



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - N° 618

Bogotá, D. C., viernes, 31 de julio de 2020

EDICIÓN DE 25 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

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 158 DE 2020 SENADO

por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat.

PROYECTO DE LEY ____ de 2020

“Por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

TÍTULO PRELIMINAR

Artículo 1º. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto la declaración de la política pública de vivienda y hábitat como una política de Estado y la adopción de normas destinadas a complementar el marco normativo dentro del cual se formula y ejecuta la política habitacional urbana y rural en el país, con el fin de garantizar el ejercicio efectivo del derecho a una vivienda y hábitat dignos para todos los colombianos.

Artículo 2º. Objetivos. La presente ley tiene por objetivos:

1. Reconocer la política pública de vivienda y hábitat como una política de Estado en aras de garantizar a largo plazo el desarrollo de los mecanismos y acciones que permitan su promoción, garantía y satisfacción.
2. Establecer mecanismos que permitan reducir el déficit habitacional en Colombia mediante el aumento del financiamiento a la demanda y la promoción del suelo urbanizable en el país.
3. Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios.
4. Promover la adopción de esquemas de aprovechamiento económico del espacio público por parte de las entidades territoriales que garanticen su recuperación y sostenibilidad económica.
5. Promover la armoniosa concurrencia y corresponsabilidad de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales, las demás entidades

otorgantes del subsidio familiar y las instancias y autoridades administrativas y de planificación del ordenamiento del territorio.

6. Facilitar la ejecución integral de la política de vivienda urbana y rural, mediante el mejoramiento de los procesos de toma de decisiones en materia de ordenamiento territorial.
7. Facilitar el acceso a la vivienda en condiciones de equidad, transparencia y enfoque diferencial, teniendo en cuenta las particularidades de los territorios y de las poblaciones en ellos asentadas.

Artículo 3º. Política de Estado de vivienda y hábitat. A través de la promulgación de la presente ley se reconoce a la política pública de vivienda y hábitat como una política de Estado, por medio de la cual se determinan las directrices a largo plazo que permitirán la reducción del déficit habitacional cuantitativo y cualitativo en el país, como motor de superación de la pobreza y de dignificación de los colombianos.

Artículo 4º. Principios. Las actuaciones de las entidades que tengan a su cargo actividades relacionadas con la formulación y ejecución de la política pública de vivienda y hábitat deben observar los siguientes principios:

1. **Igualdad.** Todas las entidades que conforman el Sistema Nacional de Vivienda 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 y deberán procurar la implementación de medidas de protección contra las prácticas discriminatorias y la definición de criterios objetivos de focalización del gasto público en las familias con mayores necesidades.
2. **Vivienda digna y de calidad.** Las entidades públicas darán prioridad a la implementación de mecanismos que permitan mejorar la calidad de vida de la población menos favorecida, a través de programas de mejoramiento de vivienda y mejoramiento integral de las condiciones habitacionales de la población, que permitan vivir con condiciones mínimas de dignidad, garantizando la universalidad en el acceso a la vivienda de calidad en el país.
3. **Transparencia.** Las funciones públicas que se desarrollen con el fin de ejecutar los proyectos y programas que comprende la política habitacional a cargo del Estado, deberán responder de manera integral al principio de transparencia, incluidas las contrataciones que se celebren, independientemente del régimen jurídico de que se trate.

De igual forma, la función pública de ordenamiento del territorio deberá garantizar la transparencia en el uso de los recursos y en el ejercicio de las competencias.

4. **Garantía de accesibilidad a servicios públicos de calidad como pilar del mejoramiento.** Las intervenciones orientadas al mejoramiento de vivienda y el entorno, dirigidas a garantizar el derecho a vivienda y hábitat dignos y

adecuados, deberán fomentar el acceso a servicios públicos para la población beneficiaria.

5. Integración regional. Las políticas públicas que promuevan la reducción del déficit habitacional y el ordenamiento del territorio tendrán en cuenta los distintos esquemas de integración regional, dentro de ellos los instrumentos establecidos en la Ley 1454 de 2011 y el sistema de ciudades, con el objetivo de aumentar la competitividad regional y nacional, cerrar brechas regionales en materia de acceso a los servicios básicos, reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

6. Enfoque diferencial. Las políticas públicas en materia de vivienda se formularán y ejecutarán mediante la promoción de un enfoque diferencial, de acuerdo con las características de los territorios, las condiciones habitacionales y culturales de la población, y las particularidades de aquellos que requieren de un reconocimiento, protección y garantía especial por parte del Estado.

TÍTULO I

INSTRUMENTOS DE FOMENTO PARA EL ACCESO A LA VIVIENDA URBANA

Artículo 5º. Política de apoyo al arrendamiento social. El subsidio familiar de vivienda en la modalidad de arrendamiento o arrendamiento con opción de compra podrá ser aplicado en viviendas nuevas o usadas, cuyo valor supere el límite de precio establecido para la Vivienda de Interés Social, siempre y cuando el canon de arrendamiento mensual pactado no supere el 1% del valor tope para vivienda de interés social del año en el cual es otorgado, establecido en las normas que regulen la materia.

Artículo 6º. Acceso al subsidio familiar de vivienda a beneficiarios del subsidio de mejoramiento. Los hogares que hubieren recibido subsidio familiar de vivienda en la modalidad de mejoramiento podrán acceder al subsidio familiar de vivienda en dinero en la modalidad de adquisición de vivienda, siempre y cuando a la fecha de la solicitud no cuenten con un título de propiedad en el territorio nacional y cumplan con los demás requisitos instituidos en el reglamento.

Así mismo, los hogares que han sido beneficiarios de un subsidio de mejoramiento podrán acceder a un subsidio de mejoramiento posterior, cuando se cumplan con las condiciones previstas mediante reglamentación por parte del Gobierno Nacional.

Parágrafo. La presente disposición constituye una excepción a la regla general instituida en el artículo 6º de la Ley 3º de 1991.

Artículo 7º. Plazo máximo de financiamiento de los créditos de vivienda individual. Modifíquese el numeral 3 del artículo 17 de la Ley 546 de 1999 el cual quedará así:

“3. Tener un plazo mínimo de cinco (5) años para su amortización. El Gobierno Nacional fijará el plazo máximo, respetando criterios de estabilidad financiera”.

promulgación, así como a las viviendas frente a las cuales se hubiere aplicado un subsidio familiar de vivienda en cualquiera de sus modalidades adicionales.

En uno y otro caso, se podrá realizar el levantamiento de la prohibición de transferencia o la disminución en sus años de aplicación en el caso del subsidio familiar de vivienda 100% en especie en los folios de matrícula inmobiliaria, acto que se encontrará exento del pago de derechos registrales.”

Artículo 10º. Beneficios en materia de vivienda a favor de los docentes y directivos docentes del sector oficial. El Gobierno Nacional para mejorar las condiciones de calidad de vida y bienestar de los docentes y directivos docentes del sector oficial, otorgará beneficios a través del Fondo Nacional del Ahorro o el Banco Agrario de Colombia, para la compra de vivienda nueva, usada, construcción en lote propio o mejoramiento de vivienda, en área rural o urbana; estos beneficios pueden consistir en la reducción en la tasa de interés del crédito de vivienda, el otorgamiento de subsidio o la flexibilización de los requisitos de solicitud de crédito de vivienda a favor de los educadores del sector oficial.

El beneficio aplica únicamente para el docente o directivo docente que cumpla de manera previa con los requisitos dispuestos por el Fondo Nacional del Ahorro, para acceder a un crédito individual de vivienda nueva o mejoramiento de vivienda o un subsidio. En el caso de adquisición de predios rurales a los docentes o directivos docentes que acrediten su ubicación en área rural, el Banco Agrario otorgará préstamos, previa presentación de la solicitud y cumplimiento de los requisitos exigidos para el trámite por el banco.

Los docentes y directivos docentes del sector oficial podrán acceder a los planes, subsidios o programas ofrecidos por el Fondo Nacional del Ahorro, sin el traslado previo de cesantías.

La reducción de tasa de interés del crédito de vivienda, el otorgamiento de subsidio para la compra de vivienda nueva, usada y construcción de lote propio, serán otorgados únicamente para la primera vivienda.

Las entidades señaladas en el presente artículo implementarán los beneficios de acuerdo con el marco normativo y sus propias políticas de manejo de riesgos, respetando las obligaciones con sus ahorradores y afiliados, de conformidad con el artículo 47 de la Ley 795 de 2003.

Parágrafo. En ningún caso se entenderá que los beneficios previstos en este artículo implican cambio del régimen de afiliación de los docentes y directivos docentes al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio-FOMAG.

Artículo 11º. Contratación de encargos de gestión. Fonvivienda podrá contratar directamente encargos de gestión con las Cajas de Compensación Familiar, a través de los cuales se ejecuten los procesos de divulgación, comunicación, información, recepción de solicitudes, verificación y revisión de la información, digitación, ingreso al Registro Único de Postulantes del Gobierno Nacional, pre –

Artículo 8º. Mejoramiento integral de viviendas. El acceso a los servicios públicos esenciales será uno de los pilares de los mecanismos de articulación del subsidio con el mejoramiento integral de viviendas y hábitat. Estas intervenciones podrán incluir la financiación de las conexiones intradomiciliarias de servicios públicos y los demás elementos para el acceso a estos servicios. A su vez, los programas podrán incluir obras complementarias de mejoramiento integral de barrios.

Artículo 9º. Causales de restitución del subsidio familiar de vivienda. Modifíquese el artículo 8 de la Ley 3 de 1991, modificado por el artículo 21 de la Ley 1537 de 2012, el cual quedará así:

“Artículo 8º. Causales de restitución del Subsidio Familiar de Vivienda en especie. El Subsidio Familiar de Vivienda otorgado a título 100% en especie será restituible al Estado cuando los beneficiarios transfieran cualquier derecho real sobre la solución de vivienda o dejen de residir en ella antes de haber transcurrido cinco (05) años desde la fecha de su transferencia, excepto cuando medie permiso específico fundamentado en razones de fuerza mayor definidas por el reglamento.

También será restituible el subsidio si se comprueba que existió falsedad o imprecisión en los documentos presentados para acreditar los requisitos establecidos para la asignación del subsidio. El Gobierno Nacional reglamentará esta materia. En ningún caso, los hijos menores de edad perderán los beneficios del subsidio de vivienda en especie y los conservarán a través de la persona que los represente.

Parágrafo 1º. *La prohibición de transferencia de que trata el presente artículo se inscribirá en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente por parte de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.*

Parágrafo 2º. *En los casos en los que se compruebe que un hogar ha recibido el Subsidio Familiar de Vivienda de manera fraudulenta o utilizando documentos falsos, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio pondrá en conocimiento del hecho a las autoridades competentes para que realicen las investigaciones a las que haya lugar por el delito de Fraude de Subvenciones, conforme al artículo 403 A de la Ley 599 de 2000, adicionado por la Ley 1474 de 2011.*

Parágrafo 3º. *La prohibición de transferencia contenida en la presente disposición solo aplica para los subsidios a título 100% en especie, por lo cual se entienden exentas de la prohibición las demás modalidades de operación del subsidio familiar de vivienda desde la entrada en vigencia de la presente ley.*

Parágrafo transitorio. *Las modificaciones contenidas en esta disposición, referentes a los años de aplicación de la prohibición de transferencia de las viviendas adquiridas a título de subsidio 100% en especie, beneficiará a los hogares que hubieren recibido el subsidio con anterioridad a su*

validación y ,en general, el desarrollo de las actividades de asignación que impliquen la operación del subsidio familiar de vivienda a cargo de Fonvivienda.

Artículo 12º. Estimación contable. Para todos los efectos contables, tales como incorporación, egreso y baja, los bienes inmuebles fiscales objeto de transferencia entre entidades y/o cesión gratuita a ocupantes ilegales, se considerarán como activos de la entidad cedente y se cuantificarán por el valor de su costo de reposición que será siempre el equivalente al valor catastral vigente. En ningún caso se requerirá de avalúos comerciales o estudios de mercado.

TÍTULO II

ACCESO A LA VIVIENDA Y PROMOCIÓN DEL SUELO RURAL

CAPÍTULO I

POBLACIÓN OBJETIVO Y CRITERIOS DE POLÍTICA DE VIVIENDA RURAL

Artículo 13º. Población objetivo. Es la población que habite en espacios rurales y se encuentre en condiciones de alta pobreza multidimensional y déficit habitacional, la cual será atendida de manera diferencial de acuerdo con el género, etnia, edad, condición de discapacidad y orientación sexual. Adicionalmente se tendrá en cuenta el reconocimiento de la población víctima del conflicto armado y aquella que se encuentre en proceso de reincorporación en el marco de lo establecido en los Acuerdos de Paz.

Artículo 14º. Criterios para la formulación de la política pública de vivienda rural. La formulación y ejecución de la política pública de vivienda rural se basará en los siguientes criterios:

1. Eficiencia en la construcción. Se desarrollarán los sistemas constructivos y la aplicación de soluciones tecnológicas tradicionales como alternativas e innovadoras, que garanticen la optimización de los recursos, los costos y los tiempos de ejecución, teniendo en cuenta las condiciones socioculturales de los hogares, los materiales y las determinantes del entorno.

2. Desarrollo progresivo. Se desarrollarán opciones de sistemas de construcción progresiva de acuerdo con las necesidades de los habitantes y posibilidades económicas de los hogares y sus comunidades, siempre que cumplan con las normas técnicas (NSR10) vigentes, garantizando la protección de las comunidades

3. Eficiencia en el modelo operativo. El programa que desarrolle la política de vivienda rural deberá simplificar los procesos operativos, disminuir los actores o intermediarios de la cadena, agilizar los procesos de diagnóstico y asignación y realizar un riguroso seguimiento y control a los proyectos en las diferentes regiones del país.

4. Diálogo social y participativo. La política de vivienda rural se construirá de manera conjunta con las autoridades locales y las comunidades, con el fin de identificar las necesidades habitacionales de vivienda rural en cada territorio, así como las prácticas culturales de los posibles beneficiarios.

5. Diseño participativo de las soluciones de vivienda. Las comunidades tendrán la posibilidad de participar en el diseño de las tipologías de vivienda rural. Para lo cual, en la política de vivienda rural se analizará el entorno cultural, étnico, geográfico y climático donde están ubicados los beneficiarios y se concertará con ellos el modelo de vivienda más adecuado a implementar en su territorio. Las tipologías a usar en los proyectos deben ser las adecuadas y las pertinentes para cada región.

6. Regionalización de los proyectos. Se identificarán empresas regionales que ejecuten las obras de vivienda rural en su territorio, generando economías de escala y mejorando las operaciones técnicas y logísticas de los proyectos. Estas empresas propenderán por la compra de bienes y servicios de la región y la vinculación de mano obra local.

