



# 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° 814

Bogotá, D. C., viernes, 6 de septiembre de 2019

EDICIÓN DE 37 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

### PONENCIAS

#### **INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 087 DE 2019 CÁMARA**

*por medio del cual se modifica el Sistema General de Participaciones.*

Bogotá, 27 de agosto de 2019

Doctor

JUAN CARLOS LOZADA VARGAS

Presidente

Comisión Primera Constitucional

Cámara de Representantes

**Referencia: Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Acto Legislativo número 087 de 2019 Cámara, por medio del cual se modifica el Sistema General de Participaciones.**

Señor Presidente de la Honorable Comisión Primera Constitucional:

En cumplimiento del encargo encomendado por la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Honorable Cámara de Representantes, y en los términos del artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, se rinde ponencia para primer debate en Cámara, al Proyecto de Acto legislativo número 087 de 2019 Cámara, *por medio del cual se modifica el Sistema General de Participaciones.*

#### **INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 087 DE 2019 CÁMARA**

*por medio del cual se modifica el Sistema General de Participaciones.*

##### **1. Antecedentes**

La presente iniciativa ya había sido presentada ante el Senado de la República el 20 de marzo del

2018 por los honorables Senadores, Antonio José Navarro Wolff, Marco Aníbal Avirama Avirama, Senén Segundo Niño Avendaño, Jorge Iván Ospina Gómez, Iván Leonidas Name Vásquez, Jorge Eliécer Prieto Riveros, Claudia Nayibe López Hernández, Carlos Eduardo Enríquez Maya, Carlos Fernando Galán Pachón, Carlos Alberto Baena López, Gloria Stella Díaz Ortiz, Manuel Antonio Virgüez Piraquive, Roosevelt Rodríguez Rengifo y la honorable Representante Angélica Lisbeth Lozano Correa; bajo el título *Proyecto de Acto Legislativo, por medio del cual se modifica el Sistema General de Participaciones*<sup>1</sup>, y con el número 013 Senado y 253 Cámara; se designó como ponente al honorable Senador Roosevelt Rodríguez Rengifo, quien en su ponencia modificó el título del Proyecto de Acto Legislativo y agregó el artículo de la vigencia; se debatió en la Comisión Primera de Senado el 24 de abril del 2018<sup>2</sup>, quedando con el título *Proyecto de Acto Legislativo, por medio del cual se modifica el inciso primero del artículo 357 de la Constitución Política de Colombia – Sistema General de Participaciones.*

La Comisión Primera Constitucional de Senado remitió el proyecto de acto legislativo ante la plenaria de la corporación para su trámite, allí se discutió el 9 de mayo del mismo año, se aprobó sin modificaciones y se publicó en la *Gaceta del Congreso* número 242 del 10 de mayo de 2018. En Cámara de Representantes se aprobó la ponencia en primer debate el 6 de junio del 2018 sin modificaciones al texto y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 354 de la misma anualidad. En los tres debates se presentó ponencia favorable y así fue

<sup>1</sup> *Gaceta del Congreso* número 83 del 21 de marzo de 2018.

<sup>2</sup> *Gaceta del Congreso* número 204 del 3 de mayo de 2018.

aprobado cumpliendo los requisitos constitucionales y legales.

El proyecto de acto legislativo fue propuesto en la legislatura pasada con los números 046 y 341 siendo en el primer caso fue aprobado en primer debate mediante Acta número 25 del 7 de noviembre de 2018. Ahora es propuesto por honorable Senador Antonio Eresmid Sanguino Páez, honorable Senador Pablo Catatumbo, honorable Senador Griselda Lobo Silva, honorable Senadora Victoria Sandino Simanca Herrera, honorable Senador Jesús Alberto Castilla Salazar, honorable Senador Iván Cepeda Castro, honorable Senador Gustavo Bolívar Moreno; honorable Representante León Fredy Muñoz Lopera, honorable Representante María José Pizarro Rodríguez, honorable Representante Wílmer Leal Pérez, honorable Representante César Augusto Pachón Achury, honorable Representante Luis Alberto Albán Urbano, honorable Representante Carlos Alberto Carreño Marín, honorable Representante Ómar de Jesús Restrepo Correa, honorable Representante Jairo Reinaldo Cala Suárez, honorable Representante Carlos Germán Navas Talero, honorable Representante David Ricardo Racero Mayorca, honorable Representante César Augusto Ortiz Zorro, honorable Representante Abel David Jaramillo Largo, honorable Representante Jorge Alberto Gómez Gallego. Se radicó el día 23 de agosto de 2019, para modificar el artículo 357 Constitucional; bajo esta iniciativa se retoman y continúan los esfuerzos por dar solución a esta problemática.

La Mesa Directiva de la Comisión Primera de Cámara asignó para primer debate en primera vuelta como ponente coordinador a los honorables Representantes Jaime Rodríguez Contreras y Andrés David Calle Aguas, y ponentes a los honorables Representantes Álvaro Hernán Parada Artunduaga, Inti Raúl Asprilla Reyes, Juan Carlos Wills Ospina, Alfredo Rafael Deluque y Luis Alberto Albán Urbano, quienes atendiendo la honrosa designación de la Mesa Directiva presentamos el presente informe de ponencia en los términos del artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

## 2. Fundamentos de los autores

Colombia ha sido históricamente un país de regiones, cada una con sus particularidades culturales, históricas, económicas y políticas. Esto se ha manifestado hasta el punto que la mayoría de guerras civiles del siglo XIX se desarrollaron entre centralistas y federalistas e incluso entre las mismas entidades sub-nacionales de la República, conocidas entonces como Estados. Tras el triunfo de la “Regeneración” impulsada por Rafael Núñez, Colombia adquirió durante casi un siglo un modelo de Estado centralista, que si bien logró la unidad nacional, fue una de las causantes de la crisis en la legitimidad y representatividad del Estado a finales del siglo XX.

En ese orden de ideas, la Carta Política de 1991 fue un escenario ideado como medio para relegitimar el Estado y darle mayor representatividad sobre el país real. Lo anterior, por medio de la definitiva incorporación de los antiguos actores armados al escenario político nacional, el reconocimiento de los indígenas y negritudes, así como la igualdad de todos los credos y separación del Estado y la iglesia. De igual manera, se presentó un proceso de descentralización político-administrativa expresado fundamentalmente en las elecciones locales para departamentos y municipios y en una supuesta mayor autonomía económica que les permitiese desempeñar nuevas funciones descentralizadas.

Lastimosamente el proceso de descentralización en Colombia, entendido como las delegaciones de responsabilidades, funciones y capacidades, se ha asemejado más a un proceso de desconcentración entendido únicamente como delegación de funciones que un proceso de descentralización real, esto en virtud a que se mantiene la dependencia económica de las entidades sub-nacionales respecto al Gobierno nacional.

Por lo comentado, vale la pena recordar la diferenciación que hizo la Honorable Corte Constitucional entre descentralización y desconcentración, en Sentencia C-496 de 1998, así:

*La descentralización implica “el ejercicio de determinadas funciones administrativas sea realizado en un marco de autonomía por las entidades territoriales” Mientras que “delegación y desconcentración por su parte, atienden más a la transferencia de funciones radicadas en cabeza de los órganos administrativos superiores a instituciones u organismos dependientes de ellos, sin que el titular original de esas atribuciones pierda el control y la dirección política y administrativa sobre el desarrollo de esas funciones. Por eso, se señala que estas dos fórmulas organizacionales constituyen, en principio, variantes del ejercicio centralizado de la función administrativa”.*

Es por ello que el presente acto legislativo pretende garantizar la continuidad del proceso de descentralización política en la Nación, por medio de la necesaria garantía de la transferencia de recursos del Gobierno central hacia las entidades territoriales, imprescindible para la democracia participativa, la participación real, la legitimidad del mismo sistema político y la garantía del cumplimiento de los principios del Estado. Todo esto, entendiendo que, como lo dispone el artículo 1º de la Constitución Política, “Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República Unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general” (Resaltado fuera de texto).

Cabe resaltar que este Proyecto de Acto Legislativo fue presentado en dos (2) ocasiones por el Senador Antonio Navarro Wolff. En la primera oportunidad lo presento en el segundo semestre del año 2017, sin embargo, por trámite legislativo el proyecto fue archivado y se volvió a presentar en marzo del presente año 2018, fue aprobado en Comisión Primera de Senado, posteriormente en Plenaria de Senado, luego en Comisión Primera de la Cámara de Representantes, sin embargo, en Plenaria de la Cámara de Representantes cuando se surtía el cuarto debate de su trámite legislativo fue votado negativamente y por ende fue archivado.

Teniendo en cuenta lo comentado, y dado que el Gobierno nacional saliente y entrante no han dado una solución al asunto de déficit fiscal, ausencia de recursos en las entidades territoriales y disminución progresiva y prolongada del Sistema General de Participaciones, en esta oportunidad se insiste en la iniciativa que lideró el Senador Navarro Wolff a quien se le agradece el trabajo realizado, el cual se retoma y continúa.

El Sistema General de Participaciones es un modelo establecido en el artículo 356 de la Constitución Política de Colombia, en virtud del cual el Gobierno nacional transfiere recursos a los departamentos, distritos y municipios, con el fin de atender los servicios a cargo de estos y financiar su adecuada prestación. Estos recursos se destinan prioritariamente a la financiación del servicio de salud, la educación (preescolar, primaria, secundaria y media) y los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico.

Considerando lo indicado, el artículo 357 de la Carta Política de 1991 establece la forma de calcular los recursos a transferir a las entidades territoriales, disposición que ha sido modificada en tres oportunidades desde su entrada en vigencia, por medio del Acto Legislativo 01 de 1995, el Acto Legislativo 01 de 2002 y, finalmente, el Acto Legislativo 04 de 2007.

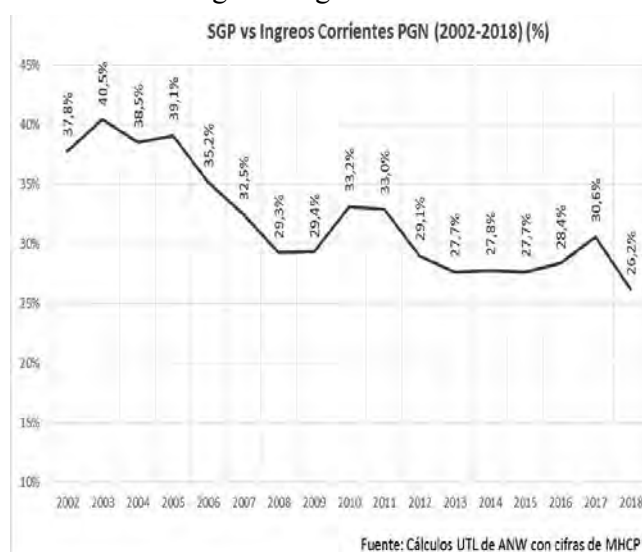
Estas situaciones y cambios normativos han producido que los recursos del Sistema General de Participaciones se hayan visto disminuidos, con el paso del tiempo, en relación con el total del Presupuesto General de la Nación, pues las formulas empleadas para calcular su magnitud y su reparto han sido modificadas y han provocado un menoscabo en las finanzas territoriales, ampliamente dependientes de las transferencias del Gobierno nacional.

De esta forma, el presente Proyecto de Acto Legislativo contempla la obligación de garantizar unos montos mínimos y un flujo continuo de los recursos del Sistema General de Participaciones, poniendo un tope mínimo de estos recursos e impidiendo que se reduzca el mismo por causas de la inflación. En este sentido, se propone establecer:

(1) un mínimo de treinta y cinco por ciento (35%) de los ingresos corrientes de la Nación para el Sistema General de Participaciones, y (2), adicionalmente, que estos recursos no puedan crecer bajo ninguna circunstancia por debajo del crecimiento de la inflación del año anterior, esto es, de los doce (12) meses anteriores a la aprobación del Presupuesto General de la Nación.

Lo expuesto cobra sentido teniendo en cuenta que en el último Proyecto de Ley de Presupuesto aprobado para la vigencia fiscal del año 2018, se estableció que el Sistema General de Participaciones aumentara de treinta y seis punto cinco billones de pesos (\$36.5 billones) del año 2017 a treinta y seis punto siete billones de pesos (\$ 36.7 billones) para el año 2018. Esto significa un aumento de tal solo el cero punto cincuenta y cuatro por ciento (0.54%), cuando la inflación al terminar el año 2017, al presentar ese proyecto de ley, fue de cuatro punto uno por ciento (4.1%), es decir, el Sistema General de Participaciones está perdiendo valor adquisitivo en razón a la inflación.

De esta forma, no se considera admisible que, en términos reales los recursos del Sistema General de Participaciones estén disminuyendo, en términos absolutos en un tres punto cuatro por ciento (3.4%) cuando las necesidades y exigencias de las regiones son cada vez más crecientes. Por otra parte, en términos relativos este comportamiento se expresa también en la pérdida de participación del Sistema General de Participaciones dentro del Presupuesto General de la Nación. Pérdida que se viene presentando de manera tendencial en los últimos años y que se acentúa aún más en el último año. En efecto, mientras que el 2017 esta participación fue del 30.6%, para 2018 quedó en 26.2%, el valor más bajo por lo menos en los últimos 17 años como se muestra en la siguiente gráfica:



Con base en la gráfica anterior, puede observarse como dotar al Sistema General de Participaciones con unos recursos mínimos del 35% de los ingresos corrientes de la nación, es una iniciativa válida, teniendo en cuenta que en los años 2002 a 2006 el

monto destinado a este asunto fue más de esta cifra, siendo incluso del 40,5% para el año 2003.

Considerando esto, tomando en cuenta datos del DNP<sup>3</sup>, para 2018 los recursos del SGP que se distribuyen entre los departamentos y sus respectivos municipios son los que se muestran en la Tabla 1, posteriormente se evidenciará como quedarían estos valores con la modificación constitucional propuesta.

**Tabla 2.**

**Distribución del SGP entre departamentos y municipios aplicando un crecimiento igual a la inflación**

Departamento	Miles de millones de pesos				
	A Deptos	A Municipios	A FONSAET	TOTAL	Incremento
AMAZONAS	81	31		112	4
ANTIOQUIA	1,174	2,738		3,912	138
ARAUCA	168	122		291	10
ATLÁNTICO	310	1,381		1,691	60
BOGOTÁ D.C.	24	2,801		2,826	100
BOLÍVAR	617	1,326		1,944	69
BOYACA	524	871		1,395	49
CALDAS	288	409		697	25
CAQUETÁ	195	300		496	17
CASANARE	156	250		407	14
CAUCA	726	776		1,502	53
CESAR	383	693		1,076	38
CHOCÓ	283	440		723	26
CORDOBA	687	1,126		1,813	64
CUNDINAMARCA	667	1,126		1,793	63
GUAINIÁ	70	20		90	3
GUAVIARE	70	52		122	4
HUILA	360	688		1,048	37
LA GUAJIRA	278	787		1,064	38
MAGDALENA	513	841		1,354	48
META	243	543		786	28
NARIÑO	564	1,160		1,724	61
NORTE DE SANTANDER	497	833		1,330	47
PUTUMAYO	247	167		414	15
QUINDÍO	137	244		381	13
RISARALDA	151	472		623	22
SAN ANDRÉS Y PROV.	35	17		51	2
SANTANDER	504	1,152		1,656	58
SUCRE	419	596		1,015	36
TOLIMA	496	705		1,201	42
VALLE DEL CAUCA	513	2,196		2,708	96
VAUPÉS	52	30		82	3
VICHADA	59	61		120	4
FONSAET			91	91	3
<b>Total general</b>	<b>11,494</b>	<b>24,954</b>	<b>91</b>	<b>36,539</b>	<b>1,289</b>

Fuente: DNP. Documentos de Distribución de los Recursos del SGP.

