámbrico en algunas edificaciones privadas que igualmente permiten acceder a una red, pero una vez la persona se ausenta de la edificación esta pierde el contacto con la zona WIFI. Otra iniciativa es la de Internet.org que busca igualmente la conexión a internet a través de una aplicación con la que se puede navegar en la web en sitios populares sin algún tipo de cargo, proyecto que funciona a partir de una alianza con Facebook en los teléfonos celulares de algunos operadores en planes prepagos.

Pero todas estas iniciativas, alianzas y proyectos tienen la similitud que operan en dispositivos móviles personales y con un acceso muy limitado, ya sea por el ingreso a las edificaciones públicas o privadas y por el operador del servicio de telefonía en determinadas zonas populares, esto significa que no llegan a los hogares colombianos y no suplen las necesidades que posibiliten generar actividades más allá de un ingreso rápido.

Ahora bien, dentro de los antecedentes normativos, el marco legal existente que guarde relación con el proyecto de ley propuesto tenemos las siguientes leyes:

- **LEY 1286 DE 2009.** *Por la cual se modifica la Ley 29 de 1990, se transforma a Colciencias en Departamento Administrativo, se fortalece el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación en Colombia y se dictan otras disposiciones.*

Artículo 2°. Objetivos específicos. *Por medio de la presente Ley se desarrollan los derechos de los ciudadanos y los deberes del Estado en materia del desarrollo del conocimiento científico, del desarrollo tecnológico y de la innovación, se consolidan los avances hechos por la Ley 29 de 1990, mediante los siguientes objetivos específicos:*

1. *Fortalecer una cultura basada en la generación, la apropiación y la divulgación del conocimiento y la investigación científica, el desarrollo tecnológico, la innovación y el aprendizaje permanentes.*

Artículo 3°. Bases para la consolidación de una política de estado en ciencia, tecnología e innovación. *Además de las acciones previstas en el artículo 2° de la Ley 29 de 1990 y la Ley 115 de 1994, las políticas públicas en materia de estímulo y fomento de la ciencia, la tecnología y la innovación, estarán orientadas por los siguientes propósitos:*

¹⁰ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/mas-de-la-mitad-de-la-poblacion-mundial-no-tiene-acceso-a-internet-segun-informe-de-la-onu/>

1. Incrementar la capacidad científica, tecnológica, de innovación y de competitividad del país para dar valor agregado a los productos y servicios de origen nacional y elevar el bienestar de la población en todas sus dimensiones.

(...)

6. Promover la calidad de la educación formal y no formal, particularmente en la educación media, técnica y superior para estimular la participación y desarrollo de las nuevas generaciones de investigadores, emprendedores, desarrolladores tecnológicos e innovadores.

- **LEY 1712 DE 2014** “Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”.

Artículo 1°. Objeto. El objeto de la presente ley es regular el derecho de acceso a la información pública, los procedimientos para el ejercicio y garantía del derecho y las excepciones a la publicidad de información.

Artículo 4°. Concepto del derecho. En ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información, toda persona puede conocer sobre la existencia y acceder a la información pública en posesión o bajo control de los sujetos obligados. El acceso a la información solamente podrá ser restringido excepcionalmente. Las excepciones serán limitadas y proporcionales, deberán estar contempladas en la ley o en la Constitución y ser acordes con los principios de una sociedad democrática.

El derecho de acceso a la información genera la obligación correlativa de divulgar proactivamente la información pública y responder de buena fe, de manera adecuada, veraz, oportuna y accesible a las solicitudes de acceso, lo que a su vez conlleva la obligación de producir o capturar la información pública. Para cumplir lo anterior los sujetos obligados deberán implementar procedimientos archivísticos que garanticen la disponibilidad en el tiempo de documentos electrónicos auténticos.

Parágrafo. Cuando el usuario considere que la solicitud de la información pone en riesgo su integridad o la de su familia, podrá solicitar ante el Ministerio Público el procedimiento especial de solicitud con identificación reservada.