7. Priorización de beneficiarios. Se identificarán territorios y hogares que presenten las mayores carencias habitacionales y altos índices de pobreza multidimensional para ser beneficiarios de los subsidios de vivienda de interés social rural, acorde con los programas de desarrollo territorial como PDET, PNIS, Zonas futuro, entre otros de interés nacional.

**CAPÍTULO II
DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA RURAL**

Artículo 15°. Atención al déficit habitacional de manera diferencial. Debido a las condiciones de vulnerabilidad de los habitantes y atendiendo la localización de municipios donde no haya infraestructura vial terrestre y el acceso sea por vía fluvial, aérea o por cualquier otro medio mecánico o animal, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, desplegará acciones que permitan focalizar esfuerzos orientados a atender el déficit habitacional de manera prioritaria, mediante el aumento 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. El Gobierno nacional reglamentará la materia.

**CAPÍTULO III
OTRAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO**

Artículo 16°. Promoción de acciones de financiación de vivienda rural. Dentro de las acciones de formulación de la política de vivienda de interés social rural se podrán incluir mecanismos de promoción del crédito hipotecario y de leasing habitacional.

Artículo 17°. Inversión privada. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, reglamentará las condiciones para la inversión privada en materia de vivienda de interés social y prioritaria rural en cualquiera de sus modalidades, que puedan financiarse mediante el mecanismo de pago de obras por impuestos, pago de obras por regalías, o a través de donaciones, mediante los mecanismos previstos en el estatuto tributario vigente.

Respecto de la radicación incompleta del proyecto de plan parcial, aplicará lo dispuesto por el artículo 17 de la ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la ley 1755 de 2015 o la norma que lo modifique o sustituya.

3. Una vez que la oficina de planeación municipal o distrital, o la dependencia que haga sus veces, apruebe el proyecto de plan parcial, mediante acto administrativo u ocurra el silencio administrativo en los términos del numeral 2, éste se someterá a consideración de la autoridad ambiental competente, cuando se requiera según lo previsto en el reglamento del Gobierno Nacional, a efectos de que conjuntamente con el municipio o distrito acuerden los asuntos exclusivamente ambientales, para lo cual dispondrán de quince (15) días hábiles prorrogables por un término igual. Este acuerdo debe realizarse con base en el acto administrativo de viabilidad y en las normas ambientales vigentes al momento de su expedición.

Los resultados de este proceso se consignarán en un acta que deberá ser suscrita por los representantes legales correspondientes o sus delegados.

En la concertación ambiental de planes parciales de iniciativa particular, las partes podrán solicitar a los interesados que lo hayan elaborado la sustentación del mismo.

Cuando no se logre la concertación entre el municipio o distrito y la autoridad ambiental competente, la oficina de planeación municipal o distrital procederá a archivar el proyecto de plan parcial, sin perjuicio de que el interesado pueda efectuar los ajustes que consideren pertinentes y reiniciar el trámite de concertación ambiental, dentro de un término máximo de seis (6) meses siguientes a su archivo.

Cuando se trate de planes parciales que desarrollen los Macroproyectos de Interés Social Nacional, si la autoridad ambiental no se pronuncia definitivamente dentro del término señalado en este artículo, le corresponderá al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible decidir sobre los asuntos ambientales para lo cual dispondrá de un término máximo e improrrogable de quince (15) días hábiles contados a partir del recibo del respectivo expediente.

4. Durante el período de revisión del proyecto de plan parcial se surtirá una fase de información pública, convocando a los propietarios y vecinos, para que éstos expresen sus recomendaciones y observaciones.

5. Una vez surtidas las etapas anteriores y dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la aprobación del proyecto de plan parcial, mediante acto administrativo expreso o ficto o la concertación ambiental, cuando sea el caso, el alcalde municipal o distrital estará obligado a adoptarlo mediante decreto.

Parágrafo 1°. El incumplimiento de los términos previstos en el presente artículo para pronunciarse por parte de las autoridades competentes

**TÍTULO III
ORDENAMIENTO Y PLANIFICACIÓN DEL TERRITORIO**

**CAPÍTULO I
ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO**

Artículo 18°. Instancias de concertación de asuntos ambientales del POT. Modifíquese el numeral 1 del artículo 24 de la Ley 388 de 1997, el cual quedará así:

“1. El proyecto de Plan se someterá a consideración de la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental correspondiente, a efectos de que conjuntamente con el municipio y/o distrito concierten los asuntos exclusivamente ambientales, dentro del ámbito de su competencia de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993, para lo cual dispondrán, de cuarenta y cinco (45) días; solo podrá ser objetado por razones técnicas y sustentadas en estudios.

En relación con los temas sobre los cuales no se logre la concertación, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible intervendrá con el fin de decidir sobre los puntos de desacuerdo, para lo cual dispondrá de un término máximo de treinta (30) días, contados a partir de la radicación de la información del proceso por parte del municipio o distrito quien está obligado a remitirla.”

Artículo 19°. Procedimiento para planes parciales. Modifíquese el artículo 27 de la Ley 388 de 1997, quedará así:

“Artículo 27. Procedimiento para planes parciales. Para la aprobación y adopción de los planes parciales de que trata la presente Ley, se tendrá en cuenta el siguiente procedimiento:

1. Los proyectos de planes parciales serán elaborados por las autoridades municipales o distritales de planeación, por las comunidades o por los particulares interesados, de acuerdo con los parámetros que al respecto determine el plan de ordenamiento territorial o el Macroproyecto de Interés Social Nacional cuando este último así lo prevea.

2. La oficina de planeación municipal o distrital, o la dependencia que haga sus veces, revisará el proyecto de plan parcial con el fin de verificar el cumplimiento de las normas tenidas en cuenta para la formulación del plan y pronunciarse sobre su viabilidad. Para la aprobación del proyecto de plan parcial, la oficina de planeación contará con un término de treinta (30) días hábiles contados a partir de la fecha de radicación completa del proyecto, prorrogables por treinta (30) días hábiles más por una sola vez, so pena que se entienda aprobado en los términos en que fue presentado mediante la aplicación del silencio administrativo positivo.

constituirá falta grave en cabeza del director y funcionarios responsables de la respectiva entidad.

Parágrafo 2°. *Las autoridades ante las cuales se deban adelantar trámites urbanísticos con posterioridad a la adopción del plan parcial estarán obligadas a emitir sus conceptos o permisos con base en lo aprobado en el plan parcial y en su documento técnico de soporte. En todo caso, desde la aprobación del plan parcial se deberán tener definidos y resueltos todos los impactos de la operación sin que se requiera para su ejecución o desarrollo la aprobación de instrumentos de planificación complementarios.*

Parágrafo 3°. *La vigencia del plan parcial se señalará en el decreto en que se adopte y no se alterará por el hecho de que se modifique el Plan de Ordenamiento Territorial, salvo que los propietarios de los predios se acojan, por escrito a la nueva reglamentación.*

Parágrafo 4°. *El ajuste o modificación de planes parciales, en caso de requerirse, se efectuará teniendo en cuenta el procedimiento definido en este artículo, en lo pertinente y, únicamente, las instancias o autoridades a cuyo cargo se encuentren los asuntos objeto del ajuste necesario para el desarrollo del respectivo plan. La solicitud de determinantes, en caso de realizarse, únicamente se podrá circunscribir a los aspectos sobre los cuales se solicite de manera expresa y escrita la modificación, y se sustentarán en la misma reglamentación con que fue aprobado el plan parcial, salvo que los interesados manifiesten lo contrario.”*

Artículo 20°. Reconocimiento de las viviendas en asentamientos legalizados. Modifíquese el artículo 122 del Decreto Ley 2106 de 2019, el cual quedará así:

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

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

Una vez la competencia sea asignada, en las oficinas de planeación o en las entidades del nivel central o descentralizado de la rama ejecutiva del municipio o distrito o mediante convenio con particulares que ejerzan funciones públicas, el trámite será adelantado sin costo para el solicitante.”

<p>Artículo 21°. Fondo Cuenta de Catastro Multipropósito. Créese un fondo cuenta sin personería jurídica para la implementación del Catastro Multipropósito, administrado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. El Fondo tendrá por objeto atender las necesidades de recursos para la implementación del Catastro Multipropósito en Colombia. Los recursos del Fondo podrán provenir de aportes del Presupuesto General de la Nación, recursos de cooperación internacional, organismos multilaterales y/o gobiernos extranjeros. Los parámetros para definir la destinación de los recursos del Fondo serán reglamentados por el Gobierno Nacional.</p> <p>Parágrafo. Para la administración de los recursos y ejecución de las funciones que tendrá a cargo el Fondo Cuenta de Catastro Multipropósito, se podrán celebrar contratos de fiducia sujetos a las reglas generales de derecho comercial, sin sujeción a las restricciones y limitaciones que sobre el particular se encuentran instituidas en el numeral 5° del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y demás normas que lo adicionen, sustituyan o complementen.</p> <p>Los costos en que se incurra para el manejo de los recursos que se ejecuten a través de los contratos de fiducia de que trata este parágrafo, serán atendidos con cargo a los recursos administrados.</p> <p>Artículo 22°. Responsabilidad de la prestación del servicio público catastral. Responsabilidad de la prestación del servicio público catastral. Es competencia de los municipios y/o distritos la garantía de la prestación del servicio público de catastro multipropósito en los términos de los artículos 79 y siguientes de la Ley 1955 de 2019, el Decreto 1983 de 2019 y las normas que las modifiquen o complementen.</p> <p>Artículo 23°. Provisionalidad del curador urbano saliente. Modifíquese el numeral 4 del artículo 101 de la Ley 388 de 1997, el cual quedará así:</p> <p><i>“4. Los curadores urbanos serán designados para periodos individuales de cinco (5) años y podrán ser designados nuevamente siempre y cuando participe en el concurso de méritos respectivo en los términos y procedimientos que reglamente el Gobierno Nacional y no se encuentre inmerso en alguna de las causales de inhabilidad, incompatibilidad e impedimentos descritos en la Ley.</i></p> <p><i>Los curadores urbanos que finalicen el periodo individual de cinco (5) años podrán continuar provisionalmente en el cargo hasta que se designe un nuevo curador mediante el concurso de méritos, en los términos y procedimientos que reglamente el Gobierno Nacional. La designación en provisionalidad no se entenderá en ningún caso como extensión del periodo fijo para el cual fue designado inicialmente el curador urbano saliente.”</i></p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO II INSUMOS PARA LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL</p> <p>Artículo 24°. Información para mejorar la gestión del ordenamiento territorial de los municipios del país. Con el fin de consolidar y disponer la información del ordenamiento territorial municipal del país, los alcaldes de los municipios y distritos remitirán al Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC-, el Acuerdo o Decreto de</p>	<p>adopción de su Plan de Ordenamiento Territorial, así como todos los documentos y cartografía que lo conforman de acuerdo con las normas que regulan esta materia. Este reporte se efectuará, cuando se adelanten procesos de revisión y ajuste de los planes de ordenamiento territorial.</p> <p>El IGAC publicará en el Sistema de Información Geográfico para la Planeación y el Ordenamiento Territorial – SIGOT, la información reportada por cada municipio, la cual estará disponible para conocimiento de entidades públicas en los diferentes niveles de gobierno y de la ciudadanía.</p> <p>Parágrafo 1°. Todos los procesos de formulación, revisión, ajuste o modificación del POT que se lleven a cabo en el marco de la normatividad vigente, deberán enviarse al IGAC.</p> <p>Parágrafo 2°. El IGAC como administrador del Sistema de Información Geográfico para la Planeación y el Ordenamiento Territorial - SIGOT, podrá habilitar a los municipios el acceso a la plataforma para reportar directamente la información.</p> <p>Parágrafo 3°. El IGAC garantizará la interoperabilidad entre los sistemas que requieran obtener información del SIGOT y dará acceso a la información a las entidades nacionales y municipales que la requieran.</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO III ESPACIO PÚBLICO</p> <p>Artículo 25° Espacio público. Modifíquese el artículo 7° de la Ley 9ª de 1989, el cual quedará así:</p> <p><i>“Artículo 7°. Los Concejos Municipales y Distritales podrán, de acuerdo con sus competencias, crear entidades responsables de administrar, defender, desarrollar, mantener y apoyar financieramente el espacio público, el patrimonio inmobiliario y las áreas de cesión.</i></p> <p><i>Así mismo, el alcalde Municipal o Distrital en el marco de sus competencias podrá crear dependencias u organismos administrativos, otorgándoles autonomía administrativa y financiera sin personería jurídica.</i></p> <p><i>Los alcaldes municipales y distritales mediante decreto reglamentarán lo concerniente a la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico del espacio público. Así mismo, podrán entregar a particulares la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico de los bienes de uso público, utilizando el mecanismo contenido en el Capítulo XVI de la Ley 489 de 1998. Igualmente podrán expedir actos administrativos que permitan la ocupación temporal de dichos bienes, considerando en ambos casos lo dispuesto por el artículo 63 de la Constitución.</i></p> <p><i>Cuando las áreas de cesión para las zonas verdes y servicios comunales sean inferiores a las mínimas exigidas por las normas urbanísticas, o cuando su ubicación sea inconveniente para la ciudad, se podrá compensar la obligación de cesión, en dinero o en otros inmuebles, en los términos que reglamenten los concejos municipales. Si la compensación es en dinero, se deberá asignar su valor a los mismos fines en lugares apropiados según lo determine el plan de ordenamiento territorial o los instrumentos que lo desarrollen o complementen. Si la compensación se satisface mediante otro inmueble, también deberá estar ubicado en un lugar apropiado según lo determine el mismo plan.</i></p>
<p><i>Los aislamientos laterales, paramentos y retrocesos de las edificaciones no podrán ser compensados en dinero ni canjeados por otros inmuebles.</i></p> <p>Parágrafo 1°. Se presume de derecho que en los actos y contratos que se expidan y suscriban para el aprovechamiento económico del espacio público, se encuentra contenida la cláusula de reversión contenida en el Artículo 14, Numeral 2 y 19 de la Ley 80 de 1993 y Artículo 29 de la Ley 1150 de 2007, la cual operará una vez se extinga el plazo dispuesto en los actos y contratos.</p> <p>Parágrafo 2°. Para la intervención u ocupación de los espacios públicos, la entidad administradora del espacio público o el tercero encargado no requerirá de la obtención de licencia de ocupación e intervención.</p> <p>Parágrafo 3°. El ejercicio de las competencias contenidas en los incisos 1 y 2 de este artículo, referidas a los Concejos y Alcaldes Municipales y Distritales, se cumplirán con estricta sujeción a lo dispuesto por la Ley 617 de 2000 y todas aquellas normas que sobre responsabilidad fiscal se encuentren vigentes.”</p> <p style="text-align: center;">TÍTULO IV RÉGIMEN EXCEPCIONAL DE PROPIEDAD HORIZONTAL</p> <p>Artículo 26°. Certificación sobre la existencia y representación legal de la persona jurídica. Adiciónese un parágrafo al artículo 8 de la Ley 675 de 2001, el cual quedará así:</p> <p><i>“Artículo 8. certificación sobre existencia y representación legal de la persona jurídica. La inscripción y posterior certificación sobre la existencia y representación legal de las personas jurídicas a las que alude esta ley corresponde al Alcalde Municipal o Distrital del lugar de ubicación del edificio o conjunto, o a la persona o entidad en quien este delegue esta facultad.</i></p> <p><i>La inscripción se realizará mediante la presentación ante el funcionario o entidad competente de la escritura registrada de constitución del régimen de propiedad horizontal y los documentos que acrediten los nombramientos y aceptaciones de quienes ejerzan la representación legal y del revisor fiscal. También será objeto de inscripción la escritura de extinción de la propiedad horizontal, para efectos de certificar sobre el estado de liquidación de la persona jurídica.</i></p> <p><i>En ningún caso se podrán exigir trámites o requisitos adicionales.</i></p> <p>Parágrafo. Los proyectos de vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario de 5 o menos unidades de vivienda estarán exentos del trámite para la certificación sobre la existencia y representación legal descrito en este artículo. En estos casos bastará con la suscripción de la escritura pública y posterior registro en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, para la creación de la persona jurídica”.</p>	<p>Artículo 27°. Obligatoriedad y efectos de los coeficientes de copropiedad. Adiciónese un parágrafo al artículo 25 de la Ley 675 de 2001, el cual quedará así:</p> <p><i>“Artículo 25. obligatoriedad y efectos. Todo reglamento de propiedad horizontal deberá señalar los coeficientes de copropiedad de los bienes de dominio particular que integran el conjunto o edificio, los cuales se calcularán de conformidad con lo establecido en la presente ley. Tales coeficientes determinarán:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <i>1. La proporción de los derechos de cada uno de los propietarios de bienes privados sobre los bienes comunes del edificio o conjunto.</i> <i>2. El porcentaje de participación en la asamblea general de propietarios.</i> <i>3. El índice de participación con que cada uno de los propietarios de bienes privados ha de contribuir a las expensas comunes del edificio o conjunto, mediante el pago de cuotas ordinarias y extraordinarias de administración, salvo cuando éstas se determinen de acuerdo con los módulos de contribución en la forma señalada en el reglamento.</i> <p>Parágrafo 1. La conformación de la Asamblea General de Copropietarios será potestativa para edificios o conjuntos de vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario de 5 o menos unidades de vivienda. En caso de no constituirse Asamblea General de Copropietarios, las decisiones se tomarán conforme al mecanismo que decida el reglamento de propiedad horizontal”.</p> <p>Artículo 28°. Participación en las expensas comunes necesarias. Adiciónese el parágrafo 4° al artículo 29 de la Ley 675 de 2001, el cual quedará así:</p> <p><i>“Artículo 29. Participación en las expensas comunes necesarias. Los propietarios de los bienes privados de un edificio o conjunto estarán obligados a contribuir al pago de las expensas necesarias causadas por la administración y la prestación de servicios comunes esenciales para la existencia, seguridad y conservación de los bienes comunes, de acuerdo con el reglamento de propiedad horizontal.</i></p> <p><i>Para efecto de las expensas comunes ordinarias, existirá solidaridad en su pago entre el propietario y el tenedor a cualquier título de bienes de dominio privado. Igualmente, existirá solidaridad en su pago entre el propietario anterior y el nuevo propietario del respectivo bien privado, respecto de las expensas comunes no pagadas por el primero, al momento de llevarse a cabo la transferencia del derecho de dominio.</i></p> <p><i>En la escritura de transferencia de dominio de un bien inmueble sometido a propiedad horizontal, el notario exigirá paz y salvo de las contribuciones a las expensas comunes expedido por el Representante Legal de la copropiedad”.</i></p> <p><i>En caso de no contarse con el paz y salvo, se dejará constancia en la escritura de tal circunstancia, de la respectiva solicitud presentada al administrador de la copropiedad y de la solidaridad del nuevo propietario por las deudas que existan con la copropiedad.</i></p> <p>Parágrafo 1. Cuando el dominio de un bien privado perteneciere en común y proindiviso a dos o más personas, cada una de ellas será solidariamente responsable del pago de la totalidad de las expensas comunes correspondientes a dicho bien, sin perjuicio de repetir lo pagado contra sus comuneros, en la proporción que les corresponda.</p>