Ahora bien, si se hubiese aplicado la propuesta de que el Sistema General de Participaciones “será mínimo el treinta y cinco por ciento (35%) de los ingresos corrientes de la Nación”, para 2018 los ingresos por este concepto de los entes territoriales hubieran sido como se muestra en la Tabla 3, con un incremento de 11,8 billones sobre la situación actual.

<sup>3</sup> Los datos totales de la distribución equivalente a las doceavas del SGP para 2018 que reporta el DNP (\$35,25 billones) son inferiores a lo reportado por el Ministerio de Hacienda como recursos totales disponibles para el mismo año (\$36,7 billones).

**Tabla 3.**

**Distribución del SGP entre departamentos y municipios aplicando la propuesta de que sea mínimo el 35% de los ingresos corrientes de la Nación**

Departamento	Miles de millones de pesos				
	A Deptos	A Municipios	A FONSAET	TOTAL	Incremento
AMAZONAS	104	40		145	36
ANTIOQUIA	1,512	3,527		5,039	1,265
ARAUCA	217	157		374	94
ATLANTICO	400	1,778		2,178	546
BOGOTA	31	3,608		3,639	913
BOLIVAR	795	1,708		2,503	628
BOYACA	675	1,122		1,797	451
CALDAS	372	526		898	225
CAQUETA	252	387		639	160
CASANARE	201	322		524	131
CAUCA	935	999		1,934	485
CESAR	493	893		1,385	348
CHOCO	364	567		931	234
CORDOBA	885	1,450		2,335	586
CUNDINAMARCA	859	1,451		2,310	580
GUAINIA	90	26		116	29
GUAVIARE	90	67		157	39
HUILA	463	886		1,350	339
LA GUAJIRA	357	1,013		1,371	344
MAGDALENA	661	1,083		1,744	438
META	313	699		1,012	254
NARIÑO	726	1,494		2,220	557
NORTE DE SANTANDER	641	1,073		1,713	430
PUTUMAYO	319	215		533	134
QUINDÍO	177	315		491	123
RISARALDA	195	608		802	201
SAN ANDRÉS Y PROV.	45	21		66	17
SANTANDER	650	1,483		2,133	535
SUCRE	540	767		1,307	328
TOLIMA	639	908		1,547	388
VALLE DEL CAUCA	660	2,828		3,488	875
VAUPÉS	67	39		106	26
VICHADA	76	78		154	39
FONSAET			118	118	30
<b>Total general</b>	<b>14,803</b>	<b>32,139</b>	<b>118</b>	<b>47,060</b>	<b>11,810</b>

Fuente: DNP. Documentos de Distribución de los Recursos del SGP.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Proyecto de Acto Legislativo busca corregir esta situación imponiendo un tope mínimo de recursos y su vez un aumento mínimo del Sistema General de Participaciones, modificando el artículo 357 de la Constitución Política.

Como indica el artículo 356 de la Constitución Política, “No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas”, y es precisamente lo que está ocurriendo actualmente, pues se han descentralizado competencias y asignado funciones a las entidades territoriales, a las cuales posteriormente se les ha restado recursos fiscales para poder atenderlas, es decir, las entidades territoriales deben cumplir las mismas y más funciones atribuidas con un monto de dinero menor que el asignado en periodos anteriores.

Por otro lado, a raíz del Proceso de Paz las obligaciones de las entidades territoriales han aumentado sin la previa dotación de los recursos necesarios para afrontar las nuevas necesidades surgentes. Estos hechos conllevan a un mayor empobrecimiento de las regiones, especialmente de

aquellas que tienen mayores responsabilidades en el Proceso de Paz, y una menor financiación para cumplir sus fines, viendo deterioradas gravemente la prestación de los servicios fundamentales como la educación, la salud, y saneamiento básico, entre otros<sup>4</sup>.

El “Acuerdo para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, incluye dentro del Punto 6.1.2 reformas normativas necesarias dentro de las entidades territoriales subnacionales para garantizar su implementación. Estas reformas normativas suponen la delegación parcial de la función de implementar el acuerdo entre el Gobierno nacional y las FARC-EP, sumado también al compromiso de contribuir con recursos del Sistema General de Participaciones para financiar su implementación.

Por consiguiente, y recalando que el Gobierno nacional no ha enfrentado este problema, es necesario recordar lo que el artículo 356 de la Constitución Nacional afirma, y que solo se pueden desconcentrar funciones con el respectivo respaldo presupuestal. En consecuencia, no se considera conveniente reducir en lo absoluto las transferencias hacia los departamentos, municipios y distritos provenientes del Sistema General de Participación, más aún, cuando se presenta un contexto de ampliación de las misiones y funciones de las entidades territoriales, ante la necesidad imperiosa de realizar una transición exitosa hacia el posconflicto, así, debe propenderse por el aumento de sus recursos y no su limitación paulatina.

### 3. Consideraciones de los ponentes

El proyecto de acto legislativo, aquí estudiado, consta de dos artículos incluida la vigencia; el primero, busca que se incluya en el inciso primero del artículo 357 de la Constitución Política de Colombia un porcentaje mínimo de las transferencias de la nación a los territorios por concepto de SGP, *el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios será mínimo el treinta y cinco por ciento (35%) de los ingresos corrientes de la Nación*, al mismo tiempo circunscribe la obligación de aumentar porcentualmente las transferencias con relación a la tasa inflacionaria del país. *En ningún caso este incremento podrá ser inferior a la tasa*

<sup>4</sup> Debe tenerse en cuenta que esta situación ya se viene presentando en la actualidad, puede observarse como en la ley de presupuesto del año 2018 (Ley 1873 de 2017) se tuvo que tomar dinero de los recursos del Fonpet para garantizar el pago de gastos de educación, tal como indica el artículo 105 del cuerpo normativo: “Artículo 105. Para garantizar el pago del personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas, las contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales, durante la presente vigencia fiscal el Gobierno nacional podrá utilizar de manera temporal los recursos del Sistema General de Participaciones con destino al Fonpet hasta por la suma de \$1.063.199.156.620 para ser destinados al Sistema General de Participaciones del sector Educación. Estos recursos serán reintegrados a la cuenta del Fonpet en las dos (2) vigencias fiscales subsiguientes.”

*inflación causada en los doce (12) meses anteriores a la aprobación del presupuesto general de la nación*, el segundo y último artículo contiene la promulgación y vigencia del Acto legislativo.

Se debe recordar que el Sistema General de Participaciones fue el modelo que a partir del acto legislativo 01 del año 2001 vino a reemplazar los conceptos de situado fiscal, destinado a *financiar la educación preescolar, primaria, secundaria y media y la salud en los niveles que la ley señale, con especial atención a los niños, y su monto se “aumentaría anualmente hasta llegar a un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que permita atender adecuadamente los servicios para los cuales está destinado”, y cada cinco años a iniciativa del Congreso, podría revisarse este porcentaje de distribución*<sup>5</sup>. Ya en 1993, con la Ley 60, se buscó que se transfirieran como mínimo una participación del 23% en 1994, hasta llegar al 46,5% en 2002, sin embargo, el país enfrentó dificultades que afectaron las finanzas públicas llegando a un déficit del 5,5% del PIB, lo que condujo a la modificación del año 2001.

De otra parte, las Transferencias son la forma a través de la cual los departamentos, distritos y municipios ejercen su derecho a participar de las rentas nacionales artículo 287, numeral 4 de la Constitución Política de Colombia. En ese sentido los recursos destinados del Sistema General de Participaciones a los entes territoriales, son de carácter exógeno, esto es, que son ingresos que no pertenecen al territorio sino que son transferidos por la nación al territorio con destino a las prioridades definidas en Carta Política, las que se refieren, fundamentalmente, a la satisfacción de las necesidades básicas de los pobladores de cada jurisdicción<sup>6</sup>.

Por tanto, en tratándose de una fuente exógena de financiación, la nación conserva autoridad frente a la destinación y a los recursos, así las cosas, existe una amplia facultad legislativa para la determinación de los recursos, e incluso de la manera como deben ser utilizados. Aunado a lo anterior, las transferencias giradas por la Nación a los Entes Territoriales en los últimos dos años no han tenido un incremento considerable con relación a las crecientes obligaciones sociales de los departamentos y municipios, como se observa en la tabla relacionada a continuación.

**Tabla 4**  
**SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES**

Departamento	2016	2017
Amazonas	82.322.247.221	91.494.869.684
Antioquia	2.628.109.512.999.2	2.839.117.024.708
Arauca	177.275.567.979	197.109.097.938

<sup>5</sup> Contraloría General de la Nación, Efectos Redistributivos del Sistema General de Participaciones, resultados y perspectivas en los sectores de salud y educación. Página. 17.

<sup>6</sup> Sentencia C-533 de 2005.

Departamento	2016	2017
Atlántico	996.157.203.132	1.109.782524.922
Bogotá	12.070.962.701.553	13.432.800.603.414.9
Bolívar	1.198.927.839.253.14	1.318.171.832.708
Boyacá	986.985.119.274	1.091.119.587.581
Caldas	452.621.239.188	504.183.886.938
Caquetá	326.574.855.581	360.404.496.212
Casanare	269.347.112.850	305.940.328.755
Cauca	970.549.167.298.5	1.078.224.530.512
Cesar	649.802.753.441	714.588.269.791
Chocó	482.684.060.366.5	543.868.865.356
Córdoba	623.881.792.517	689.417.757.053
Cundinamarca	1.215.551.639.107	1.365.931.269.561
Guainía	56.076.988.408	69.574.326.517
Guaviare	86.173.332.784	92.731.093.568
Huila	563.751.588.908	735.356.529.816
La Guajira	676.154.517.190	727.035.986.469
Magdalena	826.477.351.236	915.059.227.033
Meta	500.974.616.760	567.838.259.737
Nariño	1.105.041.982.635	1.230.470.096.669
Norte de Santander	765.684.738.006	896.507.367.311
Putumayo	268.598.044.623	293.216.801.253
Quindío	247.565.702.198	274.234.129.644
Risaralda	401.698.270.465	455.205.085.287
San Andrés y Providencia	34.639.209.372	39.135.489.251
Santander	1.109.880.878.127	1.235.853.981.459
Sucre	612.114.479.038	675.730.000.187
Tolima	795.086.887.284	886.375.546.675
Valle del Cauca	1.547.677.669.089	1.757.826.450.783
Vaupés	57.123.688.958	63.563.388.068
Vichada	86.876.577.926	96.620.617.998

Datos tomados del Portal de Transferencias Económicas del Ministerio de Hacienda

<http://www.pte.gov.co/WebsitePTE/SGP>

Resumiendo, el Sistema General de Participaciones (SGP) surge con la descentralización política fiscal y administrativa de los entes territoriales y está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia a los departamentos, distritos y municipios para la financiación de los servicios a su cargo. La Ley 715 de 2001 determina la distribución porcentual de las participaciones, para salud se designa el 24.5%, educación 58.5% y los de propósito general 17.0%, estos recursos no se limitan únicamente a educación, salud y saneamiento básico, sino que cubren necesidades como alimentación escolar, auxilios para los resguardos indígenas, deporte recreación, cultura, entre otras asignaciones especiales.

En la Sentencia C-1154 con ponencia de la honorable Magistrada Clara Inés Vargas Hernández del 26 de noviembre del 2008, se evidencia que los recursos transferidos por el Sistema General de Participaciones buscan garantizar la prestación de servicios prioritarios como la salud, la educación preescolar, primarios, secundarios y media, los servicios públicos domiciliarios, el agua potable y saneamiento así:

...“Bajo el nuevo esquema constitucional, el Acto Legislativo número 4 de 2007 dispuso expresamente que los recursos del SGP de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios públicos a su cargo, dándoles prioridad al servicio de salud, los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, y servicios públicos de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre”...

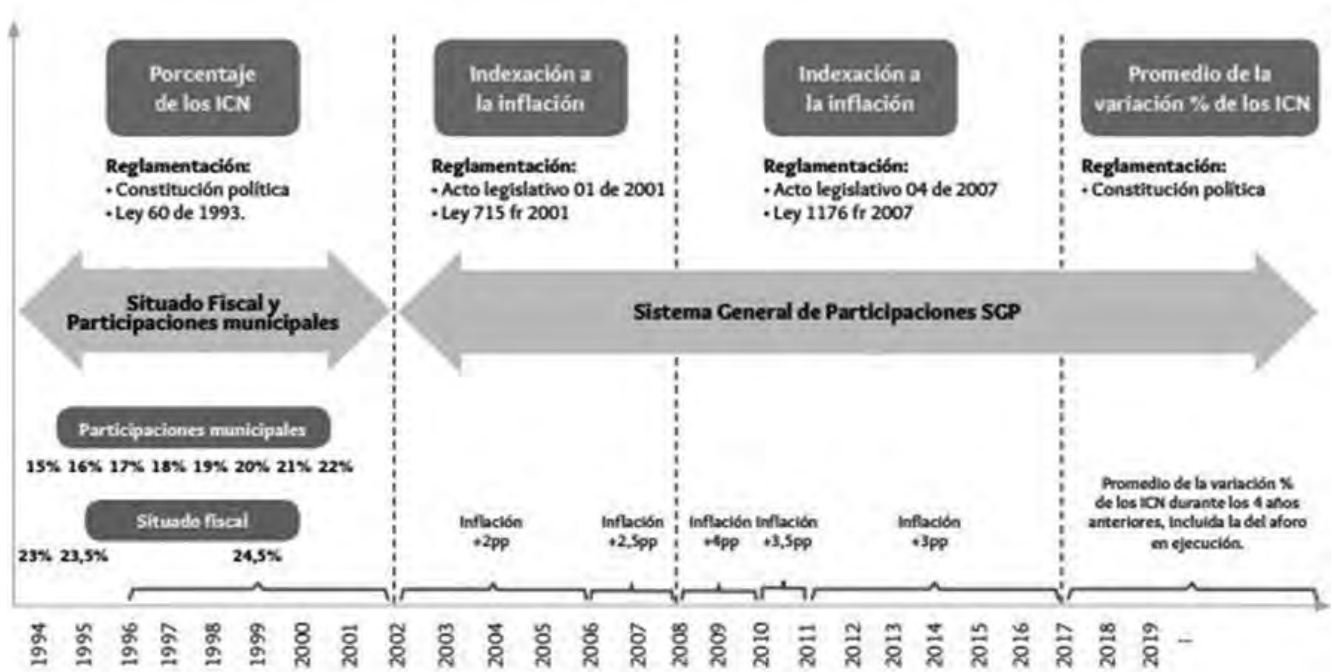
En este sentido, y entendiendo que son los entes territoriales quienes de forma directa deben atender las necesidades básicas insatisfechas de la población más pobre del país, personas que deben gozar de prioridad en la prestación de los servicios y la formulación de políticas sociales por parte del Estado; es determinante que se consolide por lo menos un mínimo de recursos para los departamentos, distritos y municipios que garantice, por un lado, los derechos constitucionales de los más pobres y, por otro, le permita a los entes territoriales con mayores cargas de pobreza y deficiente obtención de recursos propios lograr avances en desarrollo social y calidad de vida.

En consecuencia, el presente Proyecto de Acto Legislativo propone garantizar un piso financiero a los departamentos, distritos y municipios de la nación, con el objeto de que estos cumplan con los fines esenciales del Estado a su cargo, máxime cuando estos montos mínimos tienen una destinación específica como la salud, la educación, el agua potable y el saneamiento básico. Aunado a lo anterior, este ingreso tendrá un aumento periódico con base al crecimiento de la inflación de los 12 meses anteriores a la aprobación de la ley del Presupuesto General de la Nación, incremento que responde a las crecientes necesidades sociales y funcionales de los territorios y que refleje una verdadera asignación más progresiva de los recursos.