6. Fundamento Jurídico

Constitución Política de Colombia.

Artículo 20. Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación.

“El artículo 20 de la Carta Política consagra simultáneamente varios derechos y libertades fundamentales distintos, y en virtud de lo dispuesto en los artículos 93 y 94 de la Carta Política, se ha de interpretar a la luz de los tratados e instrumentos

internacionales de derechos humanos que obligan a Colombia y que contienen disposiciones sobre el particular. A la luz de tales instrumentos internacionales, se tiene que el artículo 20 de la Constitución contiene un total de once elementos normativos diferenciables: (a) La libertad de expresar y difundir el propio pensamiento, opiniones, informaciones e ideas, sin limitación de fronteras y a través de cualquier medio de expresión –sea oral, escrito, impreso, artístico, simbólico, electrónico u otro de elección de quien se expresa–, y el derecho a no ser molestado por ellas. Esta libertad fundamental constituye la libertad de expresión stricto sensu, y tiene una doble dimensión –la de quien se expresa, y la de los receptores del mensaje que se está expresando–. (b) La libertad de buscar o investigar información sobre hechos, ideas y opiniones de toda índole, que junto con la libertad de informar y la de recibir información, configura la llamada libertad de información. (c) La libertad de informar, que cubre tanto información sobre hechos como información sobre ideas y opiniones de todo tipo, a través de cualquier medio de expresión; junto con la libertad de buscar información y la libertad de recibirla, configura la llamada libertad de información. (d) La libertad y el derecho a recibir información veraz e imparcial sobre hechos, así como sobre ideas y opiniones de toda índole, por cualquier medio de expresión. Junto con los anteriores elementos, configura la libertad de información. (e) La libertad de fundar medios masivos de comunicación. (f) La libertad de prensa, o libertad de funcionamiento dichos medios masivos de comunicación, con la consiguiente responsabilidad social. (g) El derecho a la rectificación en condiciones de equidad. (h) La prohibición de la censura, cualificada y precisada por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, (i) La prohibición de la propaganda de la guerra y la apología del odio, la violencia y el delito, cualificada y precisada por la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, (j) La prohibición de la pornografía infantil, y (k) La prohibición de la instigación pública y directa al genocidio”¹¹.

El derecho a la información como elemento preponderante en este proyecto de ley tiene su basamento en el flujo de información que se transmite a través de la red internacional, al ser este una herramienta que permite y facilita el acceso fácil a los datos para labores de corte investigativo, comunicacional, educativo y el desarrollo de habilidades digitales. Que permitiendo un acceso y uso sin barreras permiten elevar los niveles de educación, productividad que se refleja en los indicadores económicos del país y el mejoramiento de la calidad de vida de los nacionales.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha puesto de relieve la relación existente entre el derecho de acceso a la información y el derecho de

¹¹ Sentencia T-391/07.

petición, precisando que “la Constitución consagra expresamente el derecho fundamental de acceso a información pública (C. P. artículo 74) y el derecho fundamental de petición (C. P. artículo 23) como herramientas esenciales para hacer efectivos los principios de transparencia y publicidad de los actos del Estado. En este sentido, la Corte ha reiterado que tales derechos son mecanismos esenciales para la satisfacción de los principios de publicidad y transparencia y en consecuencia se convierten en una salvaguarda fundamental de las personas contra la arbitrariedad estatal y en condiciones de posibilidad de los derechos políticos. Por tales razones, los límites a tales derechos se encuentran sometidos a exigentes condiciones constitucionales y el juicio de constitucionalidad de cualquier norma que los restrinja debe ser en extremo riguroso”. (NFT)¹²

Pero también es un concepto importante que se desprende del artículo constitucional el derecho a la comunicación, pero no la comunicación básica de la transmisión de un mensaje entre un emisor y un receptor, es la comunicación que genera codificación y decodificación de datos, que permite la interacción entre dos personas o más para socializar, informar, relacionar y genera acercamientos entre sujetos que se encuentran en distancias lejanas.