Parágrafo 2. La obligación de contribuir oportunamente con las expensas comunes del edificio o conjunto se aplica aun cuando un propietario no ocupe su bien privado, o no haga uso efectivo de un determinado bien o servicio común.

Parágrafo 3. En los edificios residenciales y de oficinas, los propietarios de bienes de dominio particular ubicados en el primer piso no estarán obligados a contribuir al mantenimiento, reparación y reposición de ascensores, cuando para acceder a su parqueadero, depósito, a otros bienes de uso privado, o a bienes comunes de uso y goce general, no exista servicio de ascensor. Esta disposición será aplicable a otros edificios o conjuntos, cuando así lo prevea el reglamento de propiedad horizontal correspondiente.

Parágrafo 4. Cuando se trate de régimen de propiedad horizontal de Viviendas de Interés Social y Viviendas de Interés Prioritario de 5 o menos unidades de vivienda, la Asamblea General de Copropietarios o quien haga sus veces, podrá determinar cuáles expensas asumirán los copropietarios”.

Artículo 29°. Fondo de Imprevistos. Adiciónese el parágrafo 2° al artículo 35 de la Ley 675 de 2001, el cual quedará así:

“Artículo 35. Fondo de Imprevistos. La persona jurídica constituirá un fondo para atender obligaciones o expensas imprevistas, el cual se formará e incrementará con un porcentaje de recargo no inferior al uno por ciento (1 %) sobre el presupuesto anual de gastos comunes y con los demás ingresos que la asamblea general considere pertinentes.

La asamblea podrá suspender su cobro cuando el monto disponible alcance el cincuenta por ciento (50%) del presupuesto ordinario de gastos del respectivo año.

El administrador podrá disponer de tales recursos, previa aprobación de la asamblea general, en su caso, y de conformidad con lo establecido en el reglamento de propiedad horizontal.

Parágrafo 1. El cobro a los propietarios de expensas extraordinarias adicionales al porcentaje del recargo referido, solo podrá aprobarse cuando los recursos del Fondo de que trata este artículo sean insuficientes para atender las erogaciones a su cargo.

Parágrafo 2. La creación de este fondo será potestativa en edificios o conjuntos de vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario de 5 o menos unidades de vivienda”.

Artículo 30°. Órganos de Dirección y Administración. Adiciónese un parágrafo al artículo 36 de la Ley 675 de 2001, el cual quedará así:

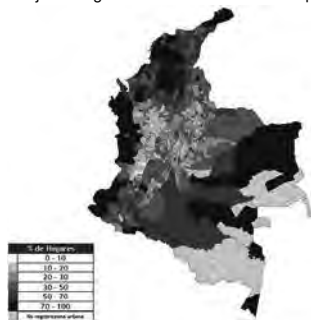
“Artículo 36. Órganos de Dirección y Administración. La dirección y administración de la persona jurídica corresponde a la asamblea general de propietarios, al consejo de administración, si lo hubiere, y al administrador de edificio o conjunto.

Parágrafo 1. Para las propiedades horizontales conformadas por 5 o menos unidades de Viviendas de Interés Social y Viviendas de Interés Prioritario, bastará con la designación de un administrador quien ejercerá sus funciones de conformidad con lo establecido en el Capítulo XI de la Ley 675 de 2001, en ausencia de esa designación, los propietarios actuarán como administradores conjuntos y serán solidariamente responsables por las obligaciones asociadas ese cargo”.

déficit de vivienda, tanto cualitativo como cuantitativo, genera impactos negativos de largo plazo sobre los miembros del hogar y, por lo tanto, dificulta la movilidad socioeconómica de las siguientes generaciones.

Los avances en reducción del déficit habitacional urbano si bien han sido considerables, no han sido homogéneos a lo largo del territorio. Aunque en todo el país quedan necesidades importantes por solventar, las diferencias interregionales siguen siendo persistentes. La política de vivienda requiere adaptar y mejorar su focalización para lograr cerrar estas brechas y desigualdades. Este reto hace que para el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio sea una misión permanente tomar medidas para reducir este fenómeno de forma global, sin olvidar el papel que la política pública puede tener para cerrar las brechas entre regiones. En el siguiente mapa se muestra una lectura de cómo está el país en materia de déficit habitacional.

Gráfica 1: porcentaje de hogares con déficit habitacional por departamentos



Fuente: DANE – Cálculos MVCT

La provisión inadecuada de servicios de vivienda incide en la pobreza de los hogares colombianos y contribuye a la persistencia de factores de riesgo asociados con la salud. En 2018, de acuerdo con el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), el 14,13% de las personas en Colombia son pobres o tienen al menos una necesidad básica no cubierta. De este 14,13%, el 9,37% no satisfacen sus necesidades básicas por causas relacionadas con el estado de las viviendas que habitan: el 5,3% de las personas habitan viviendas con características físicas impropias para el alojamiento humano y el 4% viven en hacinamiento medido como la presencia de más de tres personas por cuarto.

De igual forma, la provisión inadecuada de vivienda ha mostrado tener un impacto negativo sobre la salud de los miembros del hogar, especialmente los niños. Por ejemplo, las viviendas que presentan fugas de agua, ventilación insuficiente o la presencia de plagas redundan en la presencia de moho, ácaros y otros alérgenos, lo cual aumenta la probabilidad de que los miembros del hogar sufran de enfermedades respiratorias como el asma (Health Affairs, 2018). Del mismo modo, hogares con altos niveles de cohabitación presentan una mayor exposición al riesgo de contagiarse de tuberculosis o enfermedades respiratorias y mayores niveles de

**TÍTULO V
DISPOSICIONES FINALES**

Artículo 31°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Presentado al Honorable Congreso de la República por,


JONATHAN TYBALT MALAGÓN GONZÁLEZ
Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE LEY

“POR MEDIO DE LA CUAL SE DICTAN DISPOSICIONES EN MATERIA DE VIVIENDA Y HÁBITAT”

Honorables Congressistas,

Mediante esta iniciativa se presenta a consideración del Congreso de la República la incorporación de diversas disposiciones en materia de vivienda y hábitat que buscan profundizar el acceso a una vivienda digna para todos los colombianos, en condiciones de equidad y transparencia, así como la promoción del suelo urbanizable en el país.

El acceso a la vivienda digna está consagrado en la Constitución Política de Colombia en su artículo 51 el cual dispone que “Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”.

La exposición de motivos de la presente Ley se construye a partir de tres secciones:

- I: instrumentos de fomento para el acceso a la vivienda urbana
- II: acceso a la vivienda y promoción del Sector Rural
- III: ordenamiento y planificación del territorio.

Parte I: instrumentos de fomento para el acceso a la vivienda urbana

En Colombia, el 36,6% (\$5,14 millones) de los hogares habitan viviendas que no satisfacen los criterios de habitabilidad adecuadas (DANE, 2020). El déficit habitacional está compuesto por 1,37 millones de hogares (9,8%) que habitan en déficit de vivienda cuantitativo y 3,76 millones de hogares (26,8%) en déficit cualitativo, es decir viviendas con características físicas que imposibilitan que el hogar acceda de forma adecuada a los servicios de vivienda. La persistencia del

estrés psicológico. Además, la inadecuada provisión de vivienda no solo aumenta los factores de riesgo asociados con un peor estado de salud, sino que también aumenta la proporción del ingreso que los hogares deben destinar a servicios de salud. Por ejemplo, aquellos hogares que presentan restricciones presupuestales para satisfacer adecuadamente sus necesidades de vivienda gastan el doble en servicios de salud frente a una familia que logra satisfacer adecuadamente sus necesidades de vivienda (Lipman, 2005).¹

¹ Lipman, B. J. (2005). Something's gotta give: Working families and the cost of housing. Center for Housing Policy.

En Colombia, de acuerdo con el artículo 51 de la Constitución Política, el Estado debe de garantizar las condiciones que permitan que todos los colombianos gocen del derecho a vivienda digna. Sin embargo, aspectos como restricciones a la oferta de vivienda urbana y rural, la poco pertinente gestión del suelo urbano y la baja articulación de los nodos del sistema urbano dificultan que el Estado garantice este derecho. Así, dentro de las restricciones a la oferta de vivienda que generan rigideces en el mercado que no permiten la atención de la demanda por vivienda se destacan (i) la dificultad para la movilidad de los hogares a localizaciones con mejor acceso a servicios y centros de trabajo, (ii) la inapropiada gestión del suelo que resulta en una oferta de suelo por debajo de la necesaria para responder a las necesidades de construcción de vivienda y (iii) la baja articulación del sistema urbano para mejorar la competitividad del país.

Este proyecto de ley dicta disposiciones siguiendo seis principios que buscan dotar de atributos apropiados a los mercados de vivienda y de suelo para mejorar la eficiencia de la política pública de vivienda: (i) igualdad, (ii) vivienda digna y de calidad, (iii) transparencia, (iv) garantía de accesibilidad a servicios públicos como pilar del mejoramiento, (v) priorización del Sistema de Ciudad y (vi) seguridad jurídica para la promoción de la inversión. El desarrollo de la política de vivienda en el nuevo panorama que enfrentarán los mercados de vivienda y de suelo con la promulgación de esta ley permitirán aumentar la eficiencia de la política, reducir la pobreza en el país y lograr una mejor focalización de las políticas de vivienda actuales.

1. Problemáticas y soluciones para la provisión de vivienda urbana

En Colombia, el 77% de la población habita en centros urbanos (CNPV, 2018)² y se espera que en 2030 esta proporción aumente a 85% (United Nations, 2018)³. Adicionalmente, en 2018, 680.381 hogares urbanos (6,1%) se encontraban en déficit de vivienda cuantitativo y 2,08 millones de hogares urbanos (18,7%) se encontraban en déficit de vivienda cualitativo. La provisión de vivienda tiene un impacto en la reducción de la pobreza y, por lo tanto, la política pública de vivienda ha trazado metas ambiciosas para garantizar el acceso a la vivienda adecuada.