Se debe anotar que el Proyecto de Acto Legislativo resulta pertinente por cuanto el Acto Legislativo 04 de 2007 y su reglamentación diseñó las normas de funcionamiento del SGP hasta el año 2016, año en el cual debió evaluarse la efectividad de las medidas adoptadas en 2007 y generar una nueva discusión para determinar la participación de los entes territoriales en los ingresos de la nación. Dos años después, este proyecto de Acto Legislativo activa la necesaria discusión sobre este tema y la importancia que reviste para los territorios que el gobierno central transfiera por lo menos un 35% de los Ingresos Corrientes de la Nación a las entidades territoriales.

Se encontró en la web un esquema que muestra las reformas al Sistema General de Participaciones así:

**Gráfico 1. Evolución de la Indexación Histórica de las Transferencias Territoriales en Colombia 1994-2019.**



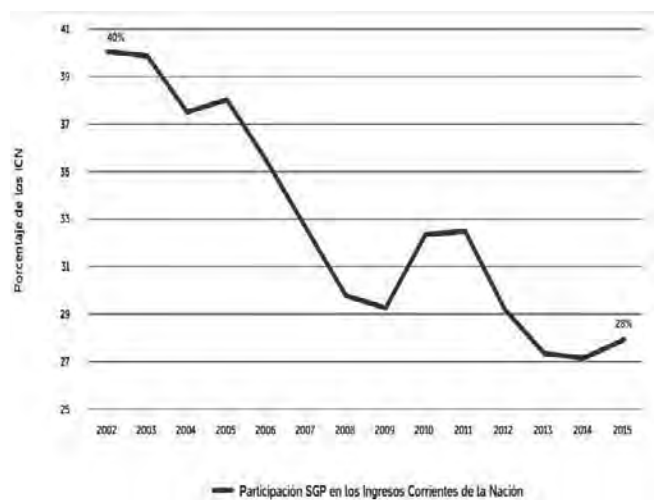
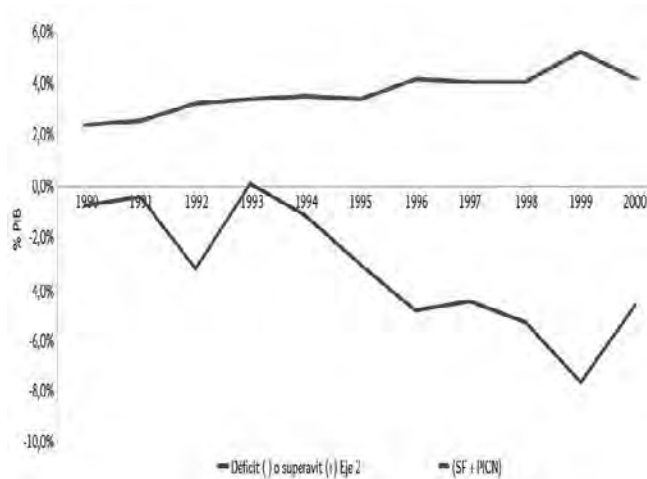
**Fuente.** Bonet, J., & Pérez, G. J. (2016). Cambios recientes y perspectivas del Sistema General de Participaciones. En Economía Colombiana. Edición 347. Septiembre. <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/640121/REC-347-Interactivo.pdf/d522c70c-61fb-47e7-821c-4a8ae96b2323>

De otra parte, se encontró que el Banco de la República publica un esquema donde se justifica la reforma constitucional del 2001, en razón a la inestabilidad del comportamiento de la economía (Contreras, 2016):

La Contraloría General de la Nación publicó el libro “Efecto redistributivo del Sistema General de Participaciones, resultados y perspectivas en los sectores de salud y educación”, allí se esquematizó la evolución de las transferencias.

**Gráfico 2. Transferencias y déficit del Gobierno Central.**

**Gráfico 3. Evolución relativa de los ingresos Corrientes de la nación respecto a las transferencias del SGP 2002-2015.**



**Fuente.** Banco de la República y Hernández (2004).

**Fuente.** Contraloría General de la República (2017).

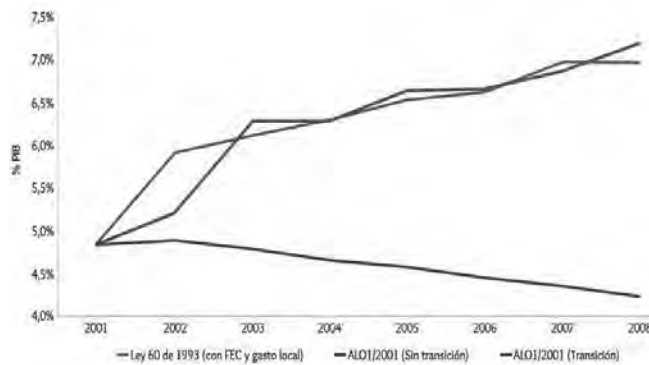
En esta reforma se dejó el párrafo 3° así “Al finalizar el periodo de transición, el porcentaje de los ICN destinados para el SGP será como mínimo el porcentaje que constitucionalmente se transfiera en 2001. La ley, a iniciativa del Congreso, establecerá la gradualidad del incremento autorizado en este párrafo”. En 2001, la transferencia por concepto del Sistema General de Participaciones correspondía a 46.5%. Sin embargo, el proyecto de Acto legislativo 04/2007 eliminó esta obligación, evitando que el Gobierno Central tuviera que girar más de dos puntos del PIB adicionales por concepto de SGP a partir de 2009 (Contreras, 2016).

Entonces la participación del SGP en los ICN ha disminuido considerablemente en la última década, la Nación pasó de transferir un 40% de los ICN en 2002 a un 28% en 2015, con lo que le quedó un margen adicional de recursos importante para cubrir otras necesidades (Contraloría, 2017).

Así mismo Contreras (2016) describe la evolución del SGP en Colombia para identificar el efecto fiscal sobre las finanzas nacionales y territoriales que tuvieron y tendrán las reformas constitucionales 01/2001 y 04/2007, encontrando que:



**Gráfico 4. Acto Legislativo 01/2001 y su efecto sobre el SGP.**



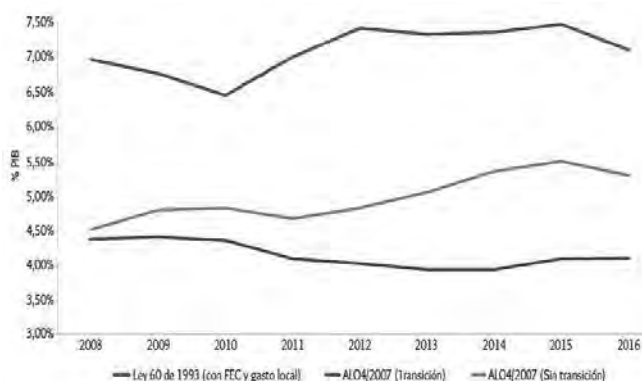
**Fuente.** Contreras (2016) a partir del DANE, MFMP varios años, Cálculos CGR-CDEFP-DEM.

Línea Ley 60 de 1993 (con FEC y gasto local): supone la inexistencia del Acto Legislativo 01 de 2001. Bajo este escenario hipotético, las transferencias territoriales hubieran aumentado desde el 4.9% del PIB en 2001 hasta el 7% del PIB en 2008.

Línea Acto Legislativo 01 de 2001 (sin transición): supone la expedición del Acto Legislativo 01/2001, pero sin periodo de transición. Es decir que aplica la fórmula establecida constitucionalmente: el SGP se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ICN durante los cuatro (4) años anteriores. Bajo este escenario hipotético, el SGP también hubiera aumentado desde el 4.9% del PIB en 2001 hasta el 7.2% en 2008.

Línea Acto Legislativo 01 de 2001 (Transición): corresponde a lo distribuido realmente con el Acto Legislativo 01 de 2001. Bajo este escenario real, la participación del SGP sobre el PIB pasó de 4.9% en 2002 a 4.2% en 2008; es decir, una caída de 0.7 puntos del PIB.

**Gráfico 5. Acto Legislativo 04/2007 y su efecto sobre el SGP.**



**Fuente.** Contreras (2016) a partir del DANE, MFMP varios años, Cálculos CGR-CDEFP-DEM<sup>7</sup>

La nueva enmienda permitió nuevos ahorros para el Gobierno Central, puesto que:

1. Eliminó la obligación de regresar a los niveles del SGP girados en 2001 (46.5% de los ICN).
2. Estableció un nuevo periodo de transición en lugar de comenzar a aplicar la nueva regla en 2008, ahorrándose entre 0.1 y 1.3 puntos anuales del PIB en el periodo 2008-2016.

Así pues, la fórmula establecida en el periodo de transición impidió que las entidades territoriales gozaran de los ICN; sin embargo, su aspecto positivo fue que conectó el incremento del SGP a la inflación. Por tal razón, la fórmula que está estipulada actualmente en la constitución es adecuada ya que conecta al SGP con los ICN, pero debe ser mejorada a partir de las herramientas que se proponen en este proyecto de acto legislativo.

A modo de conclusión el proyecto de acto legislativo es una medida necesaria que le permitiría a los municipios, distritos y departamentos atender las Necesidades Básicas Insatisfechas, aumentar los esfuerzos para cerrar las brechas educativas, mejorar los servicios de salud y saneamiento básico y da herramientas para materializar la autonomía administrativa territorial.

#### 4. Marco Constitucional y Legal

El Título XIII de la Constitución Política de Colombia enmarca el procedimiento, requisitos y los facultados para proponer reformas constitucionales; en ese sentido el presente proyecto de acto legislativo, “por medio del cual se modifica el Sistema General de Participaciones”, obedece lo estipulado en el artículo 375 Constitucional en cuanto es una iniciativa de los miembros del Congreso de la República. Además el artículo 374 de la Carta, faculta al Congreso de la República para reformar la norma de normas y, por otra parte, el artículo 366 determina que *el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado* y que, *será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable*; en ese orden de ideas la iniciativa además de cumplir con los requisitos constitucionales planteados busca mejoras en el monto transferido por la Nación a las Entidades Territoriales para satisfacer en mayor proporción las necesidades insatisfechas de los colombianos y colombianas.

En el mismo sentido la Ley 5ª de 1992, que reglamente el funcionamiento del Congreso de la República en el capítulo séptimo establece el proceso legislativo constituyente, artículo 224, 225 y 227 y quienes pueden reformar la constitución, artículo 218, 221 y 223, así las cosas, la iniciativa legislativa de modificar el inciso primero del artículo 357 de la Constitución Política de Colombia, respeta las exigencias legales y constitucionales vigentes. Finalmente, con relación al impacto fiscal la Sentencia C-625 de 2010 y el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite el aval del gobierno para los proyectos de ley, mas no

<sup>7</sup> Dirección de Estudios Macroeconómicos de la Contraloría Delegada para Economía y Finanzas.

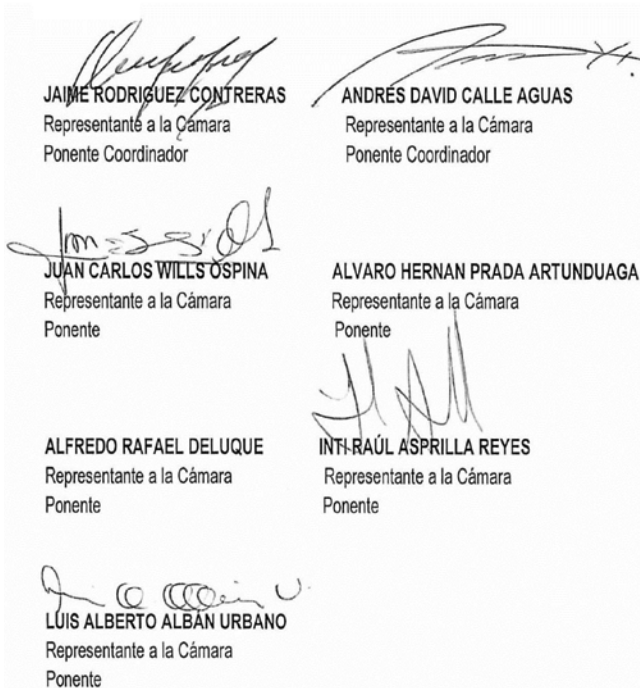


hay referencia de tal requisito para los proyectos de acto legislativo.

### 5. Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones y argumentos, de manera respetuosa proponemos en consideración de la Honorable Cámara de Representantes dar primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes al **Proyecto de Acto Legislativo número 087 de 2019 Cámara, por medio del cual se modifica Sistema General de Participaciones**, de conformidad con el articulado propuesto por los autores.

Cordialmente,



### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 087 DE 2019 CÁMARA

*por medio del cual se modifica Sistema General de Participaciones.*

El Congreso de Colombia

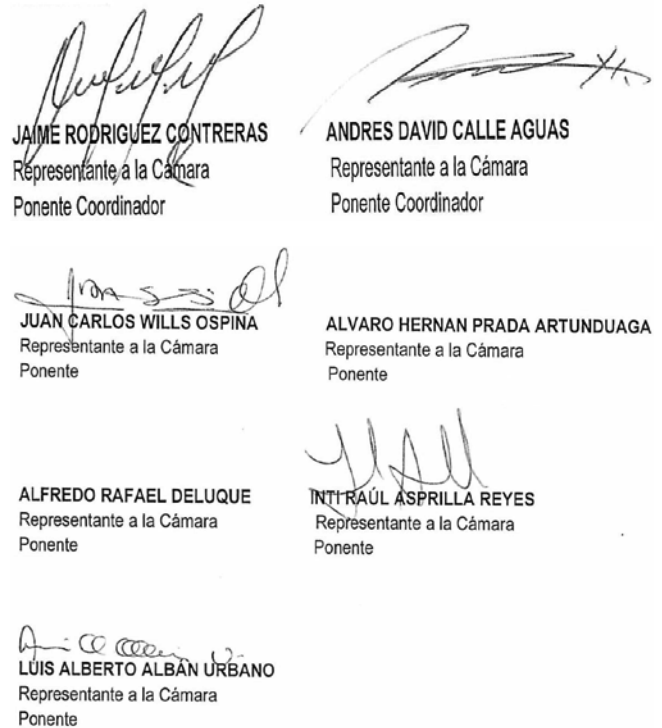
**DECRETA:**

**Artículo 1°.** Modifíquese el inciso primero, del artículo 357 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

**Artículo 357.** El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios será mínimo el treinta y cinco por ciento (35%) de los ingresos corrientes de la Nación. Los recursos del Sistema General de Participaciones se incrementarán anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución. En ningún caso este incremento podrá ser inferior a la tasa inflación causada en los doce (12) meses anteriores a la aprobación del Presupuesto General de la Nación.

**Artículo 2°.** El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.

Cordialmente,



\* \* \*

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 040 DE 2019 CÁMARA

*por medio del cual se modifican los artículos 17 y 18 de la Ley 1475 de 2011.*

Bogotá, D. C., septiembre 2 de 2019

Doctor

JUAN CARLOS LOZADA VARGAS

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

**Asunto: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley Estatutaria número 040 de 2019 Cámara, por medio del cual se modifican los artículos 17 y 18 de la Ley 1475 de 2011.**

Apreciado Presidente:

En cumplimiento del encargo que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente y en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito radicar el informe de **ponencia positiva** al Proyecto de Ley Estatutaria número 040 de 2019 Cámara.

Cordialmente,



**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER  
DEBATE AL PROYECTO DE LEY  
ESTATUTARIA NÚMERO 040 DE 2019  
CÁMARA**

*por medio del cual se modifican los artículos 17  
y 18 de la Ley 1475 de 2011.*

La presente ponencia consta de las siguientes partes:

- I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA.
- II. OBJETIVO.
- III. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA.
- IV. ASPECTOS IMPORTANTES DE LA INICIATIVA.
- V. PLIEGO DE MODIFICACIONES.
- VI. PROPOSICIÓN.