En Sentencia T-543 de 2017 la Corte Constitucional ordenó publicar el contenido de una sentencia proferida por la misma institución, en la que se protegían los derechos al acceso de información que tenían los consumidores para saber el impacto que tiene el consumo de ciertos productos en la salud y en los mensajes que se publican por parte de las empresas de alimentos.

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

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

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

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

La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.

La educación en línea (*on line*) o virtual ha venido ganando espacio frente a la educación tradicional, hoy en día las universidades públicas y privadas ofrecen cursos de educación no formal gratuita como parte de las labores extensión educativa y como ejercicio para la acreditación universitaria. Pero también existe un universo de opciones académicas, pedagógicas, científicas e investigativas a las que pueden acceder las personas que cuenten con una red de conexión digital para acceder a la web.

La manera como hoy se accede a la información para mejorar los procesos de educación es a través de los buscadores de internet, la forma tradicional de acceder a las bibliotecas y a las grandes enciclopedias se ha venido amalgamando con la de los grandes buscadores digitales como Google, Firefox o Mozilla. Cada día acceden a estos buscadores millones de personas en todo el planeta para buscar contenidos que les permitan y posibiliten mejorar su capacidad de conocimiento, ya sea para un proceso investigativo con todos los estándares científicos o para una sencilla tarea de colegio e incluso hasta para un proceso autoeducativo o autodidacta.

“i) La asequibilidad o disponibilidad del servicio, que puede resumirse en la obligación del Estado de crear y financiar suficientes instituciones educativas a disposición de todos aquellos que demandan su ingreso al sistema educativo, abstenerse de impedir a los particulares fundar instituciones educativas e invertir en infraestructura para la prestación del servicio, entre otras; (ii) la accesibilidad, que implica la obligación del Estado de garantizar el acceso de todos en condiciones de igualdad al sistema aludido, la eliminación de todo tipo de discriminación en el mismo, y facilidades para acceder al servicio desde el punto de vista geográfico y económico; (iii) la adaptabilidad, que se refiere a la necesidad de que la educación se adapte a las necesidades y demandas de los educandos y que se garantice continuidad en la prestación del servicio, y (iv) la aceptabilidad, la cual hace alusión a la calidad de la educación que debe impartirse”¹³.

Artículo 365. *Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.*

Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa

¹² Sentencia 487/17.

¹³ Sentencia T-434/18.

del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que, en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita.

El acceso a la señal de internet a través de una red fija o inalámbrica cumple todas las características de un servicio público domiciliario, este de manera formal al igual que otros servicios domiciliarios llega a los hogares a través de una red de prestación de servicios, ya sea esta pública o privada o la preste un particular o una persona jurídica de derecho privado. Pero lo importante de este servicio es que se acopla perfectamente a la finalidad social del Estado conforme al artículo 2° de la Carta Magna.

Si bien este proyecto de ley no recoge los conceptos para elevar el internet a la petición de mínimo vital como sí la tiene hoy el agua y la energía a raíz de varias sentencias de la Corte Constitucional como la T-546/09, T-641/15, T-793/12, T-188/19 que se argumentan sobre el derecho fundamental a la dignidad y la salud, esta iniciativa normativa guarda por analogía mucho de lo ya expresado en las providencias judiciales, toda vez que el acceso a la información y la educación como derecho son parte esencial de los derechos fundamentales y humanos que debe garantizar el Estado a sus asociados, en consecuencia, con ello, garantizar un mínimo básico de internet a los hogares colombianos permitirá el cumplimiento de los fines esenciales del Estado Social de Derecho colombiano.

Artículo 366. *El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.*

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

Como ya se ha predicado extensamente en esta exposición de motivos, con este proyecto se busca mejorar la calidad de vida de la población, para que esto se revierta en mejores estándares de productividad que posibiliten incrementar los ingresos de los colombianos, pero también apunta al fortalecimiento de la sociedad colombiana como sociedad de la información y el conocimiento y la garantía de derechos fundamentales de los colombianos dentro del marco legal y normativo del Estado Social de Derecho.