Por ejemplo, se estima que los hogares con vivienda propia en Colombia tienen un 9,8% más de probabilidad de salir de la pobreza frente a aquellos no son propietarios (PNUD, 2016)⁴. Esta probabilidad es alta frente a otros países de la región como Ecuador y Brasil donde la probabilidad es de 5% y 4,9%, respectivamente, lo cual resalta la importancia de la provisión de vivienda en Colombia como estrategia para reducir la pobreza. Los mecanismos a través de los cuales la vivienda propia contribuye a que los hogares salgan de la pobreza son, entre otros, (i) el acceso a otros activos porque se cuenta con un activo físico que

² DANE (2018). Censo Nacional Poblacional y de Vivienda – 2018. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivienda-2018>

³ ONU (2017). La población mundial aumentará en 1.000 millones para 2030. Recuperado de: <https://www.un.org/development/desa/es/news/population/world-population-prospects-2017.htm>

⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2016). Guía pedagógica: Cómo incluir los Objetivos de Desarrollo Sostenible en planes locales de desarrollo

puede servir como colateral y (ii) la mitigación de los efectos de choques negativos en la capacidad del hogar de generar ingresos como por ejemplo la entrada al desempleo de algún miembro del hogar.

La efectividad de la provisión de vivienda a través de la política pública se ha reducido por la presencia de fallas de mercado en los mercados de vivienda y suelo y las restricciones fiscales de los programas para adquisición de vivienda. La política pública de vivienda ha realizado esfuerzos importantes para contribuir a la reducción del déficit de vivienda a través de la asignación de subsidios en dinero y en especie para la adquisición de vivienda. De hecho, desde 2012, Fonvivienda ha asignado más de 630 mil beneficios a hogares colombianos para la adquisición de vivienda nueva (Programa de Vivienda Gratuita, Programa de Cobertura Condicionada a la Tasa de Interés y Mi Casa Ya).

Sin embargo, las restricciones en oferta de suelo y la necesidad de recursos fiscales han limitado la efectividad de estos esfuerzos. De acuerdo con el Atlas de Expansión Urbanas, Colombia requiere habilitar 112.000 hectáreas de suelo para la construcción de viviendas entre 2018 y 2050. Por su parte, el costo de un subsidio para la adquisición de vivienda es aproximadamente el doble del costo de un subsidio para otra modalidad de solución de vivienda como arriendo social o mejoramiento de vivienda.

La segmentación de la población en déficit habitacional habilitó al Gobierno nacional para diseñar una política pública de vivienda diferenciada y con soluciones que se ajusten a la realidad de los diferentes hogares colombianos. En primer lugar, teniendo en cuenta que las principales restricciones para acceder a vivienda son no contar con dinero suficiente y no tener capacidad de endeudamiento (60% de hogares y 13% de hogares, respectivamente, en Bogotá – EMB, 2014), el Gobierno nacional diseñó el programa de arrendamiento social Semillero de Propietarios, el cual tiene dos objetivos: primero, que los hogares satisfagan la provisión de servicios de vivienda de forma adecuada a través del mercado formal de arrendamiento y segundo garantizar que los hogares cuentan con un ahorro que les permite cubrir la cuota inicial y un historial crediticio que garantice el cierre financiero a través del acceso al crédito hipotecario.

Adicionalmente, reconociendo que no todos los hogares requieren una vivienda nueva, sino que algunos pueden satisfacer sus necesidades a través de intervenciones en la vivienda que ya habitan, el Gobierno nacional ha diseñado el programa Casa Digna, Vida Digna, el cual tiene los objetivos de mejorar la situación de habitabilidad de la vivienda a través de tres tipos de intervenciones: (i) mejoramiento de vivienda, (ii) titulación de predios y (iii) mejoramiento de entornos a través de equipamientos públicos y la provisión de servicios públicos. De esta manera, los hogares evidencian un aumento en su calidad de vida a través de intervenciones puntuales a la vivienda que habitan o su entorno.

A pesar de la diversificación de la oferta de programas de la política pública de vivienda, los mercados asociados a cada una de las posibles soluciones presentan

7 Atlas de Expansión Urbana (2016) New York University. Recuperado de: <http://www.atlasexpansionurbanacolombia.org/>

rigideces que reducen la eficiencia de la política de vivienda. El proyecto de ley busca implementar cambios que incentiven el correcto funcionamiento de estos mercados y, por lo tanto, mejorar la efectividad de la política pública de vivienda.

Dificultades y avances de la política pública de arrendamiento social

La provisión de vivienda a través de arrendamiento mejora la calidad de vida de los hogares a través de tres mecanismos. En primer lugar, el arrendamiento social es una opción válida para solucionar el déficit de vivienda, tanto cuantitativo como cualitativo, porque la vivienda en arriendo presenta mejores condiciones de infraestructura y materiales de construcción que la alternativa de vivienda en propiedad informal (Blanco et al., 2014). El cambio de vivienda por una de mejor calidad, particularmente en el mercado formal de arrendamiento, permite que los hogares satisfagan adecuadamente la provisión de servicios de vivienda sin capacidad de ahorro. Esta visión se aleja de aquella que soluciona las dificultades habitacionales a través de la vivienda en propiedad según la cual no solo se satisfacen los servicios de vivienda, sino que también se adquiere un activo.

En segundo lugar, la vivienda en arriendo dota a los hogares de un activo fundamental para salir de la pobreza: la oportunidad de cambiar la localización cuando se presenten mejores oportunidades en el entorno. La decisión de localización en las etapas de mayor productividad de los hogares puede implicar el acceso a trabajos mejor remunerados y determinantes para salir de la pobreza. De hecho, en Bogotá, el 41% de los hogares que se mudaron durante los últimos tres años lo hicieron para mejorar su vivienda o localización y el 14% lo hizo por motivos laborales u oportunidades de negocio (EMB, 2014). Esto evidencia que la posibilidad de movilidad de los hogares es un activo valioso, particularmente para mejorar la provisión de servicios de vivienda y acceso a oportunidades laborales.

En tercer lugar, la vivienda en arriendo como política pública genera una menor presión fiscal para el Estado y, por lo tanto, aumenta la eficiencia del gasto público. Debido a que los requerimientos fiscales son menores, es posible atender a más hogares en condición de vulnerabilidad con menos recursos. Esta es una solución de vivienda válida para enfrentar la problemática de déficit habitacional porque a pesar de ser una solución parcial, en el mediano plazo garantiza que el hogar pueda mejorar su capacidad de acceso al mercado de vivienda.

El Gobierno Nacional, a través del programa Semillero de Propietarios, se ha planteado la meta de mejorar las condiciones de vida con un subsidio al arrendamiento mensual o un subsidio al ahorro, aporte que permite que los hogares satisfagan sus necesidades de vivienda a través de arriendo. Sin embargo, la oferta del mercado de arrendamiento es restringida e inelástica, es decir que no se cuenta con la oferta suficiente para absorber la demanda de los hogares, aun cuando se propone la solución de subsidiar parte del canon. Este fenómeno es una característica típica de los países donde se han implementado programas de arrendamiento. Por ejemplo, el *Housing Choice Voucher Program* en Estados Unidos evidenció un impacto positivo sobre los hogares beneficiarios del subsidio

8 Angel, S., Lamson-Hall, P., Madrid, M., Blei, A. M., Parent, J., Galarza Sánchez, N., & Thom, K. (2017). Atlas of urban expansion. 2016 Edition. NYU Urban Expansion Program at New York University; UN-Habitat; Lincoln Institute of Land Policy.

de arrendamiento porque les permitió acceder a viviendas en mejores condiciones y con mejores ubicaciones, pero, debido a la inelasticidad de la oferta se evidenciaron problemas de corto plazo para el uso de los *vouchers* y un impacto de hasta 16% en el aumento de los precios (Wood, Turnham y Mills, 2008)⁷.

El proyecto de ley propone dos cambios en el mercado de arrendamiento para dinamizar la oferta de vivienda y mejorar la eficiencia del programa de arrendamiento social. En primer lugar, se propone ampliar la oferta de viviendas para arriendo al permitir aplicar el subsidio en viviendas usadas y cuyo valor comercial sea superior al tope de la Vivienda de Interés Social, siempre y cuando el valor del canon no supere el 1% del valor tope VIS. En segundo lugar, se propone reducir el tiempo de habitación de los hogares que se ven beneficiados de subsidios en especie o dinero para la adquisición de vivienda de diez a cinco años. Este cambio tiene dos impactos. En primer lugar, permite que viviendas que hayan sido financiadas con recursos públicos hagan parte del stock de vivienda potencial para el mercado de arrendamiento. En segundo lugar, relaja la restricción de movilidad de los hogares propietarios y les permite acceder a los beneficios de decidir una mejor localización y realizar la explotación económica del activo que han adquirido.

El mejoramiento de vivienda como estrategia para mitigar la provisión inadecuada de vivienda

La literatura internacional identifica el mejoramiento de vivienda como un instrumento adecuado para garantizar la provisión de vivienda adecuada a los hogares. En general, la evidencia sugiere que el mejoramiento de las Vivienda incide en la salud de los miembros del hogar de manera positiva. Por ejemplo, los estudios que han evaluado el mejoramiento de baños con la instalación de baterías sanitarias y el acceso a agua potable encuentran un impacto positivo en la salud mental de los miembros del hogar (WHO, 2005). Adicionalmente, las intervenciones en los pisos de las viviendas han generado impactos positivos en la salud de los niños. De acuerdo con Cattaneo et al. (2009)⁸, el programa mexicano Piso Firme, que cambiaba los pisos en tierra por pisos de cemento o cerámica, generó una reducción en la transmisión de parásitos, reduciendo la incidencia de diarrea y anemia.

El mejoramiento de vivienda no solo genera una mejora en la calidad de vida de los hogares, sino que también les permite explotar la acumulación de inversiones realizadas en la vivienda y la acumulación de capital social. Por ejemplo, el mejoramiento de una cocina le permitiría a un hogar mantener las inversiones que haya realizado en la vivienda para mejorar sus baños o el estado de las paredes y pisos. Más aún, la evidencia sugiere que los mejoramientos de vivienda pueden generar un incentivo para que los hogares realicen inversiones locativas en otros espacios de la vivienda, maximizando su eficiencia. De igual forma, se ha

7 Wood, Michelle & Turnham, Jennifer & Mills, Gregory. (2008). Housing Affordability and Family Well-Being: Results from the Housing Voucher Evaluation. Housing Policy Debate - HOUS POLICY DEBATE. 19, 367-412. 10.1080/10511482.2008.9521639.

8 Cattaneo, M. D., Galiani, S., Gertler, P. J., Martínez, S., & Titunik, R. (2009). Housing, health, and happiness. *American Economic Journal: Economic Policy*, 1(1), 75-105. (Abdenur, 2009).

identificado que una de las ventajas de realizar mejoramientos in situ es que las redes sociales de los barrios y los niveles de cohesión dentro de la comunidad se mantienen intactos a través de los procesos de mejoramientos de vivienda o barrios (Abdenur, 2009)⁹. Evidencias similares se pueden encontrar en la región como Chile Barrio o Recuperación de Barrios (Magalhães et al., 2016)¹⁰.

Teniendo en cuenta que en Colombia existe un potencial de 2,08 millones de hogares en déficit cualitativo, el Gobierno nacional ha trazado la meta de mejorar las condiciones de vida de 225.000 hogares a través del programa de mejoramientos de vivienda Casa Digna, Vida Digna. La población objetivo del programa son aquellos hogares en déficit cualitativo, el cual se concentra en los quintiles 1 (17,2), 2 (23,3%) y 3 (9%). Este programa, además, contribuye al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), de manera particular al ODS 6: Agua limpia y saneamiento y al ODS 11: Ciudades y comunidades sostenibles, los cuales buscan asegurar el acceso de todas las personas a viviendas, servicios básicos adecuados, seguros y asequibles; como también mejorar las condiciones de los barrios marginales.

El proyecto de ley propone dos cambios relacionados con la operación de Subsidio Familiar de Vivienda para el mejoramiento de vivienda. En primer lugar, se propone que un hogar pueda ser sujeto por más de una vez al Subsidio de mejoramiento. Esta propuesta busca garantizar que el mejoramiento se convierta en un activo del hogar, sin importar la vivienda que esté habitando. Dado que los hogares en déficit cualitativo pueden vivir en arriendo en viviendas con dificultades para proveer los servicios de manera adecuada, se busca que una vez el hogar cambie de vivienda pueda ser sujeto de mejoramiento y así no vea reducida su calidad de vida. En segundo lugar, se propone darles prioridad a las intervenciones de conexión a servicios públicos en las intervenciones de mejoramiento de vivienda. Esto responde al hecho de que 2,1 millones de hogares se encuentran en déficit cualitativo por no tener acceso a agua para cocinar o servicios de alcantarillado adecuados.

La tenencia de la propiedad como instrumento para combatir la pobreza

El caso de Perú evidencia el impacto positivo entre la titulación y la seguridad percibida sobre la tenencia como también la inversión en mejoramientos de la vivienda por parte de los beneficiarios. En efecto, el 67% de los beneficiarios de títulos aseguraron percibir un cambio importante en la seguridad de tenencia, mientras que el 68% realizó inversiones en el mejoramiento de su hogar 4 años después del otorgamiento del título (Field, 2005). Además de esto, con el reconocimiento legal de los asentamientos informales, no solo se incentivaron inversiones en el hogar sino también se logró una valorización de las propiedades en promedio de un 25% (Fernandes, 2011)¹¹. Por ejemplo, en el programa Favela

9 Abdenur, A. (2009). Global review of political economy of slum improvement schemes: Constraints and policy orientations. *World Bank: Washington, DC, USA*.

10 Magalhães, F., Acosta Restrepo, P., Lonardon, F., & Moris, R. (2016). Slum upgrading and housing in Latin America. New York: Inter-American Development Bank.