**I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA**

El Proyecto de Ley Estatutaria número 040 de 2019 Cámara, *por medio del cual se modifican los artículos 17 y 18 de la Ley 1475 de 2011*, es de autoría de los honorables Representantes Adriana Magali Matiz Vargas, José Élver Hernández, Buenaventura León, entre otros y la honorable Senadora de la República Ana María Castañeda Gómez, radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 23 de julio de 2019 y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 667 de 2019.

El 2 de agosto de la presente anualidad fue recibido en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y por designación de la Mesa Directiva de esa Comisión le correspondió a la Representante Adriana Magali Matiz Vargas, rendir Informe de Ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes.

**II. OBJETIVO**

Incentivar a los partidos y movimientos políticos a inscribir más mujeres para los cargos de elección popular, así como garantizar recursos para la financiación de los procesos políticos y electorales de este género, con miras a avanzar en su empoderamiento y lograr una participación efectiva de la mujer en los procesos electorales de nuestro país.

**III. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA**

Proyecto de Ley Estatutaria número 127 de 2018 Cámara, *por medio del cual se modifica el artículo 18 de la Ley 1475 de 2011. [Participación política de la mujer]*: fue presentado a la Secretaría de la Cámara de Representantes el 9 de abril de 2018 por la Representante a la Cámara Adriana Magali Matiz Vargas; fue asignado a la Comisión Primera Constitucional de la Cámara Representantes y archivado por tránsito de la legislatura el 20 de junio de 2019.

**IV. ASPECTOS IMPORTANTES  
DE LA INICIATIVA**

La Agenda 2030<sup>1</sup> por medio de la cual se establece una nueva visión hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental, asoció para su implementación 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), dentro de los que se encuentra el Objetivo número 5 denominado “*Igualdad de género*” con el que se busca entre otras cosas, empoderar a las mujeres en todos los niveles, lograr la igualdad de oportunidades de liderazgo y asegurar su participación plena y efectiva en la vida política de los países.

Así pues, el objetivo del presente proyecto de ley estatutaria es incentivar a los partidos y movimientos políticos a inscribir más mujeres para los cargos de elección popular, así como garantizar recursos para la financiación de los procesos políticos y electorales de este género, con miras a avanzar en su empoderamiento y lograr una participación efectiva de la mujer en los procesos electorales de nuestro país.

Lo anterior, en aras de hacer realidad los principios y derechos consagrados en la Constitución Política tales como el artículo 13 Superior según el cual el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, adoptando medidas en favor de los grupos marginados; así como el artículo 43 de la misma norma, que establece que la mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades.

Empero, pese a los mandatos consagrados en el Texto Superior, aún existen importantes brechas entre los géneros que ponen a la mujer en franca desventaja en relación con el hombre en los diferentes aspectos de la vida social, económica, política y laboral. En Colombia a pesar de que se ha avanzado en la implementación del ODS número 5 que busca incrementar la participación política de la mujer, persisten rezagos significativos que conminan a las autoridades a emprender el diseño y ejecución de una serie de políticas que les permitan a mujeres y a hombres, gozar en un plano de igualdad de las oportunidades que les concede el ordenamiento jurídico.

Señala el documento CONPES 3918 del 15 de mayo de 2018<sup>2</sup>, que si bien en el año 2015 en materia de participación en el mercado laboral de la población femenina se avanzó en un 97.3%, acercándose a la meta establecida para el cierre del milenio y que en materia de participación política para el periodo de gobierno 2014-2018 se aumentó la representación de las mujeres en el Congreso de

<sup>1</sup> Aprobada en diciembre de 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

<sup>2</sup> Documento en el cual se definieron las “Estrategias para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)”.

la República en comparación con el periodo anterior 2010-2014; es menester que Colombia encamine sus esfuerzos en la adopción de estrategias para disminuir las desigualdades existentes entre hombres y mujeres, logrando de esta manera avanzar en el cumplimiento del objetivo de igualdad de género y el empoderamiento femenino.

Por su parte, en el estudio realizado por el PNUD y ONU MUJERES denominado “Balance de la Participación Política de las Mujeres en las Elecciones 2018”<sup>3</sup>, en las últimas elecciones realizadas en nuestro país el promedio de mujeres elegidas en el Congreso de la República fue de un 20.8%, que aunque obedece a un porcentaje que viene en aumento desde el año 1991 cuando la participación femenina era de tan solo el 7.7%, no resulta ser lo suficientemente significativo, pues según datos de la Unión Interparlamentaria sobre participación de mujeres en los Parlamentos, Colombia ocupa el puesto 104 de 193 a nivel mundial, y el 22 de 35 en las Américas.

En el ámbito local y regional la situación no es muy diferente. Según el análisis hecho por la Mesa de Género de la Cooperación Internacional en Colombia, la presencia de mujeres en cargos de elección popular a nivel territorial para el periodo 2016-2019 no supera el 16.63%.

Ahora bien, no se puede negar que la Ley 581 de 2000 resultó ser un paso importante hacia la inclusión efectiva de la mujer en procesos políticos, con el establecimiento de la denominada cuota de género, pues a partir de ella se logró un aumento de la presencia de mujeres en los altos cargos del país, sin embargo, no estableció herramientas para la participación y posterior elección de aquellas en cargos de origen popular.

Fue con la Ley 1475 de 2011 que se estableció la cuota de género en las listas de candidatos a corporaciones de elección popular, normatividad que, si bien ha sido importante porque ha representado un incremento de la inscripción de mujeres a los diferentes certámenes electorales, lo cierto es que no ha tenido el efecto deseado en lo relacionado con la elección propiamente dicha.

Lo anterior se corrobora al analizar los siguientes datos que evidencian la participación política de la mujer en los últimos procesos electorales celebrados en Colombia y su representatividad en los cargos de elección popular:

### 1. Mujeres electas en el Congreso de la República

ELECCIONES	SENADO	CÁMARA DE REPRESENTANTES
2010-2014	16.6%	12.6%
2014-2018	22.5%	19.9%
2018-2022	21%	19%

Fuente: Informe denominado “Balance de la Participación Política de las Mujeres Elecciones 2018” de ONU Mujeres.

### 2. Diferencia entre mujeres inscritas para el Congreso de la República y mujeres electas

ELECCIONES 2018			
MUJERES INSCRITAS: 943		MUJERES ELECTAS: 55	
Cámara	Senado	Cámara	Senado
635	308	32	23

Fuente: Informe denominado “Balance de la Participación Política de las Mujeres Elecciones 2018” de ONU Mujeres.

### 3. Representación de mujeres en corporaciones públicas territoriales

ENTIDAD Y/O CORPORACIÓN	2008-2011	2012-2015	2016-2019
GOBERNACIONES	3.13%	9.38%	15.63%
ASAMBLEAS	17.59%	17.94%	16.75%
ALCALDÍAS	9.94%	9.80%	12.17%
CONCEJOS	13.79%	17.08%	16.63%

Fuente: Datos del análisis de la participación de las mujeres en las últimas elecciones regionales y locales “Las mujeres en el poder político local (2016-2019).”

### 4. Diferencia entre mujeres inscritas para elecciones de Gobernación y mujeres electas

PERIODO	MUJERES INSCRITAS	MUJERES ELEGIDAS
2008-2011	7.95%	3.13%
2012-2015	11.54%	9.38%
2016-2019	16.13%	15.63%

Fuente: Datos del análisis de la participación de las mujeres en las últimas elecciones regionales y locales “Las mujeres en el poder político local (2016-2019).”

### 5. Diferencia entre mujeres inscritas para elecciones de Alcaldía y mujeres electas

PERIODO	MUJERES INSCRITAS	MUJERES ELEGIDAS
2008-2011	12.52%	9.94%
2012-2015	13.14%	9.80%
2016-2019	14.00%	12.17%

Fuente: Datos del análisis de la participación de las mujeres en las últimas elecciones regionales y locales “Las mujeres en el poder político local (2016-2019).”

<sup>3</sup> El informe se realizó con información y apoyo de la Registraduría Nacional del Estado Civil, con base en el 98,97% de los datos de preconteo de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

**6. Diferencia entre mujeres inscritas para elecciones de Asambleas y mujeres electas**

PERIODO	MUJERES INSCRITAS	MUJERES ELEGIDAS
2008-2011	14.67%	17.59%
2012-2015	36.09%	17.94%
2016-2019	36.60%	16.75%

Fuente: Datos del análisis de la participación de las mujeres en las últimas elecciones regionales y locales “Las mujeres en el poder político local (2016-2019).

**7. Diferencia entre mujeres inscritas para elecciones de Concejo y mujeres electas**

PERIODO	MUJERES INSCRITAS	MUJERES ELEGIDAS
2008-2011	14%	13.79%
2012-2015	36%	17.08%
2016-2019	37%	16.63%

Fuente: Datos del análisis de la participación de las mujeres en las últimas elecciones regionales y locales “Las mujeres en el poder político local (2016-2019).

Ahora bien, se recuerda que en Colombia del total de la población nacional la mayoría está compuesta por mujeres (51,2% mujeres y 48,8% hombres)<sup>4</sup>, lo que nos obliga a definir estrategias para avanzar en el proceso de empoderamiento político de este género a nivel local, regional y nacional.

En el documento “La Paridad Política en América Latina y el Caribe (2011)”<sup>5</sup>, se hace un análisis sobre el estado de la participación de la mujer en el ámbito político y la paridad de género en América Latina, concluyendo entre otras cosas, que el apoyo financiero a las mujeres para equiparar las condiciones de capacitación y formación política, tiende a establecer escenarios más equitativos entre hombres y mujeres, sobre todo en países con elecciones de listas abiertas que generan competencia interpartidista en las campañas.

Por los anteriores motivos, se considera indispensable garantizar recursos económicos exclusivos para la inclusión de mujeres en los procesos políticos del país, garantizando la plena vigencia del principio constitucional a la igualdad, que conmina al Estado colombiano a adoptar medidas en favor de los grupos discriminados como lo han sido históricamente las mujeres, promoviendo de esta manera las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva.

En consecuencia, se busca en primer lugar con el presente proyecto de ley estatutaria, modificar los numerales 3 y 6 del artículo 17 de la Ley 1475 de 2011, en relación con el porcentaje que reciben los partidos y movimientos políticos por concepto de financiación estatal para gastos de funcionamiento. Así pues, se propone que en el numeral 3 del artículo

17 se distribuya a los partidos y movimientos políticos el 35% y no el 40% como lo contempla la norma actualmente, en proporción al número de curules obtenidas en la última elección del Congreso de la República, con el propósito de que ese 5% restante permita el incremento del porcentaje contemplado en el numeral 6 del mismo artículo, aumentando del 5% al 10% el porcentaje que reciben las organizaciones políticas en proporción al número de mujeres elegidas en las Corporaciones Públicas. Lo anterior, como incentivo a los partidos y movimientos que promuevan la elección de mujeres, buscando con ello alcanzar un mayor número de estas en los órganos de representación popular.

Así las cosas, los partidos y movimientos políticos recibirán con la propuesta prevista en el presente proyecto, el 35% en proporción al número de curules obtenidas válidamente en la última elección del Congreso de la República, para que el 5% restante posibilite al aumento del porcentaje que reciben las organizaciones políticas en razón al número de mujeres elegidas en las Corporaciones Públicas. Como puede observarse la modificación de los porcentajes previstos en los numerales 3 y 6 del artículo 17 de la norma señalada, no perjudica en lo absoluto a las organizaciones políticas, toda vez que esos dineros se les continuarán asignando a las mismas, con la diferencia de que entre más mujeres resulten elegidas en las corporaciones de origen popular, más dinero se les entregará a los partidos y movimientos políticos.

Para comprender el impacto que generaría el incremento del porcentaje, que reciben las organizaciones políticas por el número de mujeres elegidas en corporaciones públicas, a continuación, se referirán los recursos recibidos por este concepto durante los años 2016, 2017 y 2018<sup>6</sup>:

VIGENCIAS	2016	2017	2018
TOTAL INGRESOS RECIBIDOS	\$69.386.452.942	\$67.701.791.915	\$175.631.999.637
INGRESOS POR FINANCIACIÓN ESTATAL	\$35.139.744.766	\$36.193.937.109	\$45.270.368.216,34
Actualmente 5%	\$1.756.987.238	1.809.696.855	2.204.792.554
Con la reforma propuesta 10%	\$3.513.974.476	\$3.619.393.710	\$4.409.585.108

FUENTE: Consejo Nacional Electoral.

De lo anterior se puede colegir que, si bien el otorgar un monto específico de los aportes estatales por concepto de mujeres elegidas, ha motivado a los partidos y movimientos a inscribir más mujeres para los cargos de elección popular, la cifra a recibir sigue siendo insignificante en proporción a los otros incentivos que establece la ley electoral, es por ello que la propuesta de reforma va orientada precisamente a incentivar a los partidos para que vean la inclusión de las mujeres en la política como algo beneficioso, y de esta forma propiciar una mayor inclusión.

<sup>4</sup> Cifras del DANE entregadas en julio de 2019.

<sup>5</sup> Artículo de Nélica Archenti, publicado por las Naciones Unidas – División de Asuntos de Género de la Comisión Económica para América Latina y del Caribe (CEPAL), Mujer y Desarrollo serie 108.

<sup>6</sup> Resoluciones: 1110 de 2016, 1424 de 2017, 0418 de 2018 y 2840 de 2018 del CNE.

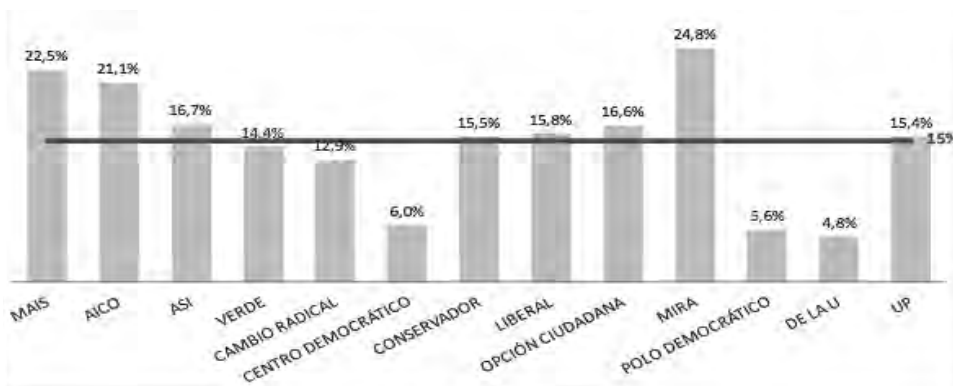
Aunado a lo enunciado, resulta necesario precisar que, al comparar el total de ingresos recibidos por los partidos y movimientos políticos en cada vigencia, se evidencia que el porcentaje aportado por el rubro de mujeres (5%), es bajo, como quiera que por ejemplo para 2016 representó el 2.5%, para 2017 el 2.6% y para 2018 fue del 1.2%, porcentajes poco significativos.

Ahora bien, en relación al artículo 18 de la Ley 1475 de 2011, la modificación propuesta contempla establecer un porcentaje fijo del 10% destinado a las mujeres, resultando necesario precisar que si bien, ha sido significativo que desde los partidos y movimientos políticos se destinen recursos

públicos para su inclusión en procesos políticos, esta estrategia se ha quedado corta en la medida de que dichos recursos (mínimo el 15%) deben ser destinados no solo a la inclusión efectiva de las mujeres en la política, sino también a actividades de sus centros de pensamiento, realización de cursos de formación y capacitación política y electoral, y para la inclusión efectiva de otros grupos como jóvenes y minorías étnicas.