Existe una nueva estrategia para el logro de la efectividad de los derechos fundamentales. La coherencia y la sabiduría de la interpretación y, sobre todo, la eficacia de los derechos fundamentales en la Constitución de 1991, están asegurados por la Corte Constitucional. Esta nueva relación entre derechos fundamentales y jueces significa un cambio fundamental en relación con la Constitución anterior; dicho cambio puede ser definido como una

nueva estrategia encaminada al logro de la eficacia de los derechos, que consiste en otorgarle de manera prioritaria al juez, y no ya a la administración o al legislador, la responsabilidad de la eficacia de los derechos fundamentales. En el sistema anterior la eficacia de los derechos fundamentales terminaba reduciéndose a su fuerza simbólica. Hoy, con la nueva Constitución, los derechos son aquellos que los jueces dicen a través de las sentencias de tutela¹⁴.

7. Impacto fiscal

De conformidad con lo presentado y dada la obligación del Estado de garantizar el derecho a la educación, la comunicación, la información, el acceso a los servicios públicos y con respecto al impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte ha dicho:

“Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. (...). El artículo 7° de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo.

¹⁴ Sentencia T-406/92.

Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquel el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia.

Acorde a la realidad y conforme a lo presentado, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.

Finalmente, se debe tener en cuenta que el proyecto de ley no representa esfuerzo fiscal significativo del Gobierno, pues la garantía de un mínimo básico de internet gratuito para los hogares colombianos puede estar incluido dentro de los gastos de operatividad de las empresas de telecomunicaciones que prestan los servicios e incluso se puede contabilizar dentro de los ejercicios de responsabilidad social empresarial a los que se ven abocadas las mismas, por lo tanto esta iniciativa no representa sumas significativas de recaudo, por el contrario, su promoción puede redundar en mayores beneficios para el Estado y la sociedad.

8. Descripción del proyecto

El proyecto de ley que busca la creación de un mínimo básico de internet gratuito, consta de 9 artículos que hacen parte de un solo título. Los dos primeros artículos hablan de los aspectos dogmáticos del proyecto, enunciado en el objeto y la finalidad del mismo; del tercer artículo en adelante se establece la parte esencial, allí se define el mínimo básico de internet conforme a las diferentes redes

de distribución; en el artículo cuarto se establece la gratuidad del servicio para los hogares colombianos; en el artículo quinto se definen los sujetos beneficiarios de la norma, y en el sexto la garantía que tienen estos para recibir el servicio gratuito; ya en el artículo séptimo se establecen la forma en que se financiará la entrega de la señal de internet; el artículo siguiente determina la implementación de zonas públicas con internet gratuito, y por último se contiene la vigencia y derogatoria que establece el proyecto.

De los honorables Congressistas,


LEÓN FREDDY MUÑOZ LOPERA
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde

**CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL**

El día 30 de julio del año 2019 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 083 con su correspondiente exposición de motivos, suscrito por el honorable Representante *León Freddy Muñoz Lopera*.

El Secretario General,
Jorge Humberto Mantilla Serrano.

CONTENIDO

Gaceta número 694 - Viernes, 2 de agosto de 2019
CÁMARA DE REPRESENTANTES
PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Proyecto de ley número 076 de 2019 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 26 de la Ley 1930 de 2018.....	1
Proyecto de ley número 078 de 2019 Cámara, por la cual se modifican los artículos 117 y 140, en su numeral 2 del Código Civil.....	7
Proyecto de ley número 079 de 2019 Cámara, por el cual se dictan disposiciones especiales para la consolidación y mejoramiento del hábitat, la construcción y el reconocimiento de la propiedad sobre la Vivienda de Interés Social y Prioritario Rural (VIS-VIP) en el territorio nacional.	14
Proyecto de ley número 081 de 2019 Cámara, por medio del cual se reforma el impuesto al alumbrado público y se dictan otras disposiciones.....	26
Proyecto de ley número 083 de 2019 Cámara, por medio del cual se crea el mínimo básico de internet gratuito.....	32