11 Fernandes, E. (2011). Regularization of informal settlements in Latin America (p. 52). Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

<p>Bairro, los beneficiarios obtuvieron una valorización de las propiedades de entre el 80% y 120% (Fernandes, 2011; Brakarz & Engel Aduan, 2004)¹².</p> <p>En los trabajos de Magalhaes, et al. (2016) y Medellín y Rojas (2011)¹³, se encuentra el desempeño comparativo de la política de vivienda en la región en las últimas décadas. De los elementos que se mencionan que no han tenido un avance tan pronunciado en las últimas décadas ha sido el avance en los procesos de titulación. En este sentido, el avance en una política de vivienda coherente con los procesos de movilidad social pasa por delimitar la tenencia de la propiedad, que conjuntamente con la política de mejoramientos y de subsidios de vivienda, complementa los esfuerzos de este proyecto para que las familias puedan gozar de la vivienda como un activo que los aleje de escenarios de pobreza.</p> <p>Si bien los esfuerzos vienen dando resultados favorables, es importante tener una visión de largo plazo que garantice cada vez mejor alternativas y opciones para el acceso a viviendas y entornos dignos e incluyentes. Así, el Gobierno Nacional quiere que la política de vivienda sea un instrumento todavía más efectivo para cerrar brechas sociales y sirva para hacer de Colombia un país más igualitario, un sector que lidere el crecimiento económico, un sector lleno de certezas y con seguridad jurídica, un país donde el crecimiento urbano no se dé de manera desordenada.</p> <p>Con este proyecto de ley, se abordan las bases para consolidar la política de subsidios de vivienda como una política de Estado. Se busca corregir los problemas de focalización y fortalecer la complementariedad de todos los programas de vivienda. En este articulado, no solo se busca mejorar la eficiencia de la ejecución de los subsidios. Se busca que la política pública sea más eficaz para sacar a personas de la pobreza, que sea capaz de ofrecer mejores condiciones para que los ciudadanos puedan desarrollar sus proyectos de vida, y que en Colombia podamos dar un salto cualitativo en el potencial del sector para crear oportunidades y apalancar el crecimiento económico.</p> <p>De acuerdo con esta problemática habitacional, a través de las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad" se definieron dos objetivos fundamentales: i) profundizar el acceso a soluciones de vivienda digna de manera diferencial y ii) mejorar condiciones físicas y sociales de viviendas, entornos y asentamientos precarios.</p> <p>Para cumplir estos propósitos la política de vivienda se diseñó de manera holística, con el fin de atender las necesidades de los hogares de acuerdo con sus características, buscando además focalizar las inversiones en las poblaciones más vulnerables. Se desarrolló un esquema de políticas basado en dos grandes frentes de acción. En primer lugar, a través de subsidios y coberturas a las tasas de interés de créditos hipotecarios o leasing habitacionales, programas para ahorro y arrendamiento se busca reducir el déficit cuantitativo de vivienda. En este primer frente de acción, el Ministerio de Vivienda une una serie de programas y estrategias</p> <p><small>¹² Brakarz, J., & Aduan, W. E. (2004). Favela-Bairro: scaled-up urban development in Brazil. Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo. ¹³ Rojas, E., & Medellín, N. (2011). Housing policy matters for the poor: Housing conditions in Latin America and the Caribbean, 1995-2006 (No. IDB-WP-289). IDB Working Paper Series</small></p>	<p>para el acceso digno a vivienda, dentro de estos se encuentra el programa "Mi Casa Ya", "FRECH VIS" y "Semillero de Propietarios". El segundo se centra en el mejoramiento de las condiciones de las viviendas y sus entornos, a través del programa "Casa Digna, Vida Digna", con el objetivo de reducir el déficit cualitativo de vivienda.</p> <p>Así, la política de vivienda que se ha construido cuenta con tres atributos: (i) estabilidad; (ii) articulación; e (iii) integralidad. A continuación, se presentan los programas de acceso a vivienda urbana.</p> <p>Programas del Gobierno Nacional</p> <p>Mi Casa Ya</p> <p>Mi Casa Ya es un programa de subsidios que otorga el Gobierno Nacional para la adquisición de vivienda nueva urbana, que inició operación en el 2015. Este programa facilita la compra de vivienda en cualquier municipio del país y está dirigido a familias no propietarias, que no hayan sido beneficiarias de algún subsidio familiar de vivienda en el territorio nacional y cuyos ingresos no superen los 4 salarios mínimos. El programa facilita el cierre financiero de los hogares, a través de la asignación de un subsidio familiar de vivienda de 30 salarios mínimos si el hogar tiene ingresos mensuales hasta de dos salarios mínimos, o de 20 salarios mínimos si el hogar tiene ingresos entre dos y hasta cuatro salarios mínimos. El programa otorga además cobertura a la tasa de interés de cinco puntos porcentuales si el hogar adquiere una vivienda de interés prioritario o de cuatro puntos porcentuales si el hogar adquiere una vivienda de interés social. Para acceder a estos beneficios, el hogar debe contar con un crédito hipotecario o una operación de leasing habitacional aprobado. Adicionalmente, a partir del decreto 1533 de 2019 se habilita la concurrencia del subsidio familiar de vivienda con el de las cajas de compensación para los hogares con ingresos hasta los dos salarios mínimos.</p> <p>Desde que se inició el programa en 2015 y con corte a junio de 2020, se han asignado 102.842 subsidios, con una tendencia creciente en los años que muestra la consolidación y efectividad que ha tenido el programa. Al evaluar la ejecución del programa por nivel de ingresos se evidencia que en últimos tres años más del 50% de los subsidios se otorgaron a hogares con ingresos mensuales menores a dos salarios mínimos. De manera particular, durante el periodo del Gobierno Duque, desde agosto de 2018 se ha asignado un total de 65.881 subsidios, de los cuales el 63% (41.657 subsidios) han sido para hogares con ingresos mensuales hasta de dos salarios mínimos.</p> <p>FRECH VIS</p> <p>El programa de Cobertura Condicionada a la Tasa de interés – FRECH VIS, tiene como objetivo entregar coberturas a la tasa de interés para crédito hipotecario y leasing habitacional durante los primeros siete años de la obligación, para reducir el costo financiero en la adquisición de vivienda nueva de interés social (VIS) o vivienda de interés prioritario (VIP) a hogares con ingresos hasta de 8 salarios</p>
<p>mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV). Este instrumento se ha consolidado como un elemento fundamental para facilitar el acceso al sector financiero con un costo menor para la adquisición de vivienda de interés social, ha impulsado una dinámica favorable de las condiciones del mercado de vivienda de interés social y de crédito hipotecario, así como el acceso a vivienda tanto a hogares de ingreso bajos y medios.</p> <p>Desde enero de 2015 y con corte a junio de 2020, se han entregado un total de 148.117 coberturas, donde el 82% fue para vivienda VIS y el 18% para VIP. Durante el periodo del Gobierno Duque, es decir desde agosto de 2018 hasta junio de 2020, se han entregado un total de 41.458 coberturas, de los cuales el 88% (36.424 coberturas) han sido para la adquisición de vivienda nueva de interés social (VIS) y el restante 12% (5.034 coberturas) para vivienda de interés prioritario (VIP).</p> <p>Semillero de Propietarios</p> <p>Semillero de Propietarios es un programa de arrendamiento social que busca ayudar a los colombianos que ganan menos de 2 salarios mínimos, a tener una vivienda digna mediante el subsidio de una parte del canon de arrendamiento y el apoyo al ahorro del hogar. En su doble propósito de facilitar el acceso a una vivienda digna y contribuir a vincular los hogares al sistema financiero formal, el programa Semillero de Propietarios cuenta con dos modalidades: Semillero Arriendo y Semillero Ahorro. La primera modalidad pretende promover la formalización del arrendamiento y ser un vehículo facilitador para acceder a una vivienda digna y la segunda busca impulsar una cultura de ahorro y visibilizar a los hogares ante el sistema financiero con miras a facilitar la compra de vivienda. Semillero de Propietarios cuenta con un marco legal definido los decretos 2413 de 2018 y 2058 de 2019.</p> <p>Actualmente con corte a junio, el programa tiene 286.349 hogares inscritos en 33 departamentos, 75 gestores inmobiliarios registrados, 1050 viviendas habilitadas y 698 subsidios asignados.</p> <p>Casa Digna, Vida Digna</p> <p>Casa Digna, Vida Digna es el programa de mejoramiento integral de viviendas y entornos que lidera el Ministerio de Vivienda en asocio con el Departamento de Prosperidad Social y los gobiernos de las entidades territoriales. El objetivo de este programa es reducir el déficit cualitativo de vivienda mediante la realización de 600.000 intervenciones de mejoramiento para 2022. El programa supone intervenciones en tres componentes: titulación de viviendas, intervenciones de mejoramiento y acciones de mejoramiento de entornos. Las intervenciones propuestas atacan los componentes habitacionales del Índice de Pobreza Multidimensional, a saber: acceso a fuente de agua mejorada inadecuada eliminación de excretas, pisos inadecuados y hacinamiento crítico.</p> <p>Asimismo, Casa Digna, Vida Digna promueve la nueva agenda urbana introduciendo a la política pública un nuevo concepto de calidad de vivienda desde la política pública: un cambio en el concepto de calidad de la vivienda dentro de la</p>	<p>política pública: construcción de comunidad (con enfoque en participación e inclusión), resiliencia y sostenibilidad.</p> <p>Por parte del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio se tiene como meta 56.600 titulaciones, 55.810 mejoramientos integral de barrios y equipamientos y 112.590 mejoramientos de vivienda. Así, en el primer semestre de 2020 en cuanto a mejoramiento de vivienda para 13 municipios se han registrado 9.332 hogares y 6.257 postulados de los cuales 2.804 han sido habilitados para la realización de sus obras.</p> <p>En total el programa CDVD en su primera convocatoria está gestionando la ejecución de 8.164 mejoramientos contratados por un valor de \$88.769 millones de pesos y generará hasta 22.609 empleos directos en un plazo de 9 meses para 13 municipios.</p> <p>A través de estos programas de vivienda se atiende a hogares de ingresos bajos y medios, se aportará a la reducción del déficit habitacional, al cierre financiero para la adquisición de vivienda, así como dinamizar el mercado de vivienda, la generación de valor agregado del sector edificador, la creación de puestos de trabajo y el cumplimiento de las metas del PND 2018-2022.</p> <p>Parte II: acceso a la vivienda y promoción del sector rural</p> <p>Según el anexo técnico del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad", "En 2017, el déficit habitacional rural fue de 1,60 millones de hogares (51,63%), de los cuales 95.744 (3,09%) necesitaban vivienda nueva; y 1,50 millones (48,54%) requerían mejoramiento de vivienda (DANE, 2017b) (gráfica III-13). Respecto a estos últimos, 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."</p> <p>Posteriormente, a partir del censo nacional de población y vivienda se calculó un déficit habitacional de 36,6% que afecta a más de 5,1 millones de hogares colombianos (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2020). Dicho déficit fue de 24,8% para zonas urbanas y 80,9% para espacios rurales, esto indica una carencia habitacional 2 veces más crítica en la ruralidad. Asociado a lo anterior se encuentran altos índices de pobreza rural, al respecto para el año 2018 el índice de pobreza multidimensional (IPM) alcanzó un promedio nacional de 19,6%, 13,8% en áreas urbanas y 39,9% en rurales (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2020), al igual que el indicador anterior evidencia una incidencia mayor de pobreza rural que triplica la urbana.</p> <p>En estas condiciones, la mayoría de las viviendas rurales presentan deficiencias que afectan de manera importante la calidad de vida de quienes la habitan. No cuentan con servicios públicos o acceden de manera limitada a servicios como agua para cocinar y recolección de basuras, tienen pisos de materiales precarios, y los hogares se encuentran en condiciones de hacinamiento. Esto se ve agravado en la medida en que "sus habitantes disponen de menos oportunidades para generar ingresos y su remuneración equivale, en promedio, al 79% de un salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV). Además, sólo el 5,2% de los hogares rurales</p>