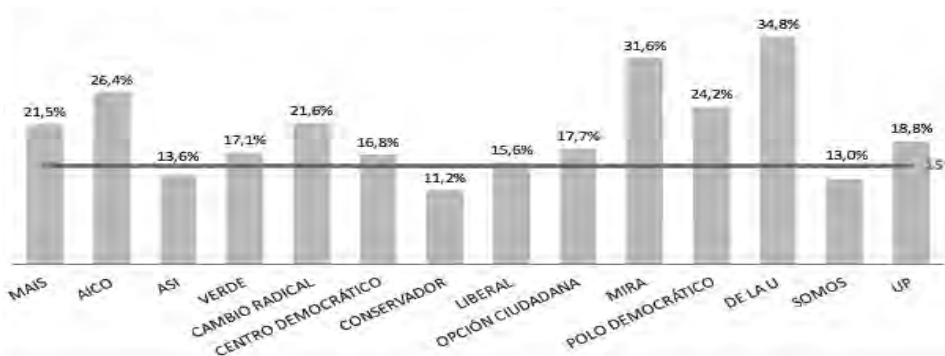
Lo más preocupante, es que según un estudio realizado por ONU Mujeres<sup>7</sup>, esa obligación legal que tienen los partidos y movimientos políticos de destinar mínimo el 15% para las categorías enunciadas, en realidad no se cumple:

Gastos 15%. Artículo 18 comparado con Ingresos por financiación estatal. Año 2016



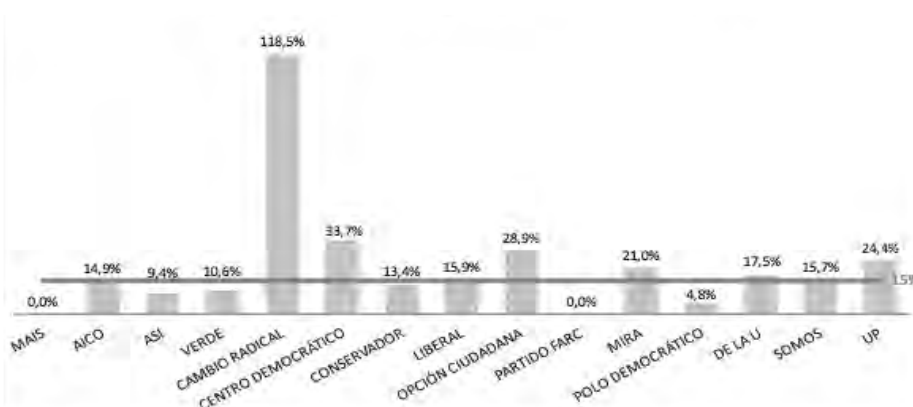
Fuente: ONU Mujeres y la Corporación Transparencia por Colombia.

Gastos 15%. Artículo 18 comparado con Ingresos por financiación estatal. Año 2017



Fuente: ONU Mujeres y la Corporación Transparencia por Colombia.

Gastos 15%. Artículo 18 comparado con Ingresos por financiación estatal. Año 2018.



Fuente: ONU Mujeres y la Corporación Transparencia por Colombia.

<sup>7</sup> Análisis sobre el acceso a recursos para la inclusión efectiva de las mujeres en la política. Elaborado por: ONU Mujeres y la Corporación Transparencia por Colombia. 2019.

Los datos enunciados permiten evidenciar que 5 partidos políticos para 2016, incumplieron su obligación legal de destinar el 15% como mínimo para actividades de sus centros de pensamiento, realización de cursos de formación política y electoral, y para la inclusión efectiva de las mujeres, jóvenes y minorías étnicas, y lo más preocupante es que este incumplimiento se incrementó en la vigencia 2018, en la cual fueron 7 organizaciones políticas

las que faltaron a su deber legal. Situación que lleva a cuestionar las medidas que se toman al interior de los partidos desde sus instancias decisorias.

Ahora bien, resulta necesario conocer el porcentaje asignado para la inclusión efectiva de las mujeres en el proceso político, por parte de los partidos y movimientos respecto de los ingresos recibidos por financiación estatal:

Porcentaje de gastos para la inclusión efectiva de mujeres sobre ingresos por financiación estatal año 2016-2018<sup>8</sup>.

Nombre Organización Política	Gastos para la inclusión de mujeres sobre Ingresos por financiación estatal		
	2016	2017	2018
MOVIMIENTO ALTERNATIVO INDÍGENA Y SOCIAL MAIS	2,5%	3,7%	0,0%
MOVIMIENTO AUTORIDADES INDÍGENAS DE COLOMBIA AICO	4,8%	11,3%	5,3%
PARTIDO ALIANZA SOCIAL INDEPENDIENTE ASI	8,1%	3,5%	3,3%
PARTIDO ALIANZA VERDE	1,6%	4,1%	2,2%
PARTIDO CAMBIO RADICAL	0,6%	1,0%	1,2%
PARTIDO CENTRO DEMOCRÁTICO	0,5%	3,1%	3,3%
PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO	6,0%	3,5%	3,4%
PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	1,1%	1,6%	2,2%
PARTIDO OPCIÓN CIUDADANA	2,8%	5,7%	11,6%
PARTIDO POLÍTICO FUERZA ALTERNATIVA REVOLUCIONARIA DEL COMÚN	-	-	0,0%
PARTIDO POLÍTICO MIRA	8,6%	12,8%	11,7%
PARTIDO POLO DEMOCRÁTICO ALTERNATIVO	0,3%	2,8%	0,1%
PARTIDO SOCIAL DE UNIDAD NACIONAL PARTIDO DE LA U	0,7%	1,8%	1,4%
PARTIDO SOMOS	-	3,5%	2,1%
PARTIDO UNIÓN PATRIÓTICA UP	4,5%	0,0%	8,5%

Fuente: ONU Mujeres y la Corporación Transparencia por Colombia.

Lo referenciado permite señalar que el Partido MIRA es el que más ha invertido recursos para la inclusión efectiva de las mujeres en la política. Ahora bien, los partidos y movimientos políticos que han invertido menos del 2% en la inclusión efectiva de mujeres en el proceso político, fueron:

**2016:** Alianza Verde, Cambio Radical, Centro Democrático, Liberal, Polo Democrático y de la U.

**2017:** Cambio Radical, Liberal y de la U. El Partido Unión Patriótica reporta que no destinó recursos para la inclusión de mujeres.

**2018:** Cambio Radical, Polo y de la U. Los partidos MAIS y FARC reportan que no destinaron recursos para la inclusión de mujeres.

De igual forma en Colombia, por lo menos los 3 últimos años los recursos destinados a

la inclusión de la mujer en el proceso político y electoral han sido irrisorios, como quiera que de \$116.604.050.091, que recibieron las organizaciones políticas por concepto de financiación estatal durante las vigencias 2016 a 2018, tan solo \$3.324.876.330 (3%)<sup>9</sup>, fueron destinados a la mujer, situación que reafirma la necesidad de establecer un rubro fijo.

Todo lo enunciado, lleva a cuestionarse sobre la destinación de los recursos que reciben las organizaciones políticas por concepto de mujeres elegidas en corporaciones públicas, monto que se esperaba fuera reinvertido en su inclusión efectiva, sin embargo, el panorama es desalentador, pues el promedio no alcanza a ser ni siquiera el 70%:

<sup>8</sup> Análisis sobre el acceso a recursos para la inclusión efectiva de las mujeres en la política. Elaborado por: ONU Mujeres y la Corporación Transparencia por Colombia. 2019.

<sup>9</sup> Según ONU Mujeres: Durante 2016, 2017 y 2018 las organizaciones políticas invirtieron del recurso estatal el 3% (\$3.324.876.330) en inclusión de mujeres, el 2% (\$2.689.985.441) en actividades de inclusión de jóvenes y el 1% (\$1.665.658.918) en inclusión de minorías étnicas.

Gasto para la inclusión de mujeres comparados con ingresos de financiación estatal por número de mujeres elegidas a corporaciones públicas. Año 2016 (46%).<sup>10</sup>

Nombre Organización Política	Financiación estatal por mujeres elegidas en corporaciones públicas	Gastos para la inclusión efectiva de mujeres en el proceso político	Porcentaje
MOVIMIENTO ALTERNATIVO INDÍGENA Y SOCIAL MAIS	\$ 35.102.302	\$ 14.428.214	41%
MOVIMIENTO AUTORIDADES INDÍGENAS DE COLOMBIA AICO	\$ 14.508.952	\$ 30.157.598	208%
PARTIDO ALIANZA SOCIAL INDEPENDIENTE ASI	\$ 77.693.096	\$ 81.852.000	105%
PARTIDO ALIANZA VERDE	\$ 117.007.674	\$ 37.444.372	32%
PARTIDO CAMBIO RADICAL	\$ 224.186.704	\$ 22.490.300	10%
PARTIDO CENTRO DEMOCRÁTICO	\$ 118.411.766	\$ 18.476.528	16%
PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO	\$ 290.179.032	\$ 306.423.134	106%
PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	\$ 357.575.453	\$ 68.443.663	19%
PARTIDO OPCIÓN CIUDADANA	\$ 80.969.311	\$ 58.800.000	73%
PARTIDO POLÍTICO MIRA	\$ 41.186.701	\$ 99.177.335	241%
PARTIDO POLO DEMOCRÁTICO ALTERNATIVO	\$ 34.634.272	\$ 4.858.420	14%
PARTIDO SOCIAL DE UNIDAD NACIONAL PARTIDO DE LA U	\$ 361.787.729	\$ 46.395.719	13%
PARTIDO UNIÓN PATRIÓTICA UP	\$ 3.744.246	\$ 12.886.600	344%
<b>Total</b>	<b>\$ 1.756.987.238</b>	<b>\$ 801.833.883</b>	

Fuente: ONU Mujeres y la Corporación Transparencia por Colombia.

Gasto para la inclusión de mujeres comparados con ingresos de financiación estatal por número de mujeres elegidas a corporaciones públicas. Año 2017 (60%).

Nombre Organización Política	Financiación estatal por mujeres elegidas en corporaciones públicas	Gastos para la inclusión efectiva de mujeres en el proceso político	Porcentaje
MOVIMIENTO ALTERNATIVO INDÍGENA Y SOCIAL MAIS	\$ 36.155.371	\$ 20.217.710	56%
MOVIMIENTO AUTORIDADES INDÍGENAS DE COLOMBIA AICO	\$ 14.944.220	\$ 67.376.150	451%
PARTIDO ALIANZA SOCIAL INDEPENDIENTE ASI	\$ 80.023.889	\$ 34.500.000	43%
PARTIDO ALIANZA VERDE	\$ 120.517.905	\$ 97.089.872	81%
PARTIDO CAMBIO RADICAL	\$ 230.912.305	\$ 41.726.148	18%
PARTIDO CENTRO DEMOCRÁTICO	\$ 121.954.119	\$ 117.009.423	96%
PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO	\$ 298.884.403	\$ 183.183.347	61%
PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	\$ 368.302.716	\$ 99.357.107	27%
PARTIDO OPCIÓN CIUDADANA	\$ 83.398.390	\$ 122.000.000	146%
PARTIDO POLÍTICO MIRA	\$ 42.422.302	\$ 146.341.262	345%
PARTIDO POLO DEMOCRÁTICO ALTERNATIVO	\$ 35.673.300	\$ 42.039.971	118%
PARTIDO SOCIAL DE UNIDAD NACIONAL PARTIDO DE LA U	\$ 372.641.361	\$ 115.539.989	31%
PARTIDO UNIÓN PATRIÓTICA UP	\$ 3.856.573	\$ -	0%
PARTIDO SOMOS	\$ -	\$ 5.000.000,00	0%
<b>Total</b>	<b>\$ 1.809.696.855</b>	<b>\$ 1.091.380.979</b>	

Fuente: ONU Mujeres y la Corporación Transparencia por Colombia.

Gasto para la inclusión de mujeres comparados con ingresos de financiación estatal por número de mujeres elegidas a corporaciones públicas. Año 2018 (65%).

Nombre Organización Política	Financiación estatal por mujeres elegidas en corporaciones públicas	Gastos para la inclusión efectiva de mujeres en el proceso político	Porcentaje
MOVIMIENTO ALTERNATIVO INDÍGENA Y SOCIAL MAIS	\$ 45.629.340	\$ -	0%
MOVIMIENTO AUTORIDADES INDÍGENAS DE COLOMBIA AICO	\$ 31.018.817	\$ 43.672.467	141%
PARTIDO ALIANZA SOCIAL INDEPENDIENTE ASI	\$ 99.095.649	\$ 26.800.000	27%
PARTIDO ALIANZA VERDE	\$ 148.447.032	\$ 80.219.915	54%
PARTIDO CAMBIO RADICAL	\$ 290.862.861	\$ 78.351.484	27%
PARTIDO CENTRO DEMOCRÁTICO	\$ 150.001.079	\$ 198.034.116	132%
PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO	\$ 373.765.097	\$ 250.349.495	67%
PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	\$ 454.551.461	\$ 199.692.528	44%
PARTIDO OPCIÓN CIUDADANA	\$ 46.886.957	\$ 200.000.000	427%
PARTIDO POLÍTICO MIRA	\$ 52.314.685	\$ 209.492.813	400%
PARTIDO POLO DEMOCRÁTICO ALTERNATIVO	\$ 43.565.469	\$ 2.098.750	5%
PARTIDO SOCIAL DE UNIDAD NACIONAL PARTIDO DE LA U	\$ 463.735.171	\$ 121.918.300	26%
PARTIDO UNIÓN PATRIÓTICA UP	\$ 4.918.735	\$ 17.031.600	346%
PARTIDO SOMOS	\$ -	\$ 4.000.000	0%
PARTIDO POLÍTICO FUERZA ALTERNATIVA REVOLUCIONARIA DEL COMÚN	\$ -	\$ -	0%
<b>Total</b>	<b>\$ 2.204.792.554</b>	<b>\$ 1.431.661.468</b>	

Fuente: ONU Mujeres y la Corporación Transparencia por Colombia.

<sup>10</sup> Análisis sobre el acceso a recursos para la inclusión efectiva de las mujeres en la política. Elaborado por: ONU Mujeres y la Corporación Transparencia por Colombia, 2019.



Es por lo anterior, que la modificación propuesta al artículo 18 de la Ley 1475 de 2011, contempla establecer un **porcentaje fijo del 10%**, que permitirá garantizar un apoyo efectivo para las mujeres, ello con la finalidad de adoptar las medidas positivas que ordena el Texto Superior en favor de los grupos marginados y discriminados por la sociedad como lo han sido las mujeres, a las cuales como se vio, no se les han garantizado recursos suficientes para incentivarlas y capacitarlas, para hacer parte de la vida política.

Ahora bien, con la presente iniciativa no solo se pretende asignar un 10% para las mujeres, sino que ese rubro deberá ser destinado a dos

aspectos, que este género requiere para lograr una real inclusión política y electoral, y ellas son: la financiación de programas de capacitación que promuevan la participación política de las mujeres y la financiación para la formación política y electoral de las candidatas a cargos de elección popular, ello en consideración, a que los pocos recursos que se han venido invirtiendo en la mujer, han sido direccionados a aspectos que en nada las favorecen, desde el punto de vista de crecimiento político, y así lo refleja el estudio de ONU Mujeres<sup>11</sup>, en el que se evidencia que el gasto más alto se ubica en la categoría de otros gastos:

Gastos para la inclusión efectiva de las mujeres en proceso político. Año 2016.

Nombre Organización Política	Gastos para la inclusión efectiva de mujeres en el proceso político					Total
	Estrategias de comunicación	Formación Electoral	Formación Política	Publicaciones	Otros gastos	
MOVIMIENTO ALTERNATIVO INDÍGENA Y SOCIAL MAIS	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 14.428.214	\$ 14.428.214
MOVIMIENTO AUTORIDADES INDÍGENAS DE COLOMBIA AICO	\$ -	\$ 5.000.000	\$ 900.000	\$ 7.447.598	\$ 16.810.000	\$ 30.157.598
PARTIDO ALIANZA SOCIAL INDEPENDIENTE ASI	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 81.852.000	\$ 81.852.000
PARTIDO ALIANZA VERDE	\$ 7.095.000	\$ -	\$ 30.349.372	\$ -	\$ -	\$ 37.444.372
PARTIDO CAMBIO RADICAL	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 22.490.300	\$ 22.490.300
PARTIDO CENTRO DEMOCRÁTICO	\$ -	\$ -	\$ 18.476.528	\$ -	\$ -	\$ 18.476.528
PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO	\$ 6.411.600	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 300.011.534	\$ 306.423.134
PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	\$ 47.113.932	\$ -	\$ 15.046.531	\$ 6.283.200	\$ -	\$ 68.443.663
PARTIDO OPCIÓN CIUDADANA	\$ -	\$ 58.800.000	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 58.800.000
PARTIDO POLÍTICO MIRA	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 99.177.335	\$ 99.177.335
PARTIDO POLO DEMOCRÁTICO ALTERNATIVO	\$ 2.384.760	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 2.473.660	\$ 4.858.420
PARTIDO SOCIAL DE UNIDAD NACIONAL PARTIDO DE LA U	\$ -	\$ -	\$ 1.230.995	\$ -	\$ 45.164.724	\$ 46.395.719
PARTIDO UNIÓN PATRIÓTICA UP	\$ -	\$ -	\$ 12.886.600	\$ -	\$ -	\$ 12.886.600
<b>Total</b>	<b>\$ 63.005.292</b>	<b>\$ 63.800.000</b>	<b>\$ 78.890.026</b>	<b>\$ 13.730.798</b>	<b>\$ 582.407.757</b>	<b>\$ 801.833.833</b>

Fuente: ONU Mujeres y la Corporación Transparencia por Colombia.

La categoría otros gastos, representó el 73% del presupuesto destinado a la inclusión efectiva de las mujeres en el proceso político, concepto dentro del que se encuentran pago de salarios (\$133 millones), tiquetes, peajes, combustibles y

parqueaderos (\$88 millones), alimentación (\$81 millones) y pago de seguridad social y parafiscales (\$45 millones). Mientras que las categorías de formación electoral y política solo representaron un 18% de los gastos.

Gastos para la inclusión efectiva de las mujeres en proceso político. Año 2017.

Nombre Organización Política	Gastos para la inclusión efectiva de mujeres en el proceso político					Total
	Estrategias de comunicación	Formación Electoral	Formación Política	Publicaciones	Otros gastos	
MOVIMIENTO ALTERNATIVO INDÍGENA Y SOCIAL MAIS	\$ -	\$ -	\$ 20.217.710	\$ -	\$ -	\$ 20.217.710
MOVIMIENTO AUTORIDADES INDÍGENAS DE COLOMBIA AICO	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 67.376.150	\$ 67.376.150
PARTIDO ALIANZA SOCIAL INDEPENDIENTE ASI	\$ 34.500.000	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 34.500.000
PARTIDO ALIANZA VERDE	\$ 66.600.000	\$ 15.366.479	\$ -	\$ -	\$ 15.123.393	\$ 97.089.872
PARTIDO CAMBIO RADICAL	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 41.726.148	\$ 41.726.148
PARTIDO CENTRO DEMOCRÁTICO	\$ -	\$ -	\$ 117.009.423	\$ -	\$ -	\$ 117.009.423
PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO	\$ 1.862.200	\$ -	\$ 23.264.896	\$ -	\$ 158.056.251	\$ 183.183.347
PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 99.357.107	\$ 99.357.107
PARTIDO OPCIÓN CIUDADANA	\$ -	\$ 122.000.000	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 122.000.000
PARTIDO POLÍTICO MIRA	\$ 48.674.612	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 97.666.650	\$ 146.341.262
PARTIDO POLO DEMOCRÁTICO ALTERNATIVO	\$ 30.693.745	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 11.346.226	\$ 42.039.971
PARTIDO SOCIAL DE UNIDAD NACIONAL PARTIDO DE LA U	\$ 700.000	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 114.839.989	\$ 115.539.989
PARTIDO SOMOS	\$ -	\$ -	\$ 5.000.000	\$ -	\$ -	\$ 5.000.000
PARTIDO UNIÓN PATRIÓTICA UP	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
<b>Total</b>	<b>\$ 183.030.557</b>	<b>\$ 137.366.479</b>	<b>\$ 165.492.029</b>	<b>\$ -</b>	<b>\$ 605.491.914</b>	<b>\$ 1.031.380.979</b>

Fuente: ONU Mujeres y la Corporación Transparencia por Colombia.

<sup>11</sup> Análisis sobre el acceso a recursos para la inclusión efectiva de las mujeres en la política. Elaborado por: ONU Mujeres y la Corporación Transparencia por Colombia. 2019.

Para la vigencia 2017, la categoría otros gastos sigue siendo la que más recursos reporta con un 55%, mientras que las categorías formación política y electoral concentran el 28% de los gastos para la inclusión efectiva de las mujeres en proceso político.

Respecto al año 2018, si bien el mayor gasto se ubicó en la categoría de formación política y electoral (49%), el rubro otros gastos sigue siendo significativo, pues representó el 40% del total de gastos, situándose en el segundo lugar:

Nombre Organización Política	Gastos para la inclusión efectiva de mujeres en el proceso político					Total
	Estrategias de comunicación	Formación Electoral	Formación Política	Publicaciones	Otros gastos	
MOVIMIENTO ALTERNATIVO INDÍGENA Y SOCIAL MAIS	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
MOVIMIENTO AUTORIDADES INDÍGENAS DE COLOMBIA AICO	\$ -	\$ -	\$ 43.672.467	\$ -	\$ -	\$ 43.672.467
PARTIDO ALIANZA SOCIAL INDEPENDIENTE ASI	\$ -	\$ 6.900.000	\$ 13.800.000	\$ 3.350.000	\$ 2.750.000	\$ 26.800.000
PARTIDO ALIANZA VERDE	\$ 59.334.749	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 20.885.166	\$ 80.219.915
PARTIDO CAMBIO RADICAL	\$ 62.399.342	\$ 3.378.142	\$ 10.132.600	\$ 1.577.900	\$ 863.500	\$ 78.351.484
PARTIDO CENTRO DEMOCRÁTICO	\$ -	\$ -	\$ 198.034.116	\$ -	\$ -	\$ 198.034.116
PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO	\$ 1.592.151	\$ 15.990.000	\$ 123.238.949	\$ -	\$ 109.528.395	\$ 250.349.495
PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 199.692.528	\$ 199.692.528
PARTIDO OPCIÓN CIUDADANA	\$ -	\$ -	\$ 200.000.000	\$ -	\$ -	\$ 200.000.000
PARTIDO POLÍTICO FUERZA ALTERNATIVA REVOLUCIONARIA DEL COMÚN	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
PARTIDO POLÍTICO MIRA	\$ -	\$ -	\$ 72.000.000	\$ -	\$ 137.492.813	\$ 209.492.813
PARTIDO POLO DEMOCRÁTICO ALTERNATIVO	\$ 460.000	\$ -	\$ 499.800	\$ -	\$ 1.138.950	\$ 2.098.750
PARTIDO SOCIAL DE UNIDAD NACIONAL PARTIDO DE LA U	\$ 30.000.000	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 91.918.300	\$ 121.918.300
PARTIDO SOMOS	\$ -	\$ 4.000.000	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 4.000.000
PARTIDO UNIÓN PATRIÓTICA UP	\$ -	\$ 300.000	\$ 11.958.300	\$ -	\$ 4.773.300	\$ 17.031.600
<b>Total</b>	<b>\$ 153.796.242</b>	<b>\$ 30.568.142</b>	<b>\$ 673.336.232</b>	<b>\$ 4.927.900</b>	<b>\$ 569.042.952</b>	<b>\$ 1.431.661.468</b>

Fuente: ONU Mujeres y la Corporación Transparencia por Colombia.

Los reportes enunciados durante las vigencias 2016 a 2018, permiten evidenciar que el nivel de gastos destinados a materializar una real y efectiva inclusión de la mujer en el proceso político y electoral, ha sido mínima, como sucedió por ejemplo en las vigencias 2016 y 2017 donde no alcanzó ni siquiera el 50%, ya que los mismos fueron destinados a gastos que no tenían ninguna relación con su inclusión, entre ellos *arreglos fúnebres, pago de ambulancias, traducciones, copias de llaves, recargas de celular, bombas inflables*.<sup>12</sup>

Así las cosas, hoy resulta necesario adoptar medidas legislativas que permitan garantizarle a la mujer el acceso a unos recursos fijos, orientados a brindarle una real inclusión, a través de programas de capacitación que promuevan su participación en la vida política, permitiendo ello aumentar el número de mujeres candidatas en los cargos de elección popular, como quiera que el incremento del porcentaje de aspirantes en las elecciones es muy reducido, por ejemplo si se comparan las elecciones regionales 2015 y 2019, se evidencia que la participación aumentó tan solo 1 punto ya que para 2015, el porcentaje fue del 35.5%, mientras que para 2019 el 36.3% de las candidatas son mujeres:

CARGOS	ELECCIONES REGIONALES 2016/2019	ELECCIONES REGIONALES 2020/2023	VARIACIÓN
GOBERNACIONES	25	21	-4
ALCALDÍAS	649	781	132
ASAMBLEAS	1.262	1.321	59
CONCEJOS	33.243	35.855	2.612
<b>TOTAL CANDIDATAS</b>	<b>35.179</b>	<b>37.978</b>	<b>2.799</b>
<b>TOTAL CANDIDATOS (hombres y mujeres)</b>	<b>98.834</b>	<b>104.433</b>	<b>5.599</b>
% de mujeres inscritas respecto al total de inscritos	<b>35.5%</b>	<b>36.3%</b>	<b>0.8%</b>

Fuente: Datos del análisis de la participación de las mujeres en las últimas elecciones regionales y locales “Las mujeres en el poder político local (2016-2019) y el Consejo Nacional Electoral.

Un complemento significativo de lo anterior, es la formación política y electoral de las candidatas a cargos de elección popular, mediante la cual se les capacite sobre las buenas prácticas y estrategias para lograr una campaña exitosa, orientándolas en aspectos como intervención en actos públicos, manejo del equipo de trabajo y medios de comunicación (prensa, perifoneo, tv, redes sociales, revistas, cuñas radiales), publicidad (volantes, pendones, vallas, pasacalles, avisos), temas que inciden de manera trascendental en el triunfo, en las urnas.

Todo lo anterior, ratifica la necesidad de adoptar mecanismos normativos para asegurar la garantía del derecho a la participación política, de un grupo que históricamente, por razones de iniquidad se ha visto discriminado, dando así vida al principio de inclusión efectiva de las mujeres.

<sup>12</sup> Análisis sobre el acceso a recursos para la inclusión efectiva de las mujeres en la política. Elaborado por: ONU Mujeres y la Corporación Transparencia por Colombia. 2019.

La Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia ha señalado que para equiparar a mujeres y hombres y ponerlos sustancialmente en un plano de igualdad, es menester la adopción de una serie de estrategias de discriminación positiva que les permita a las mujeres ser materialmente iguales; de tal manera que con este proyecto de ley, no solo se está dando cumplimiento a las disposiciones de la Constitución Política, sino también se busca que todas las mujeres del país puedan llegar a ocupar efectivamente cargos de elección popular, porque se les suministran las herramientas necesarias para que compitan equitativamente en los certámenes electorales.

En Sentencia T-293 de 2017, el Tribunal Constitucional señaló que *“aun cuando la igualdad formalmente entre los sexos se ha ido incorporando paulatinamente al ordenamiento jurídico colombiano, lo cierto es que la igualdad sustancial todavía continúa siendo una meta”*, es por ello que, para alcanzar el objetivo de igualdad material, se requiere la implementación de estrategias como las que proponen el presente proyecto de ley estatutaria en favor de las mujeres del país.

A esta serie de medidas que se adoptan en pro de sectores de la sociedad con determinadas características que los hacen más vulnerables, la doctrina de la Corte Constitucional las ha llamado *“acciones afirmativas”* o de *“discriminación positiva”*, que pretenden mediante su aplicación la realización del principio de igualdad material. Al respecto se ha establecido que, *“con la expresión acciones afirmativas se designan políticas o medidas dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos, ya sea con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan, bien de lograr que los miembros de un grupo subrepresentado, usualmente un grupo que ha sido discriminado, tenga una mayor representación”*<sup>13</sup>.

De igual manera, mediante las acciones afirmativas se busca que los mandatos consagrados en la Constitución sean efectivamente obedecidos y vividos por los integrantes de una determinada asociación política, en relación con lo anterior, la jurisprudencia de la Corte ha indicado que *“el inciso 2° del artículo 13 superior alude a la dimensión sustancial de la igualdad, al compromiso Estatal de remover los obstáculos que en el plano económico y social configuran efectivas desigualdades de hecho. La igualdad sustancial revela, entonces, un carácter remedial, compensador, emancipatorio, corrector y defensivo de personas y de grupos ubicados en condiciones de inferioridad, mediante el impulso de acciones positivas de los poderes públicos. Estas, si bien pueden generar una desigualdad, lo hacen como medio para conseguir el fin de una sociedad menos inequitativa y más acorde con el propósito*

*consignado en el artículo 2° de la Carta, de perseguir un orden justo”*<sup>14</sup>.

Por lo expuesto, cabe reiterar que el proyecto de ley estatutaria que se presenta, se erige como una acción afirmativa en favor de la igualdad sustancial que le permitirá a las mujeres competir en los diversos procesos electorales; nacionales, departamentales, municipales y distritales en condiciones de igualdad en relación con el resto de la ciudadanía.

#### SOPORTE JURISPRUDENCIAL.

Sostuvo la Corte Constitucional en la Sentencia C-490 de 2011, a través de la cual realizó el control de constitucionalidad de la Ley 1475 de 2011 y en la que declaró la constitucionalidad de los artículos 17 y 18 que aquí se pretenden modificar, encontrándolos ajustados a la Constitución Política al establecer criterios específicos para la distribución y utilización de los recursos públicos que son girados para el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos en grupos minoritarios e históricamente discriminados promoviendo la igualdad material.

La Alta Corporación señaló:

#### **En relación con el artículo 17 de la Ley 1475 de 2011:**

*“Estos criterios, en concepto de la Corte, se encuentran plenamente ajustados a la Constitución Política, en cuanto constituye un estímulo para los partidos y movimientos políticos para promover e incentivar la participación y elección efectiva de mujeres y jóvenes en las corporaciones públicas. A su vez, implican acciones afirmativas frente a las mujeres y jóvenes, y por tanto promueven la consecución efectiva de la igualdad real, disposiciones que para la Corte se encuentran en armonía tanto con lo dispuesto por el artículo 13 Superior, como con lo consagrado en el artículo 107 C. P., que estatuye como uno de los principios rectores de los partidos políticos la democratización de su organización y la equidad de género. Por tanto, el porcentaje de financiación estatal otorgado a partidos y movimientos políticos dependiendo del número de mujeres y jóvenes elegidos en las corporaciones públicas, constituye en criterio de la Sala no solo un estímulo razonable a estos partidos y movimientos, sino que contribuye a promover la participación política efectiva de estos sectores de la población, lo cual se encuentra en plena armonía con la Constitución Política”. (Subrayas fuera del texto).*

#### **En relación con el artículo 18 de la Ley 1475 de 2011:**

*“Al igual que lo expuesto anteriormente, en criterio de esta Sala, este tipo de regulaciones específicas respecto de porcentajes o montos concretos que deben destinarse a programas, proyectos o actividades específicas de los partidos o movimientos, de lo que les corresponde como financiación estatal; busca dar efectividad a los objetivos que la Constitución determina para*

<sup>13</sup> Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-371 de 2000.