<p><i>dispone de financiación para el desarrollo de sus actividades agropecuarias.” (BASES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad. Departamento Nacional de Planeación, 2019).</i></p> <p>Dado los resultados anteriores que mantienen altas las deficiencias habitacionales de la población rural , surge la necesidad en el proyecto de ley “Por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat”, de contribuir en mejorar las condiciones de habitabilidad, construcción y mejoramiento de la vivienda social en espacios rurales del país, buscando contribuir en la creación de 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.</p> <p>Precisamente la política pública de vivienda rural del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, surge en aplicación de la competencia asignada en el artículo 255 de la Ley 1955 de 2019 que expidió en Plan Nacional de Desarrollo, en virtud de la cual se viene desarrollando un diagnóstico sobre la evolución del subsidio de vivienda desde la normativa y las acciones llevadas a cabo por el Estado en los últimos treinta años, complementando con información directa de las entidades territoriales a partir de la estrategia de consulta regional desarrollada por el Viceministerio de Vivienda.</p> <p>Este diagnóstico que incluye revisión documental y participación de entidades, comunidades, gremios entre otros, permite afirmar que a pesar de los esfuerzos del Estado por disminuir las altas tasas de pobreza e inequidad que afectan a la población rural del país, los programas de vivienda no han sido suficientes para generar cambios significativos en la calidad de vida de esta población con necesidades habitacionales, tornándose necesaria la construcción e implementación de una política pública de vivienda rural que conjugue aspectos técnicos, sociales, culturales, económicos y ambientales.</p> <p>A continuación se mencionan brevemente los problemas identificados en los anteriores programas de vivienda: i) asignaciones inadecuadas de recursos, debido a que los subsidios no llegaron a la población pobre con mayores necesidades habitacionales; ii) alta dispersión de subsidios, limitando la generación de economías de escala, aumentando costos operativos y disminuyendo la eficiencia en la ejecución de proyectos de VISR; iii) limitada concepción de la vivienda como infraestructura física, que no vincula ni la participación comunitaria ni las prácticas socioculturales y productivas de quienes la habitan, desconociendo la incidencia de la vivienda como un factor para el desarrollo humano, rural y sostenible; iv) desconocimiento de los efectos que han tenido los programas de vivienda rural en el mejoramiento de la calidad de vida de la población beneficiaria, debido a que no existió un esquema de evaluación articulado a nivel nacional, entre otros aspectos determinantes.</p> <p>De la situación anterior se desprende la necesidad de contar con una ley de la república que permita ofrecer un enfoque diferencial que garantice la atención de la población rural en su variada particularidad y se garantice la superación de la exclusión social, la marginalidad política, la desigualdad económica, así como que se haga énfasis en la condición especial de vulnerabilidad.</p>	<p>Para el efecto es determinante sentar unos criterios que respondan a los problemas encontrados y que al ser implementado permitan contar con una política pública de vivienda rural consolidada, estos criterios son (1) la Eficiencia en la construcción, esto implica aplicar soluciones tradicionales e innovadoras, que garanticen la optimización de los recursos, costos y tiempos de ejecución; (2) el desarrollo progresivo, representado en viviendas que responden a las necesidades y que permiten en forma posterior ampliar o mejorar los espacios cumpliendo con la normatividad vigente; (3) la eficiencia en el modelo operativo, que permita simplificar los procesos operativos, disminuir los actores e intermediarios de la cadena y con un riguroso seguimiento; (4) el diálogo social y participativo, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los beneficiarios fomenta la participación social y comunitario, a su vez promueve el diálogo con entes territoriales y comunidades para identificar las necesidades habitacionales, prácticas socioculturales y productivas que influyen en el uso de los espacios habitacionales de los hogares rurales en los diversos territorios del país. (5) un diseño participativo de las soluciones de vivienda, en donde las comunidades tengan la posibilidad de participar en el diseño de las tipologías de vivienda rural; y (6) la regionalización de los proyectos, identificando empresas regionales que ejecuten las obras de vivienda rural en su territorio, generando economías de escala y mejorando las operaciones técnicas y logísticas de los proyectos, con pleno estímulo del empleo local.</p> <p>Dado el bajo desarrollo de infraestructura vial y conectividad, muchas poblaciones rurales quedan por fuera de los programas sociales del Estado. En este contexto, el presente proyecto de ley reconoce dichas dificultades ocasionadas por el aislamiento de algunas zonas del país donde no hay infraestructura vial terrestre y el acceso se da por modo fluvial, aéreo o por cualquier otro medio mecánico o animal, para que se aumente el monto de los subsidios siempre que exista un excesivo costo en el transporte de materiales, debido a la distancia y a las condiciones de difícil acceso.</p> <p>A su vez se busca dinamizar la fuente de recursos para la vivienda rural, especialmente en la flexibilización en lo requisitos de los proyectos de vivienda rural que deban tramitarse mediante el Sistema General de Regalías contando con un proyecto tipo de carácter general, sin sacrificar el cumplimiento de requisitos de viabilidad técnica y financiera.</p> <p>También se busca la promoción de acciones de financiación de vivienda rural mediante mecanismos de promoción del crédito hipotecario y de leasing habitacional que hoy están habilitados para la vivienda urbana, y que deben ponerse a tono en la competencia rural. Lo anterior a través de la financiación, con cargo al presupuesto de inversión de la entidad otorgante del subsidio familiar de vivienda rural, del costo de las primas y demás gastos asociados a la expedición de garantías que permitan respaldar el acceso a créditos hipotecarios y operaciones de leasing habitacional para la adquisición de unidades de vivienda rural.</p> <p>Se incluye el valioso aporte de las Cajas de Compensación Familiar en materia de vivienda rural, a través de permitirles que destinen recursos para la compra y/o construcción de vivienda rural en lugares por fuera de su jurisdicción, y se propone una adecuada reglamentación de las condiciones para la inversión privada en</p>
<p>materia de vivienda rural en cualquiera de sus modalidades, como obras por impuestos o a través del mecanismo de las donaciones.</p> <p>Este articulado propenderá por el despliegue de acciones de coordinación entre actores públicos y privados que permitan focalizar adecuadamente los recursos destinados a atender el déficit habitacional rural que afecta a más de 2,3 millones de hogares del país.</p> <p>Parte III. ordenamiento y planificación del territorio</p> <p>Durante el último siglo Colombia ha presentado un acelerado proceso de urbanización. Entre 1951 y 2017 el porcentaje de población urbana aumentó 40%, pasando de 39% a 79%. Con esta cifra, el país supera el promedio de urbanización mundial de 55% y se aproxima al promedio de países de la OCDE que se ubica en 80% (The World Bank, 2018)¹⁴. A diferencia de otros países de la región como Argentina, Chile o Perú que presentan un desarrollo mono céfalo, concentrado en la ciudad capital, Colombia presenta un sistema de ciudades poli-céntrico.</p> <p>Si bien la región metropolitana de Bogotá concentra alrededor del 25% de la población y genera alrededor del 30% del PIB nacional (Alcaldía Mayor, 2018)¹⁵, estudios realizados desde los años 60 demuestran un esquema de núcleos adicionales configurado por Medellín, Cali, Barraquilla, Bucaramanga, Cartagena y Manizales (DNP, 2014)¹⁶. Adicionalmente y en años más recientes, municipios como Turbo, Soledad, Girón, Mosquera y Yumbo con tasas de crecimiento poblacional del 32%, 32%, 29% y 27% respectivamente, se han configurado como importantes centros urbanos, ampliando la constelación de ciudades del país (DANE, 2018)¹⁷.</p> <p>Este crecimiento poblacional acelerado y la preponderancia de las ciudades en Colombia han demandado la creación de un sistema de planificación territorial sólido que fomente y direccionen el desarrollo urbano planificado. La Ley 388 de 1997 es seguramente uno de los instrumentos de política pública relacionado con el ordenamiento territorial más importante del país. Esta ley establece, entre otros, los principios que orientan el ordenamiento del territorio y contiene las reglas generales con sustento en las cuales las entidades territoriales deben adoptar y revisar sus Planes de Ordenamiento Territorial.</p> <p>A pesar de los esfuerzos y avances en la política de ordenamiento territorial, esta ha tenido dificultades en su implementación. Si bien todos los municipios del país adoptaron sus Planes de Ordenamiento Territorial posterior a la adopción de la Ley 388 de 1997, actualmente la gran mayoría de estos instrumentos se encuentra desactualizado. De acuerdo con la información recabada por el Ministerio de</p>	<p>Vivienda, Ciudad y Territorio¹⁸ a la fecha, 951 municipios de un total de 1.103 (86%) tenían sus POT desactualizados, es decir, que vencieron sus vigencias de largo plazo. De estos, 191 han adelantado algún trámite en su proceso de revisión así: 45 en concertación, 53 en formulación, 93 en fase preliminar y diagnóstico.</p> <p>La débil implementación de los instrumentos de planificación en conjunto con el crecimiento poblacional y su concentración en ciudades han resultado en un proceso de expansión urbana no planificada. Si bien Colombia no tiene una base de datos unificada que dé cuenta precisa del porcentaje de las ciudades originada de manera no planificada, diferentes cifras permiten entender la dimensión de este fenómeno. El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” enuncia que en 2017 1.2 millones de hogares habitaban en Asentamientos Humanos de Desarrollo Incompleto (ADHI) (DNP, 2019)¹⁹. Por su parte, la ONU calcula que el número de personas en asentamientos de origen informal podría llegar a 8,7 millones en 2020, lo que correspondería al 20% de la población urbana (2010)²⁰.</p> <p>Adicionalmente, Torres estableció que para comienzos del siglo las áreas urbanas de origen informal representaban alrededor del 24% del total del entorno construido de las ciudades (DNP, DDUPA, 2009)²¹. Esta cifra que asciende a más de 30.145 hectáreas, si bien está distribuida en todo el territorio nacional se concentra mayoritariamente en las principales ciudades del país (Marín, 2015)²².</p> <p>En resumen, el acelerado crecimiento poblacional en Colombia hace necesario el desarrollo instrumentos de planificación y desarrollo sólidos y de fácil aplicación. Estos instrumentos deben fomentar un desarrollo urbano formal que permita habilitar el suelo requerido para solventar el déficit de vivienda existente y la provisión de servicios e infraestructura de soporte.</p> <p>Debido a las razones antes expuestas, es necesario ajustar y complementar la Ley 388, sus modificaciones y decretos reglamentarios posteriores. Esto, con el fin de mejorar la aplicabilidad de los instrumentos de planificación, facilitar su implementación y asegurar un desarrollo formal que contribuya a construir un país más equitativo.</p> <p>El Título III del presente acto legislativo se titula “Planificación y Desarrollo del Territorio”. Este aparte contiene un conjunto de propuestas normativas que tienen como objetivo consolidar una planificación y un desarrollo territorial simple y</p>

¹⁴ Banco Mundial, 2019. *Vivienda Digna Para Todos*. Bogotá D.C.
¹⁵ 2004. *Plan De Ordenamiento Territorial (POT)*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
¹⁶ Departamento Nacional de Planeación, 2014. *Misión Sistema De Ciudades*. Bogotá D.C.
¹⁷ Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2020. *Censo Nacional De Población Y Vivienda 2018*. [en línea] Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivienda-2018> [Fecha de consulta: marzo 18 2020].

¹⁸ Corresponde a información recabada en por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio vía consulta a CAR, Gobernaciones y municipio, en el marco de la asistencia técnica que se presta en materia de revisión de POT.
¹⁹ Departamento Nacional de Planeación, 2018. *Plan Nacional De Desarrollo: Pacto Por Colombia Pacto Por La Equidad 2018-2022*. Bogotá D.C.
²⁰ Departamento Nacional de Planeación, 2019. *Documento CONPES 3977 “Declaración De Importancia Estratégica Del Proyecto De Inversión Implementación Del Programa De Cobertura Condicionada Para Créditos De Vivienda Segunda Generación Nacional, A Través Del Programa Cobertura A La Tasa De Interés Y Del Proyecto Subsidio Familiar De Vivienda Nacional, A Través De Los Programas Mi Casa Ya Y Semillero De Propietarios.”* Bogotá D.C.
²¹ Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Desarrollo Urbano y Política Ambiental, 2009. *Documento CONPES 3604 “Lineamientos para la consolidación de la política de Mejoramiento Integral de Barrios MIB”* Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/3604.pdf>. En Marín, 2015. *Discurso Sobre Hábitat En La Formulación De La Política Pública De Mejoramiento Integral De Barrios En Santiago De Cali*. Cali.
²² Marín, 2015. *Discurso Sobre Hábitat En La Formulación De La Política Pública De Mejoramiento Integral De Barrios En Santiago De Cali*. Cali.