<sup>14</sup> Ibídem.

los partidos y movimientos, en un marco de representación democrática y pluralismo jurídico. Además, la norma estatutaria restringe la utilización a determinado porcentaje, lo cual no afecta desproporcionadamente el grado de autonomía al que se ha hecho referencia. Por ende, se está ante una disposición que se encuentra en armonía

con los postulados constitucionales respecto de la destinación de la financiación estatal –artículo 109 Superior-, y de los principios de igualdad, democratización y de equidad de género que deben informar los partidos y movimientos políticos – artículo 107 C. P.” (Subrayas fuera del texto).

**V. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	COMENTARIOS
<p>por medio del cual se modifican los artículos 17 y 18 de la Ley 1475 de 2011.</p>	<p>por medio del <b>la</b> cual se modifican los artículos 17 y 18 de la Ley 1475 de 2011.</p>	
<p><b>Artículo 2°.</b> El artículo 18 de la Ley 1475 de 2011 quedará así:  <b>“Artículo 18. Destinación de los recursos.</b> Los recursos provenientes de la financiación estatal se destinarán a financiar las actividades que realicen para el cumplimiento de sus fines y el logro de sus propósitos y, en particular, para las siguientes finalidades, de conformidad con sus planes, programas y proyectos:                      1. Para el funcionamiento de sus estructuras regionales, locales y sectoriales.                      2. Para la inclusión efectiva de mujeres, jóvenes y minorías étnicas en el proceso político.                      3. Para el funcionamiento de los centros y fundaciones de estudio, investigación y capacitación.                      4. Para dar apoyo y asistencia a sus bandadas.                      5. Para cursos de formación y capacitación política y electoral.                      6. Para la divulgación de sus programas y propuestas políticas.                      7. Para el ejercicio de mecanismos de democracia interna previstos en sus estatutos.                      En todo caso, para las actividades de sus centros de pensamiento, la realización de cursos de formación y capacitación política y electoral, y para la inclusión efectiva de jóvenes y minorías étnicas en el proceso político, los partidos y movimientos destinarán en sus presupuestos anuales una suma del quince por ciento (15%) de los aportes estatales que le correspondieren.                      Para la inclusión efectiva de mujeres en los procesos políticos y electorales, los partidos y movimientos destinarán en sus presupuestos anuales, el diez por ciento (10%) de los aportes estatales que le correspondieren, para financiar las campañas políticas y demás actividades que comprendan el desarrollo de los certámenes democráticos en que estas participen, así como para su formación y capacitación política y electoral.</p>	<p><b>Artículo 2°.</b> El artículo 18 de la Ley 1475 de 2011 quedará así:  <b>“Artículo 18. Destinación de los recursos.</b> Los recursos provenientes de la financiación estatal se destinarán a financiar las actividades que realicen para el cumplimiento de sus fines y el logro de sus propósitos y, en particular, para las siguientes finalidades, de conformidad con sus planes, programas y proyectos:                      1. Para el funcionamiento de sus estructuras regionales, locales y sectoriales.                      2. Para la inclusión efectiva de mujeres, jóvenes y minorías étnicas en el proceso político.                      3. Para el funcionamiento de los centros y fundaciones de estudio, investigación y capacitación.                      4. Para dar apoyo y asistencia a sus bandadas.                      5. Para cursos de formación y capacitación política y electoral.                      6. Para la divulgación de sus programas y propuestas políticas.                      7. Para el ejercicio de mecanismos de democracia interna previstos en sus estatutos.                      En todo caso, para las actividades de sus centros de pensamiento, la realización de cursos de formación y capacitación política y electoral, y para la inclusión efectiva de jóvenes y minorías étnicas en el proceso político, los partidos y movimientos destinarán en sus presupuestos anuales una suma del quince por ciento (15%) de los aportes estatales que le correspondieren.                      Para la inclusión efectiva de mujeres en los procesos políticos y electorales, los partidos y movimientos <b>deberán destinar</b> en sus presupuestos anuales, el diez por ciento (10%) de los aportes estatales que le correspondieren, para financiar <del>las campañas políticas y demás actividades que comprendan el desarrollo de los certámenes democráticos en que estas participen,</del> <b>programas de capacitación que promuevan la participación política de las mujeres,</b> así como para <del>su</del> <b>la</b> formación y capacitación política y electoral <b>de las candidatas a cargos de elección popular.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se incluye la palabra <i>deberán</i>, con el fin de garantizar que los partidos y movimientos políticos, cumplan con la distribución mínima de recursos públicos, para la inclusión de mujeres en el proceso político y electoral.</li> <li>• Se elimina la frase <i>las campañas políticas y demás actividades que comprendan el desarrollo de los certámenes democráticos en que estas participen</i>, con el fin de precisar que el 10% de los aportes estatales que le correspondieren a los partidos y movimientos, se destinará exclusivamente para financiar programas de capacitación que promuevan la participación política de las mujeres, así como para la formación y capacitación política y electoral de las candidatas a cargos de elección popular, aspectos que le permitirán a las mujeres tener una formación integral, buscando con ello, incentivar a este género a hacer parte de la vida política e incrementar el número de candidatas y mujeres electas para los cargos de elección popular.</li> </ul>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	COMENTARIOS
por medio del cual se modifican los artículos 17 y 18 de la Ley 1475 de 2011.	por medio del <u>la</u> cual se modifican los artículos 17 y 18 de la Ley 1475 de 2011.	
Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica están obligados a debatir y a aprobar democráticamente sus presupuestos, y a ofrecer completa información pública sobre las decisiones adoptadas en esta materia, de conformidad con la reglamentación que expida el Consejo Nacional Electoral.	Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica están obligados a debatir y a aprobar democráticamente sus presupuestos, y a ofrecer completa información pública sobre las decisiones adoptadas en esta materia, de conformidad con la reglamentación que expida el Consejo Nacional Electoral.	
<b>Artículo 2°.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	<b>Artículo 2°: 3°.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Se corrige la numeración del artículo.

**VI. PROPOSICIÓN**

Por lo expuesto anteriormente solicito a la Comisión Primera Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, **dar primer debate** al Proyecto de Ley Estatutaria número 040 de 2019 Cámara, *por medio del cual se modifican los artículos 17 y 18 de la ley 1475 de 2011.*

Cordialmente,



ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS  
Representante a la Cámara Departamento del Tolima  
Partido Conservador Colombiano

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 040 DE 2019 CÁMARA**

*por medio del cual se modifican los artículos 17 y 18 de la Ley 1475 de 2011.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** Los numerales 3 y 6 del artículo 17 de la Ley 1475 de 2011 quedarán así:

**“Artículo 17. De la Financiación Estatal de los Partidos y Movimientos Políticos.** El Estado concurrirá a la financiación del funcionamiento

permanente de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, por conducto del Fondo Nacional de Financiación Política, de conformidad con las siguientes reglas de distribución de la correspondiente apropiación presupuestal:

3. El treinta y cinco por ciento (35%) se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección del Congreso de la República.

6. El diez por ciento (10%), se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de mujeres elegidas en las corporaciones públicas”.

**Artículo 2°.** El artículo 18 de la Ley 1475 de 2011 quedará así:

**“Artículo 18. Destinación de los recursos.** Los recursos provenientes de la financiación estatal se destinarán a financiar las actividades que realicen para el cumplimiento de sus fines y el logro de sus propósitos y, en particular, para las siguientes finalidades, de conformidad con sus planes, programas y proyectos:

1. Para el funcionamiento de sus estructuras regionales, locales y sectoriales.
2. Para la inclusión efectiva de mujeres, jóvenes y minorías étnicas en el proceso político.
3. Para el funcionamiento de los centros y fundaciones de estudio, investigación y capacitación.
4. Para dar apoyo y asistencia a sus bancadas.

5. Para cursos de formación y capacitación política y electoral.
6. Para la divulgación de sus programas y propuestas políticas.
7. Para el ejercicio de mecanismos de democracia interna previstos en sus estatutos.

En todo caso, para las actividades de sus centros de pensamiento, la realización de cursos de formación y capacitación política y electoral, y para la inclusión efectiva de jóvenes y minorías étnicas en el proceso político, los partidos y movimientos destinarán en sus presupuestos anuales una suma del quince por ciento (15%) de los aportes estatales que le correspondieren.

Para la inclusión efectiva de mujeres en los procesos políticos y electorales, los partidos y movimientos deberán destinar en sus presupuestos anuales, el diez por ciento (10%) de los aportes estatales que le correspondieren, para financiar programas de capacitación que promuevan la participación política de las mujeres, así como para la formación y capacitación política y electoral de las candidatas a cargos de elección popular.

Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica están obligados a debatir y a aprobar democráticamente sus presupuestos, y a ofrecer completa información pública sobre las decisiones adoptadas en esta materia, de conformidad con la reglamentación que expida el Consejo Nacional Electoral.

**Artículo 3°.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS  
Representante a la Cámara Departamento del Tolima  
Partido Conservador Colombiano

\* \* \*

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL 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.*

Bogotá, D. C., 5 de septiembre de 2019.

Honorable Representante

NORMA HURTADO

Presidenta

Comisión Séptima

Cámara de Representantes

Ciudad.

**Referencia: Informe de ponencia para primer debate del 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.**

Respetada Presidenta:

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir informe de ponencia para primer debate del 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. El informe de ponencia se rinde en los siguientes términos:

#### I. TRÁMITES DE LA INICIATIVA

El Proyecto de ley número 079 de 2019, fue radicado el día de julio de 2019 por los honorables Congresistas Juanita Goebertus, Mauricio Toro, Norma Hurtado Sánchez, Jairo Humberto Cristo, Jhon Arley Murillo Benítez, César Zorro, Jennifer Arias, Neyla Ruiz, Fabián Díaz, Angélica Lozano, Ángela Sánchez, Ómar de Jesús Restrepo, Jorge Benedetti, Harry González, José Luis Correa, Jairo Cristancho, Irma Luz Herrera, María Cristina Soto de Gómez, Carlos Acosta, Jorge Gómez, Ómar de Jesús Restrepo y el Ministro de Vivienda Ciudad y Territorio Jonathan Malagón.

El 21 de agosto de 2019, por instrucciones de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, fueron designados como ponentes del proyecto los honorables Representantes Mauricio Toro Orjuela (Coordinador) junto a Jairo Humberto Cristo (ponente) y Jhon Arley Murillo (ponente).

#### II. 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.

### III. 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)<sup>1</sup>, 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

<sup>1</sup> 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. (...)



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.

#### **IV. 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).

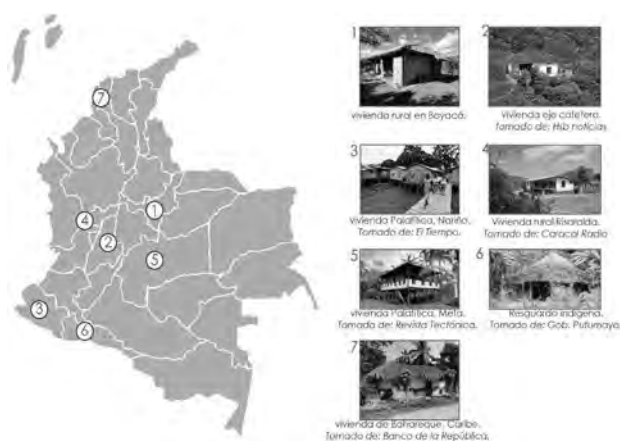
En la actualidad el Programa de Vivienda Rural es uno de los que presenta mayor dificultad en su etapa de implementación. Esto se da por la suma de una serie de factores que han complejizado el acceso de la población rural a una vivienda digna, como la debilidad institucional y el poco presupuesto destinado. Adicionalmente, han resultado determinantes para la inoperatividad del programa, la 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.

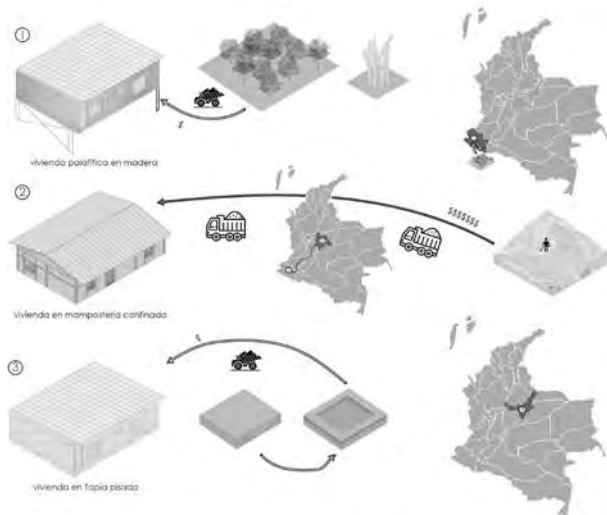
Como se mencionaba anteriormente, los estándares exigidos están pensados, en su mayoría, sin ningún carácter diferenciador entre las zonas urbanas y rurales, el alza de los precios del transporte puede aumentar hasta en un 13% el costo final de la vivienda rural, tal y como lo demuestran las cifras de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

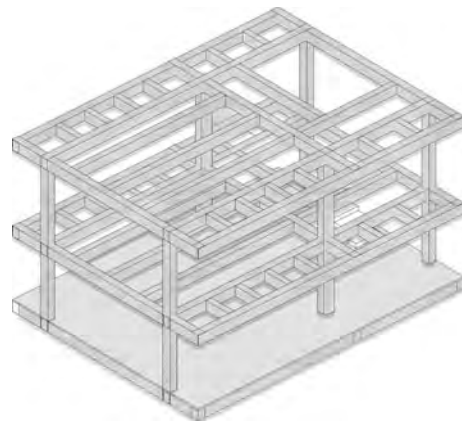
La comprensión de los anteriores principios durante la construcción de vivienda social en la ruralidad y la formulación de las políticas ligadas

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.

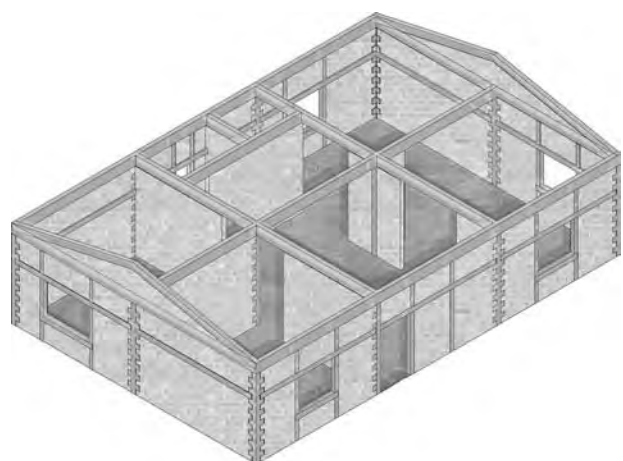
La aplicación de los principios mencionados anteriormente ampliará el espectro de opciones para el desarrollo de viviendas en las zonas rurales de Colombia, considerando que la gran mayoría de las familias rurales ya cuentan con una solución habitacional, en muchos casos precaria y que la opción del 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 peso, 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, entendiendo 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 ésta 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 ONG, 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.