<p>transparente y que cuente además con sólidos instrumentos de financiación que aseguren un desarrollo urbano sostenible. Estos ajustes e iniciativas normativas buscan garantizar el derecho a la vivienda y un hábitat digno para los colombianos. Para abarcar las diferentes dimensiones de la planificación y el desarrollo territorial, el Título III se compone de tres capítulos: i) Ordenamiento Territorial y Desarrollo urbano, ii) Insumos para la Planificación Territorial iii) y Espacio Público e infraestructura social.</p> <p>Las disposiciones de este Título contienen un conjunto de soluciones a retos del ordenamiento territorial que se sustentan en necesidades concretas tales como:</p> <p>Capítulo I: Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano</p> <ul style="list-style-type: none"> • Optimizar la concertación ambiental en los procesos de revisión y ajuste de los Planes de Ordenamiento Territorial. • Fortalecer los instrumentos de captura de valor del suelo para fortalecer las finanzas municipales a través de: la implementación del Catastro Multipropósito. • Aclarar los contenidos y procedimientos para la formulación y adopción de planes parciales. • Actualizar las reglamentaciones a las nuevas dinámicas del mercado inmobiliario, dando en muchos casos claridad a través de este instrumento de Ley sobre disposiciones anteriores. • Promover condiciones para la generación de soluciones de vivienda y equipamientos públicos en los ETCR. • Precisar las reglas sobre el reconocimiento de edificaciones en asentamientos humanos legalizados. • Proveer un mecanismo de financiamiento del proceso de acreditación de los profesionales que se dedican al desarrollo de edificaciones, entre otros. <p>Capítulo II: Insumos para la planificación territorial</p> <ul style="list-style-type: none"> • Crear el Sistema Terra para integrar los trámites asociados al sector Vivienda, Ciudad y Territorio. • Crear y consolidar el Observatorio de Dinámica Inmobiliaria (OSDI). • Fortalecer el Sistema de Información Geográfica para la Planeación y el Ordenamiento Territorial (SIGOT). <p>Capítulo III: Espacio Público e Infraestructura Social</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar los instrumentos de administración, mantenimiento y aprovechamiento económico del espacio público. <p>Capítulo I</p> <p>1. Optimizar la concertación ambiental en los procesos de revisión y ajuste de los Planes de Ordenamiento Territorial</p>	<p>El numeral 1 del artículo 24 de la Ley 388 de 1997, el cual se ocupa de las instancias de concertación de asuntos ambientales del POT define que el tiempo establecido para la concertación de los asuntos ambientales es de 30 días. La evaluación de esta disposición indicó que este tiempo no es suficiente, razón por la cual muchos municipios no culminan su proceso de revisión. Por esa razón, la modificación del numeral amplía el plazo de concertación de 30 a 45 días.</p> <p>Esta modificación favorecerá potencialmente a 146 POT que actualmente se encuentran en proceso de diagnóstico y formulación a nivel nacional²³.</p> <p>Adicionalmente, en el artículo 24 de la Ley 388 de 1997 se incluye un párrafo con el que se precisa el procedimiento para realizar la concertación ambiental de los POT cuando más de dos autoridades ambientales cuentan con jurisdicción en el municipio o distrito formulador. Actualmente, este procedimiento representa dificultades, debido a que ante la ausencia de una instancia de coordinación, el pronunciamiento individual por parte de las autoridades ambientales genera reprocesos y confusiones en las entidades territoriales. La disposición propuesta llena un vacío normativo al crear un mecanismo para que las dos autoridades ambientales con competencias en el municipio adelanten un solo pronunciamiento que sea integral y congruente, con lo cual se optimizarán los tiempos del proceso y se mejorará su efectividad al clarificar y facilitar la interacción de la entidad territorial y las autoridades ambientales.</p> <p>Esta disposición impactará positivamente los procesos de revisión y ajuste de los POT de 34 municipios que integran las 6 áreas metropolitanas de Colombia y que cuentan con doble autoridad ambiental. Potencialmente, esta precisión beneficiará también a los municipios integrantes de la Región Metropolitana de Bogotá, en virtud del proyecto de Ley recientemente aprobado por el Congreso de la República.</p> <p>2. Fortalecer los instrumentos de captura de valor del suelo para fortalecer las finanzas municipales a través de: la implementación del Catastro Multipropósito</p> <p>El Ministerio, Ciudad y Territorio será la entidad encargada de administrar el Fondo Cuenta de Catastro Multipropósito. El proyecto no tiene personería jurídica y por tanto no modifica la estructura de la administración nacional ni crea entidades nuevas. Sin embargo, la propuesta habilita legalmente al Fondo Cuenta de Catastro Multipropósito para celebrar contratos de fiducia con sujeción a las reglas del derecho comercial y sin ser aplicables las limitaciones contenidas en el Estatuto General de Contratación de la administración pública. Lo anterior permitirá la constitución de patrimonios autónomos, por medio de los cuales se garantizará que los recursos que las entidades de diversa índole aporten al Fondo Cuenta del Catastro Multipropósito tengan un manejo independiente del presupuesto asignado al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, asegurando así transparencia y eficiencia en el manejo de los recursos.</p> <p>²³ Corresponde a información recabada en por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio vía consulta a CAR, Gobernaciones y municipio, en el marco de la asistencia técnica que se presta en materia de revisión de POT.</p>
<p>Con estas facultades, el Fondo Cuenta de Catastro Multipropósito será un instrumento ejecutor para la implementación de la Política de Catastro Multipropósito que busca aliviar el rezago del país en esta materia (en 2019 únicamente el 5.58% del territorio nacional tenía información catastral actualizada según el diagnóstico del CONPES 3958 de 2019). Además, el Fondo será indispensable para el logro de la meta del Plan Nacional de Desarrollo de actualizar 60% del territorio nacional a 2022 y 100% en el año 2030 (DNP, 2018)</p> <p>Este rezago, no solo tienen condiciones sociales negativas asociadas con la falta de claridad en la tenencia de la tierra, sino que representa una pérdida en términos fiscales. Según cálculos del DNP los recaudos adicionales por cuenta de la actualización catastral son del orden de 4,1 billones de pesos (DNP, 2018), teniendo un impacto mayor en las ciudades emergentes y en los municipios aglomerados, que alcanzarían hasta un 50% de incrementos una vez se realicen la actualización catastral (cálculos DEUT-MVCT con fuente FUT, 2020).</p> <p>Fondo Cuenta de Catastro Multipropósito permitirá la integración de diferentes fuentes de financiación para la actualización catastral, incluyendo aportes de cooperación internacional, Presupuesto General de la Nación (PGN) y recursos locales, para consolidar una provisión continua de recursos que financien la actividad catastral, con lo que se asegura un aumento recaudo y acorde con la realidad del territorio.</p> <p>La propuesta incluye también modificaciones a lo establecido en el artículo 79 de la Ley 1955 de 2019 en lo relacionado con la responsabilidad de la prestación del servicio catastral. Este artículo define al IGAC como prestador del servicio catastral ante la ausencia de gestores catastrales. Con el artículo propuesto se avanza en la definición y en el nuevo modelo de prestación del servicio público catastral, en la medida en que se incluye un responsable en el ejercicio de dicha atribución pública; lo anterior genera una obligación y una atribución al municipio o distrito para que, en coordinación con la SNR, se pueda exigir del IGAC y de los Gestores Catastrales el adecuado cumplimiento de la gestión en comento.</p> <p>3. Aclarar los contenidos y procedimientos para la formulación y adopción de planes parciales</p> <p>El artículo 27 de la Ley 388 de 1997 define del procedimiento para la adopción de los planes parciales. Sin embargo, el artículo requiere de precisiones en varios aspectos, las cuales son hechas en las modificaciones propuestas para fomentar la agilidad, transparencia y la seguridad jurídica en el uso de este instrumento de planeación intermedia.</p> <p>Dentro de los principales ajustes se tiene: i) se definen las reglas aplicables ante la radicación incompleta del proyecto de plan parcial; ii) se establece la 'viabilidad' como el acto administrativo que brinda solidez jurídica a las decisiones de fondo del plan parcial y sobre el cual debe versar el trámite de concertación ambiental; iii) se aclara que las normas ambientales a tener en cuenta en la concertación son las vigentes al momento de la expedición del acto de viabilidad; iv) se precisan las reglas para el ajuste y modificación posterior del plan parcial, así como para los casos de</p>	<p>cambio de norma entre la expedición de la viabilidad y su adopción; v) se refuerza la obligación del alcalde de adoptar el plan parcial una vez surtido el proceso de concertación y vi) y se aclaran las reglas sobre la vigencia de los planes parciales.</p> <p>Estas modificaciones tendrán impactos significativos tanto en los planes parciales que actualmente se tramitan como en los futuros proyectos. De una muestra de 156 proyectos del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, se identificaron 36 proyectos cuyo proceso de formulación se ha extendido por más de un año. Estos proyectos ubicados en Bogotá, Barranquilla, Bello, Bucaramanga, Cali, Cúcuta, Envigado, Floridablanca, Girón, Ibagué, Medellín, Palmira, Piedecuesta, Riog Negro, Soacha, y Villavicencio tienen un potencial para la construcción de 166.211 viviendas de interés social, la generación de 559.642 empleos y la atracción de \$ 39 mil millones de inversión.</p> <p>Adicionalmente, de la muestra de 156 proyectos realizada por el Ministerio de Vivienda, 14 planes parciales han superado, por más de 4 meses, los términos de concertación ambiental establecidos por el Decreto Nacional 1077 de 2015 (Artículos 2.2.4.1.2.3 y 2.2.4.1.1.9), impidiendo la construcción de 54.214 viviendas de interés social, la generación de 151.529 empleos y atracción de \$10.346.664.579.687 inversión.</p> <p>En lo referente a la obligatoriedad de adopción de los planes parciales posterior a la culminación del proceso de concertación, de los 156 proyectos 4 han superado, por más de 3 meses, los términos establecidos en el Decreto Nacional 177 de 2015 (Artículo 2.2.4.1.3.1). Lo anterior ha impedido adelantar los procesos de licenciamiento y posterior construcción de 10.823 viviendas de interés social, la generación de 36.293 empleos y la atracción de \$2.579.758.522.715 inversión.</p> <p>4. Actualizar las reglamentaciones a las nuevas dinámicas del mercado inmobiliario, dando claridad a través de este instrumento de Ley sobre disposiciones anteriores</p> <p>El artículo 117 de la Ley 388 de 1997 actualmente establece que la escritura con la que se incorpora el espacio público resultante de los procesos de urbanización y construcción debe otorgarse y registrarse antes de la iniciación de las ventas del proyecto respectivo. La modificación propuesta suprime la constitución de la escritura para la transferencia de cesiones (espacio público) como requisito para el otorgamiento del permiso de ventas. Lo anterior evita que se tengan que reversar o devolver cesiones ya incorporadas en los casos en que los proyectos no se ejecutan. Este ajuste actualiza la norma al reconocer e incorporar en ella el modelo de preventa en la comercialización de proyectos inmobiliarios que surgió con el objetivo de evitar la acumulación de inventarios de vivienda y asegurar la ejecución de las obras. Se evitan así reprocesos que generan ineficiencias en el desarrollo de los proyectos constructivos.</p> <p>La modificación del numeral 4 del artículo 101 de la Ley 388 de 1997 solventa el problema de los municipios que no cuentan con lista de elegibles vigente²⁴ que</p> <p>²⁴ El artículo 21 de la Ley 1796 de 2016 estableció que los alcaldes deben designar a los curadores urbanos de conformidad con el resultado del concurso de méritos que se adelante para estos</p>

sirva para proveer el remplazo de los curadores urbanos que culminen el periodo individual para el cual fueron designados. En los casos en que no se cuenta con una lista de elegibles vigente, la ausencia de Curadores afecta negativamente los trámites de licenciamiento urbanístico y por ende el ciclo de construcción de proyectos de toda índole. La modificación propone la aplicación de la figura de "provisionalidad del curador urbano saliente", que permita a los Curadores en posesión desempeñar sus labores hasta la designación de un nuevo Curador entrante.

Las modificaciones a los artículos 23 y 24 de la Ley 388 de 1997, referidas a los conceptos de acción y actuación urbanística contribuyen a la seguridad jurídica, al naturalizar jurídicamente los actos administrativos (las clases de licencias urbanísticas) como actos de contenido particular y concreto y advertir sus efectos legales como actos que consolidan situaciones en cabeza de sus titulares; a contrario sensu de las acciones urbanísticas, definidas como actos administrativos de carácter general que no consolidan situaciones jurídicas.

5. Promover condiciones para la generación de soluciones de vivienda y equipamientos públicos en los ETCR

Con el fin de facilitar la construcción de vivienda y la dotación de servicios públicos y equipamientos, permitiendo la consolidación de los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) en los suelos rurales, se incluye en el proyecto de Ley una disposición titulada "Proyectos de vivienda y usos complementarios en el proceso de reincorporación y normalización". El objetivo es otorgar condiciones especiales para los ETCR que permitan la construcción de viviendas y equipamientos sociales para la provisión de servicios esenciales sin depender exclusivamente de la revisión o modificación de los POT. Estos procesos, que toman en promedio entre 12 y 40 meses, retrasarían la aprobación de proyectos indispensables en los ETCR ubicados en 24 municipios, de los cuales 16 tienen el POT desactualizado; 5 están en formulación; 2 vigentes y 1 ya revisado.

6. Precisar las reglas sobre el reconocimiento de edificaciones en asentamientos humanos legalizados.

La modificación del artículo 122 del Decreto Ley 2106 de 2019 obedece a la necesidad de aclarar el alcance de su aplicación de acuerdo con las consultas y mesas de trabajo en las que ha participado el Ministerio de Vivienda. Los ajustes son: i) se asigna en el alcalde municipal la competencia para el estudio, trámite y decisión de las solicitudes de reconocimiento de edificaciones en asentamientos humanos legalizados; ii) se establece explícitamente la posibilidad de delegación de esta competencia por parte del alcalde municipal; iii) se incluyen los "usos complementarios" al concepto de edificaciones de vivienda de interés social con el objetivo de incluir dentro de los procesos de reconocimiento las edificaciones que alberguen usos complementarios al residencial.

efectos. Este concurso de méritos será adelantado por el Departamento Administrativo de la Función Pública con apoyo de la Superintendencia de Notariado y Registro.

Finalmente, en virtud de lo previsto en el artículo 110 de la Ley 489 de 1998, la propuesta posibilita que los municipios y distritos puedan suscribir convenios con curadores urbanos para el estudio trámite y decisión de los reconocimientos de las viviendas en asentamientos legalizados. Lo anterior garantizando siempre que el trámite sea adelantado sin costo para el solicitante. Esta es una disposición de altísima relevancia por el impacto práctico que tiene en la posibilidad de mejorar las condiciones de vida de los habitantes de asentamientos humanos legalizados.

7. Proveer un mecanismo de financiamiento del proceso de acreditación de los profesionales que se dedican al desarrollo de edificaciones, entre otros.

La Ley 400 de 1997 fijó la obligación de demostrar la experiencia profesional y las calidades de los profesionales que intervienen en el desarrollo de edificaciones y la Ley 1796 de 2016 determinó que el cumplimiento de tales requisitos, es decir, la acreditación profesional, se realizaría a través del Registro Único Nacional de Profesionales. No obstante, estas normas no establecieron los mecanismos de financiación mediante los cuales las entidades encargadas de su implementación podrían llevarlo a cabo, por tal razón, se hace necesario fijar un tributo, en la modalidad de tasa, para su financiación.

Así, atendiendo lo establecido en el artículo 338 de la Constitución Política, el artículo propuesto establece el sistema y método que autorizaría al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a hacer la determinación de la tarifa de la tasa.

El proceso de acreditación incluye tres etapas: i) validación de la experiencia profesional, ii) elaboración e implementación del examen de acreditación profesional, y iii) administración y sostenimiento del Registro Único Nacional de Profesionales Acreditados.

La estructura del proceso de acreditación exige que los recursos provenientes del cobro de la tasa sean manejados mediante instrumentos que garanticen eficiencia y transparencia en su destinación. Por tal razón, se propone la fiducia mercantil como el mecanismo idóneo para realizar el giro de los recursos a las entidades participantes del proceso de acreditación.

Según cálculos del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio el universo de profesionales que deberán presentar las pruebas de idoneidad y conocimiento de la Ley 400 de 1997 es de aproximadamente 15 mil profesionales. Esta cifra establecida con base en información suministrada por parte del Colegio de Curadores para la ciudad de Bogotá, y con la participación de las demás ciudades en la solicitud de licencias a las curadurías o secretarías de planeación en los últimos 3 años.

En definitiva, este proceso de acreditación profesional tiene por objeto dar alcance a las medidas enfocadas en la protección del comprador de vivienda y al incremento de la estabilidad y seguridad técnica de las edificaciones construidas considerando que, según datos del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio se expidieron aproximadamente 13.000 licencias en el 2018 y 20.000 en el 2019. La acreditación asegura un mayor rigor en la verificación del personal que interviene en el desarrollo

de los proyectos, mediante la intervención de profesionales expertos e idóneos en el diseño, supervisión y construcción.

Capítulo II

1. Crear el Sistema Terra para integrar los trámites asociados al sector Vivienda, Ciudad y Territorio

El Sistema Nacional de Información en Vivienda y Ordenamiento Territorial – TERRA será un sistema que permitirá realizar estandarizar y controlar el proceso de trámite y expedición de licencias de acuerdo con lo establecido en la normativa nacional y las definiciones particulares de cada una de las entidades territoriales a través de sus POT. El objetivo último es simplificar los procesos de licenciamiento a nivel nacional, recortando sus tiempos y asegurando transparencia en su trámite. Actualmente el trámite de licenciamiento consta en promedio de 15 pasos que se encuentran reglamentados a nivel nacional. Sin embargo, la carencia de sistemas de información se traduce en la incorporación de trámites adicionales por parte de las entidades territoriales y las Curadurías urbanas. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio ha encontrado un promedio de 60 trámites adicionales a nivel municipal, lo cual se traduce en procesos más largos que generan falta de transparencia y sobrecostos en la cadena productiva del sector vivienda y ordenamiento territorial.

A causa de estas ineficiencias, Colombia ocupó el puesto 89 de 190 en el Índice de facilidad de obtención de permisos para construcción del indicador *Doing Business* del Banco Mundial (2020)²⁵ para el año 2019 descendiendo dos posiciones con respecto a la medición del año anterior. En la medición sub-nacional del año 2017 fue posible evidenciar la heterogeneidad del trámite de licenciamiento en las 32 capitales de departamento del país. Según la información de *Doing Business* (2017)²⁶, el tiempo que toma obtener una licencia de construcción varía entre los 113 hasta los 563 días, según capital.

El Sistema Terra permitirá sistematizar y estandarizar los trámites de licenciamiento del sector de acuerdo con los lineamientos del Decreto Ley Antitrámites 2106 de 2019 y el Decreto 1077 de 2015. Adicionalmente, y de acuerdo con lo establecido en el Pacto por la Descentralización del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, el Sistema fomentará la transparencia en la medida que brindará información abierta a la ciudadanía sobre los procesos de licenciamiento. Esto facilitará un control urbano más eficiente, producirá información para el ordenamiento territorial y pondrá a Colombia en la vanguardia a nivel latinoamericano en sistemas de información para la gestión territorial.

2. Crear y consolidar el Observatorio de Dinámica Inmobiliaria (OSDI)

El Observatorio de Dinámica Inmobiliaria (OSDI) permitirá recolectar información sobre: oferta y demanda de productos inmobiliarios, transacciones, avalúos comerciales, hipotecas, costos de construcción y arrendamientos, entre otros. En esta medida, el OSDI facilitará el análisis de datos y permitirá al catastro

²⁵ World Bank. *Doing business 2020*. World Bank Publications, 2020.
²⁶ Doing Business Subnacional Colombia. (2017). Washington, DC: Banco Internacional para la Construcción y el Desarrollo/Banco Mundial.

multipropósito acercarse a valores cercanos a la realidad del mercado. Adicionalmente, permitirá a los municipios y las entidades nacionales contar con información para planear mejor su territorio y definir programas y políticas de vivienda más ajustadas a la realidad de sus territorios.