**V. PLIEGO DE MODIFICACIONES.**

Texto radicado	Texto propuesto	Argumentación
<p><b>Artículo 1°.</b> <i>Objeto.</i> 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.</p>	<p><b>Artículo 1°.</b> <i>Objeto.</i> 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.</p>	<p>Sin cambios</p>
<p><b>Artículo 2°.</b> <i>Definiciones.</i> Para efecto de la presente ley se entenderán los siguientes conceptos:</p> <p>1. <b>Vivienda rural dispersa:</b> 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.</p> <p>2. <b>Vivienda rural nucleada:</b> Se entiende como la vivienda ubicada en aglomeraciones de más de 4 unidades de vivienda en zonas rurales aisladas de las cabeceras municipales.</p>	<p><b>Artículo 2°:</b> Definiciones: Para efecto de la presente ley se entenderán los siguientes conceptos:</p> <p>1. <b>Vivienda rural dispersa:</b> Se entiende como una única unidad de vivienda rural aislada de algún centro poblado y/o cabecera municipal y con posibilidad de auto-prestación de servicios públicos.</p> <p>2. <b>Vivienda rural nucleada:</b> Se entiende como la vivienda ubicada en aglomeraciones de más de 4 unidades de vivienda en zonas rurales aisladas de las cabeceras municipales.</p>	<p>Sin cambios</p>
<p><b>Artículo 3°.</b> 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:</p> <p>1. <b>Enfoque territorial:</b> 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.</p> <p>2. <b>Participación:</b> 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.</p>	<p><b>Artículo 3°.</b> 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:</p> <p>1. <b>Enfoque territorial:</b> 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.</p> <p>2. <b>Participación:</b> 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.</p>	<p>Se agregan los principios rectores de igualdad y enfoque diferencial.</p>

Texto radicado	Texto propuesto	Argumentación
<p>3. <b>Desarrollo progresivo:</b> posibilidad de desarrollar sistemas de construcción progresiva de acuerdo a las necesidades de los habitantes y posibilidades económicas de los hogares y sus comunidades.</p> <p>4. <b>Eficiencia y sostenibilidad en la ejecución:</b> 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 materiales, y en el proceso de construcción.</p> <p>5. <b>Excepcionalidad del reasentamiento:</b> 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.</p> <p>6. <b>Promoción de la vivienda rural como unidad de producción:</b> 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.</p>	<p>3. <b>Desarrollo progresivo:</b> posibilidad de desarrollar sistemas de construcción progresiva de acuerdo a las necesidades de los habitantes y posibilidades económicas de los hogares y sus comunidades.</p> <p>4. <b>Eficiencia y sostenibilidad en la ejecución:</b> 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.</p> <p>5. <b>Excepcionalidad del reasentamiento:</b> 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.</p> <p>6. <b>Promoción de la vivienda rural como unidad de producción:</b> 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.</p> <p><b>7. <u>Igualdad: Las entidades involucradas deberán promover la participación en la adopción de decisiones relacionadas con la política de Estado para hacer efectivo el derecho a la vivienda digna y al hábitat, promoverán la igualdad material en el acceso a los beneficios de la vivienda, subsidios y el acceso al crédito.</u></b></p> <p><b>8. <u>Enfoque diferencial se deberá procurar la implementación de medidas de protección contra las prácticas discriminatorias, el enfoque diferencial y la definición de criterios objetivos de focalización del gasto público en las familias con mayores necesidades.</u></b></p>	
<p><b>Artículo 4°.</b> 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.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> 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.</p>	<p><b>Artículo 4°.</b> 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 sismo-resistencia, 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.</p> <p><b><u>Parágrafo 1°. El área mínima para una vivienda de interés social rural deberá ser superior al área mínima exigida para una vivienda de interés social urbana.</u></b></p>	<p>Se ajusta redacción del párrafo para que quede de manera positiva.</p>
<p><b>Artículo 5°.</b> 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.</p>	<p><b>Artículo 5°.</b> 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.</p>	<p>Se agrega plazo de seis meses para la aplicación de los dispuesto en el artículo, otorgado a la entidad del Gobierno encargada de la formulación de la política de vivienda de interés social y prioritario rural.</p>



Texto radicado	Texto propuesto	Argumentación
<p><b>Parágrafo 1°.</b> Para dar aplicación a lo 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.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> 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.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> Para dar aplicación a lo dispuesto en el presente artículo el Gobierno nacional tendrá en cuenta los siguientes criterios de priorización:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Zonas del país con los niveles más altos de pobreza multidimensional</li> <li>2. Zonas del país más afectadas por el conflicto.</li> </ol>	<p><b>Parágrafo 1°.</b> Para dar aplicación a lo dispuesto en el presente artículo, el Gobierno nacional reglamentará, <b><u>en un plazo no mayor a seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley,</u></b> 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.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> 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.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> Para dar aplicación a lo dispuesto en el presente artículo el Gobierno nacional tendrá en cuenta los siguientes criterios de priorización:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Zonas del país con los niveles más altos de pobreza multidimensional</li> <li>2. Zonas del país más afectadas por el conflicto.</li> </ol>	
<p><b>Artículo 6°.</b> El Gobierno nacional gestionará nuevas fuentes 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.</p>	<p><b>Artículo 6°.</b> 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.</p>	Sin cambios
<p><b>Artículo 7°.</b> 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.</p>	<p><b>Artículo 7°.</b> 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.</p>	Sin cambios
<p><b>Artículo 8°.</b> 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.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> El Gobierno nacional tendrá un plazo de 6 meses después de la expedición de esta ley para reglamentar la materia.</p>	<p><b>Artículo 8°.</b> 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.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> El Gobierno nacional tendrá un plazo de 6 meses después de la expedición de esta ley para reglamentar la materia.</p>	Sin cambios

Texto radicado	Texto propuesto	Argumentación
<p><b>Parágrafo 2°.</b> 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.</p>	<p><b>Parágrafo 2°.</b> 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.</p>	
<p><b>Artículo 9°.</b> 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.</p>	<p><b>Artículo 9°.</b> 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, <b>comunidades étnicas</b> y actores locales o empresas con trabajos en campo. El Catálogo de Vivienda Rural <b>estará en cabeza de</b> en la entidad ejecutora del programa de vivienda rural.  <b>Parágrafo.</b> La entidad ejecutora del programa de vivienda rural contará con <b>un plazo no mayor a un (1) año, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para aplicar lo dispuesto en este artículo.</b></p>	<p>Se fortalece la redacción para dejar claro que el Catálogo de Vivienda Rural estará en cabeza de la entidad ejecutora del programa de vivienda rural. También, se agregan criterios diferenciales y étnicos. Además se agrega plazo de un año para la aplicación de lo dispuesto en el artículo.</p>
<p><b>Artículo 10.</b> 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.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> 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.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> El reconocimiento de edificaciones de vivienda 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.</p>	<p><b>Artículo 10.</b> 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.</p> <p><b>Parágrafo°.</b> El reconocimiento de edificaciones de vivienda de interés social rural también procederá cuando el suelo haya sido <del>adjudicado</del> y sustraído de zonas de reserva forestal o haya culminado el proceso de restitución de tierras.</p>	<p>Se elimina la palabra adjudicado ya que de la única forma que se permite construir vivienda sobre suelo reserva es con una sustracción. En la actualidad, la adjudicación no tiene ningún efecto jurídico para la materia.  Se elimina el parágrafo 1° que ya se encuentra reglamentado.</p>
<p><b>Artículo 11.</b> 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.</p>	<p><b>Artículo 11.</b> 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.</p>	<p>Sin cambios</p>

Texto radicado	Texto propuesto	Argumentación
<p><b>Artículo 12.</b> Los recursos recaudados con objeto del Artículo 512-22 del Estatuto Tributario serán destinados al mejoramiento y construcción de vivienda social y prioritaria rural.</p>	<p><b>Artículo 12.</b> Los recursos recaudados con objeto del Artículo 512-22 del Estatuto Tributario serán destinados al mejoramiento y construcción de vivienda social y prioritaria rural.</p>	Sin cambios
<p><b>Artículo 13.</b> 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.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> 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.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> 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.</p> <p>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.</p>	<p><b>Artículo 13.</b> 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.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> 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.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> 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.</p> <p>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.</p>	Sin cambios
<p><b>Artículo 14.</b> 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.</p>	<p><b>Artículo 14.</b> 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.</p>	Sin cambios
<p><b>Artículo 15.</b> 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.</p>	<p><b>Artículo 15.</b> 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.</p>	Sin cambios

Texto radicado	Texto propuesto	Argumentación
<p><b>Artículo 16.</b> 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.</p>	<p><b>Artículo 16.</b> Para la implementación de las medidas de la presente ley en territorios <b>colectivos</b> 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.</p>	<p>Se elimina la palabra colectivos.</p>
	<p><b><u>Artículo 17. Interpretación con autoridad del artículo 255 de la Ley 1955 de 2019. Interprétese con autoridad el texto del artículo 255° de la Ley 1955° de 2019 en el sentido que, a partir del 1° de enero de 2020 serán competencia del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, la formulación y ejecución de la política de vivienda de interés social y prioritario rural, la formulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural, la operación y el otorgamiento de los subsidios familiares de vivienda de interés social rural y prioritario rural, así como todas las actividades necesarias para dar cumplimiento a las anteriores.</u></b></p>	<p>Artículo nuevo: De acuerdo con el parágrafo del artículo 255 de la Ley 1955 de 2019, a partir del año 2020 el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio tiene a su cargo la administración y ejecución de los recursos asignados en el presupuesto general de la Nación en inversión para vivienda de interés social urbana y rural. En el contexto colombiano, el subsidio familiar de vivienda definido por el artículo 6° de la Ley 3ª de 1991, como un aporte estatal en dinero o en especie, otorgado por una sola vez al beneficiario, destinado a facilitar el acceso a vivienda de interés social o prioritario, es un elemento intrínsecamente ligado a la política pública de vivienda, ya que a través de este instrumento se permite dar cumplimiento al criterio de gastos soportables al que hace referencia la Corte Constitucional como asociado al derecho a la vivienda digna, según el cual, “Los Estados parte deberían crear subsidios de vivienda para los que no pueden costearse una vivienda, así como formas y niveles de financiación que correspondan adecuadamente a las necesidades de vivienda”. Por lo anterior, no es posible entender la formulación de una política de vivienda sin que en ella se incluyan aspectos relacionados con la fijación del subsidio, como tampoco puede entenderse la ejecución de dicha política, sin incluir en ella el otorgamiento o asignación del subsidio, de ahí que al referirse el artículo 255 de la Ley 1955 de 2019 a la formulación y ejecución de la política de vivienda rural como obligación del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, es claro que por disposición del legislador, le corresponde a esta Entidad en relación con el subsidio familiar de vivienda destinado a la provisión de soluciones de vivienda en este tipo de suelo, no solo la creación de modalidades y fijación de montos del subsidio como parte de la etapa de formulación de política, sino también su otorgamiento como elemento propio de la fase de ejecución.</p>

Texto radicado	Texto propuesto	Argumentación
		No obstante lo anterior, y con el fin de otorgar una mayor consistencia al ordenamiento jurídico, se propone la inclusión del artículo de interpretación con autoridad del artículo 255 de la Ley 1955 de 2019 con el fin de dejar de forma expresa la facultad de otorgar el subsidio por parte del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a través del Fondo Nacional de Vivienda a partir del año 2020, y de esta manera evitar múltiples interpretaciones teniendo en cuenta que el artículo 8° del Decreto Ley 890 de 2017 establecía la función de otorgamiento en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
<p><b>Artículo 17. Vigencia y derogatorias.</b> 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.</p>	<p><b>Artículo 18. Vigencia y derogatorias.</b> 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.</p>	Sin cambios

**VI. PROPOSICIÓN**

Considerando los argumentos expuestos y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presentamos ponencia favorable y, en consecuencia, solicitamos a los miembros de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes dar Primer Debate al 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.*

Cordialmente,



MAURICIO TORO ORJUELA  
Coordinador ponente

JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA  
Ponente

DION ARLEY MURILLO BENITEZ  
Ponente

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL 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 se 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.
7. **Igualdad:** Las entidades involucradas deberán promover la participación en la adopción de decisiones relacionadas con la política de Estado para hacer efectivo el derecho a la vivienda digna y al hábitat, promoverán la igualdad material en el acceso a los beneficios de la vivienda, subsidios y el acceso al crédito.
8. **Enfoque diferencial:** Se deberá procurar la implementación de medidas de protección contra las prácticas discriminatorias, el enfoque diferencial y la definición de criterios objetivos de focalización del gasto público en las familias con mayores necesidades.

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 deberá ser superior 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°. Para dar aplicación a lo dispuesto en el presente artículo, el Gobierno nacional reglamentará, en un plazo no mayor a seis (6) meses, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, 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 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, comunidades étnicas y actores locales o empresas con trabajos en campo. El Catálogo de Vivienda Rural estará en cabeza de la entidad ejecutora del programa de vivienda rural.

Parágrafo. La entidad ejecutora del programa de vivienda rural contará con un plazo no mayor a un (1) año, contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para aplicar lo dispuesto en este artículo.

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. El reconocimiento de edificaciones de vivienda de interés social rural también procederá cuando el suelo haya sido 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 de pueblos étnicos, el Gobierno nacional reglamentará la materia teniendo en cuenta los criterios desarrollados

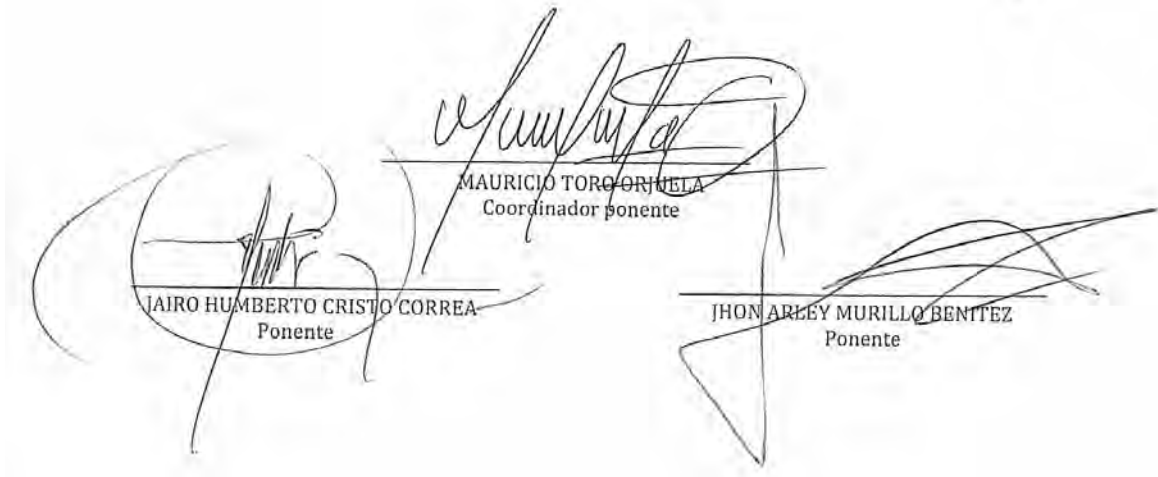


en los artículos anteriores y garantizando el derecho fundamental a la consulta Previa, Libre e Informada.

Artículo 17. Interpretación con autoridad del artículo 255° de la Ley 1955 de 2019. Interpretétese con autoridad el texto del artículo 255° de la Ley 1955° de 2019 en el sentido que, a partir del 1° de enero de 2020 serán competencia del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, la formulación y ejecución de la política de vivienda de interés social y prioritario rural, la formulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda

Social Rural, la operación y el otorgamiento de los subsidios familiares de vivienda de interés social rural y prioritario rural, así como todas las actividades necesarias para dar cumplimiento a las anteriores.

Artículo 18. 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.



**CONTENIDO**

Gaceta número 814 - Viernes, 6 de septiembre de 2019  
CÁMARA DE REPRESENTANTES  
PONENCIAS

	<b>Págs.</b>
Informe de Ponencia para Primer Debate, texto propuesto al Proyecto de Acto Legislativo número 087 de 2019 Cámara por medio del cual se modifica el Sistema General de Participaciones.....	1
Informe de ponencia para primer debate pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley Estatutaria número 040 de 2019 Cámara por medio del cual se modifican los artículos 17 y 18 de la Ley 1475 de 2011.....	9
Informe de ponencia para primer debate pliego de modificaciones y texto propuesto del 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..	21