Cuando se alcance una cobertura a nivel nacional, el OSDI podrá integrar y complementar la información generada por diferentes iniciativas existentes. Por un lado, se encuentra la información generada por el DANE a través del Censo de Edificaciones para 55 municipios y que reporta licencias de construcción en el 27% de los municipios del país. Adicionalmente, Banco de la República ha diseñado una metodología para realizar seguimiento al comportamiento de los precios de la vivienda nueva con limitaciones en datos y en especial, en cobertura. En estos procesos de monitoreo y recolección de información participa también, desde el Gobierno Nacional la Superintendencia de Notariado y Registro.

A nivel municipal, algunos municipios se han esforzado ya en consolidar sus propios observatorios, como por ejemplo: El Observatorio Técnico Catastral de Bogotá, OIME en Medellín, Observatorio de Cali, Observatorio Urbano Local del Área Metropolitana de Barranquilla, Observatorio Metropolitano de Bucaramanga, entre otros. Igualmente, el artículo 2.2.2.9 del Decreto 148 de 2020, estableció que "los gestores catastrales podrán crear observatorios inmobiliarios (...) con el fin de incorporar las variaciones puntuales o masivas de los inmuebles en la base catastral", lo cual fomentará la aparición de nuevas fuentes de recolección de información.

Iniciativas privadas incluyen Coordinada Urbana (Camacol) y Galería Inmobiliaria que investigan y rastrean el mercado inmobiliario en el censo de edificaciones que realizan en 125 y 78 municipios, respectivamente.

La integración de esta información a través del OSDI permitirá consolidar un repositorio de datos de diferentes actores, ahorrar costos en los procesos de actualización catastral y brindará la oportunidad de que el país cuente con mayor cobertura para medir los cambios urbanos y de la dinámica inmobiliaria.

Tal y como lo enuncia el artículo, la implementación del OSDI requiere la articulación entre diferentes actores públicos y privados que recopilan información de la dinámica. El respaldo del Gobierno Nacional y el MVCT permitirá facilitar el acceso a la información a través de estrategias de las estrategias de gobierno abierto y ciudades inteligentes.

3. Fortalecer el Sistema de Información Geográfico para la Planeación y el Ordenamiento Territorial (SIGOT)

El Sistema de Información Geográfico para para la Planeación y el Ordenamiento Territorial (SIGOT) es una de las estrategias para fomentar la integración e interoperabilidad de datos del IGAC. La propuesta normativa permite al IGAC requerir y centralizar la información asociada a la planeación territorial de los municipios, distritos y departamentos. En la actualidad no existe una base de datos unificada a nivel nacional y además los instrumentos de planificación e información territorial no están disponibles para la consulta en línea. El SIGOT,

como repositorio de esta información asegurará el acceso a esta información. El SIGOT fortalecido, facilitará también la articulación de instrumentos de planificación en múltiples escalas territoriales y la recolección de información para la toma de decisiones en los diferentes niveles de gobierno.

Capítulo III

1. Desarrollar los instrumentos de administración, mantenimiento y aprovechamiento económico del espacio público

El artículo 7 de la Ley 9ª de 1989 establece:

Artículo 7º.- Los municipios y la Intendencia Especial de San Andrés y Providencia podrán crear de acuerdo con su organización legal, entidades que serán responsables de administrar, desarrollar, mantener y apoyar financieramente el espacio público, el patrimonio inmobiliario y las áreas de cesión obligatoria para vías, zonas verdes y servicios comunales. Así mismo, podrán contratar con entidades privadas la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico de los bienes anteriores.

Cuando las áreas de cesión para zonas verdes y servicios comunales sean inferiores a las mínimas exigidas por las normas urbanísticas, o cuando su ubicación sea inconveniente para la ciudad, se podrá compensar la obligación de cesión, en dinero o en otros inmuebles, en los términos que reglamenten los concejos, el consejo intendencial y las juntas metropolitanas. Si la compensación es en dinero, se deberá asignar su valor a los mismos fines en lugares apropiados según lo determine el Plan de Desarrollo o Plan de Desarrollo Simplificado. Si la compensación se satisface mediante otro inmueble, también deberá estar ubicado en un lugar apropiado según lo determine el mismo plan.

Los aislamientos laterales, parámetros y retrocesos de las edificaciones no podrán ser compensados en dinero ni canjeados por otros inmuebles.

Sin embargo, el desarrollo de los instrumentos de administración, mantenimiento y aprovechamiento económico del espacio público es casi inexistente a nivel nacional, con excepción de Bogotá, Medellín y Cali. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio ha identificado que una de las grandes barreras en la implementación de esta figura es el precario desarrollo normativo al respecto. Adicionalmente, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio reconoce la carencia de mecanismos flexibles que motiven la participación de la comunidad y los particulares en el mantenimiento, mejoramiento y conservación del espacio público.

Actualmente, las entidades territoriales no cuentan con un marco jurídico a nivel nacional claro y consistente con la jurisprudencia en materia de los instrumentos jurídicos para entregar en administración a terceros los bienes de uso público, no hay claridad frente a la autoridad competente para regular esta materia y no hay

controles desde la ley para un eventual aprovechamiento económico indebido por parte de un particular una vez terminado el plazo del instrumento.

Ahora, con la modificación del artículo 7º de la Ley 9ª de 1989, se identifican los instrumentos jurídicos (contratos, convenios y actos administrativos) para la administración por parte de terceros de los bienes de uso público; se determina que son los Alcaldes municipales o distritales los competentes para regular mediante decreto la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico del espacio público y se presume de derecho que en los actos y contratos que se expidan y suscriban para el aprovechamiento económico del espacio público, se encuentra contenida la cláusula de reversión, la cual operará una vez se extinga el plazo dispuesto en los dichos instrumentos.

A causa de la baja aplicación de estos mecanismos, las entidades territoriales pierden la oportunidad para desarrollar esquemas de operación y manejo de espacio público que permitan generar recursos para su propio mantenimiento, lo cual recae en los presupuestos locales. En Bogotá, de acuerdo con datos de la Defensoría del Espacio Público en el 2016 y 2017 se recaudaron recursos por valor de \$11.714 millones y \$12.387 millones respectivamente. Sumados, estos recursos equivalen al presupuesto asignado a dicha entidad en un año. Estos recursos provienen de sólo 61 Contratos de Administración y Mantenimiento del Espacio Público, lo que muestra el potencial de este tipo de instrumentos.

Ejemplo del potencial de estos instrumentos son también los Distritos Especiales de Mejoramiento y Organización Sectorial (DEMOS) reglamentados a través del Decreto Distrital 540 de 2018. Los tres proyectos DEMOS adoptados en Bogotá han conllevado al recaudo de más de 50.000 millones en un lapso de 5 años, que dirigidos para el mejoramiento del espacio público. Adicionalmente, por concepto de la Concesión de Mobiliario Urbano durante 2019, ingresaron a las arcas del Distrito Capital recursos por más de \$7.000 millones de pesos.

En este contexto, la propuesta de modificación del artículo 7º de la Ley 9ª de 1989 llena un vacío jurídico que dificulta a las entidades territoriales lograr el desarrollo de esquemas de aprovechamiento económico del espacio público que garanticen su recuperación, sostenibilidad económica y en últimas, su goce efectivo por parte de la ciudadanía.

Adicionalmente, este mecanismo puede contribuir significativamente a la reactivación del económica Post-Covid. El espacio público es el único en el que pueden cumplirse ciertas actividades garantizando el distanciamiento social y, por tanto, se convierte en una oportunidad para los sectores del entretenimiento y de la gastronomía que son los más afectados para desarrollar su actividad. Al mismo tiempo, constituye una fuente sostenible de recursos para el mantenimiento, mejoramiento y conservación de los espacios públicos aliviando la presión de los presupuestos locales.

TITULO IV: Régimen excepcional de propiedad horizontal para edificios o conjuntos de 5 o menos unidades de vivienda de interés social o vivienda de interés prioritario.

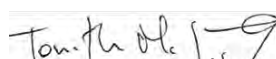
Las zonas de las ciudades del país que albergan asentamientos humanos precarios inicialmente informales, que han hecho tránsito a la formalización y han sido legalizados por la entidad territorial, vía acto administrativo de legalización o mediante su reconocimiento e incorporación en el plan de ordenamiento territorial respectivo, requieren de un régimen de propiedad horizontal más flexible que permita i) escriturar de manera independiente unidades inmobiliarias que comparten un mismo predio; ii) tener unas normas básicas de cuidado y protección de las zonas comunes más flexibles y acordes a las necesidades de estas viviendas y iii) facilitar el proceso de constitución de un órgano de dirección y administración en este tipo de propiedades horizontales, posibilitando incluso la administración conjunta por parte de los propietarios.

Con este propósito, los 7 artículos de este título flexibilizan algunas condiciones con respecto a la configuración de la propiedad horizontal en edificios o conjuntos de 5 o menos unidades de vivienda de interés social o vivienda de interés prioritario, en los siguientes aspectos:

- Reduce a un 50% los costos de protocolización de la escritura pública de propiedad horizontal.
- Se les exceptúa del trámite para la certificación de la existencia y representación legal de la persona jurídica.
- Se les exceptúa de la constitución de pólizas de seguros contra los riesgos de incendio y terremoto.
- Se deja como potestativo la conformación de la Asamblea General de Copropietarios dando la posibilidad a que se establezcan otros sistemas de toma de decisiones en el reglamento de propiedad horizontal.
- Se flexibilizan las reglas sobre la determinación de las expensas asumirán los copropietarios.
- Se deja como potestativo la creación de un fondo de imprevistos.
- Se flexibilizan las reglas en relación con los órganos de dirección y administración de la propiedad horizontal señalando que bastará con la designación de un administrador, o en su defecto, que los propietarios actuarán como administradores conjuntos.

Finalmente cabe señalar que, de conformidad con lo establecido en el Artículo 7º de la Ley 819 de 2003, el presente proyecto de ley no genera ninguna erogación fiscal adicional, enmarcando sus objetivos e instrumentos dentro de los presupuestos vigentes de las entidades mencionadas de conformidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Presentado al Honorable Congreso de la República por,


JONATHAN TYBALT MALAGÓN GONZÁLEZ
 Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

SECCIÓN DE LEYES
SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 24 de julio de 2020

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 158/20 Senado “**POR MEDIO DE LA CUAL SE DICTAN DISPOSICIONES EN MATERIA DE VIVIENDA Y HÁBITAT**”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio, DR. JONATHAN TYBALT MALAGÓN GONZÁLEZ. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **SÉPTIMA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
 Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 24 DE 2020

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **SÉPTIMA** Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

ARTURO CHAR CHALJUB

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 167 DE 2020
SENADO**

por medio de la cual se promueve la política pública de emprendimiento social.

Proyecto de Ley N° ___ de 2020

"Por medio de la cual se promueve la Política Pública de Emprendimiento Social."

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1° Objeto.

La presente iniciativa, tiene por objeto establecer lineamientos generales para la construcción de una Política Pública en materia de emprendimiento social, fomentar su reconocimiento y fortalecimiento por parte del Gobierno Nacional y las entidades públicas.

Artículo 2° Definiciones.

El **Emprendimiento Social** es aquel que tiene por objeto la generación de valor social; donde intervienen personas naturales o jurídicas con o sin ánimo de lucro, beneficiando a comunidades y/o poblaciones principalmente en condición de vulnerabilidad, satisfaciendo sus necesidades de bienes y servicios e involucrándolas en los procesos de creación de valor agregado económico y/o social.

Valor Social. Comprendido como un valor agregado para la sociedad en su conjunto y entorno; producto de una actividad encaminada a resolver necesidades sociales, a través de nuevos modos de relación social involucrando a la comunidad beneficiada.

Artículo 3° Lineamientos. Los lineamientos rectores de la política pública de emprendimiento social serán:

1. Identificar a los actores involucrados en emprendimiento social.
2. Generar programas con sectores y actores desde el nivel nacional al local para incentivar el emprendimiento social.
3. Articular el emprendimiento social con el ecosistema de emprendimiento en el país.
4. Promover mecanismos de financiación y sostenibilidad para el desarrollo del emprendimiento social.
5. Promover mecanismos de divulgación de emprendimiento social.
6. Promover el emprendimiento social con un enfoque para el desarrollo desde lo local a lo regional, impulsando la economía propia de los territorios.
7. Fortalecer la cultura emprendimiento social en el país.

f) Contribuir al fortalecimiento de los programas desarrollados por las entidades sin ánimo de lucro, dedicadas a la promoción del emprendimiento social

g) Desarrollar estrategias para la identificación, caracterización, seguimiento, monitoreo y evaluación del impacto del emprendimiento social en Colombia.

Artículo 7°. Modifíquese el artículo 18 de la Ley 1014 de 2006, el cual quedará así:

ARTÍCULO 18. ACTIVIDADES DE PROMOCIÓN. Con el fin de promover la cultura del emprendimiento y las nuevas iniciativas de negocios, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Programa Presidencial Colombia Joven y el Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, o la que hagan sus veces, darán prioridad a las siguientes actividades:

1. Feria de trabajo juvenil: Componente comercial y académico.
2. Macrorrueda de negocios para nuevos empresarios: Contactos entre oferentes y demandantes.
3. Macrorruedas de inversión para nuevos empresarios: Contactos entre proponentes e inversionistas y sistema financiero.
4. Concursos y ferias de orden nacional, departamental, distrital y/o municipal de emprendimiento social, dirigidos a emprendedores sociales y de negocio (Ventures).
5. Estrategias para promover la financiación de emprendimientos sociales por parte de inversión privada, pública y cooperación internacional.
6. Concursos para facilitar el acceso al crédito o a fondos de capital semilla a aquellos proyectos sobresalientes.
7. Programas de cofinanciación para apoyo a programas de las unidades de emprendimiento y entidades de apoyo a la creación de empresas: Apoyo financiero para el desarrollo de programas de formación, promoción, asistencia técnica y asesoría, que ejecuten las Fundaciones, Cámaras de Comercio, Universidades, incubadoras de empresas y ONG, **con énfasis en emprendimiento social.**
8. Foros, conversatorios, entre otros mecanismos: con el fin de promover la visibilización, el intercambio de experiencias exitosas, buenas prácticas, así como el impacto sobre las comunidades beneficiadas por la ejecución del emprendimiento social en el país, entre los actores involucrados.

8. Foros, conversatorios, entre otros mecanismos: con el fin de promover la visibilización, el intercambio de experiencias exitosas, buenas prácticas, así como el impacto sobre las comunidades beneficiadas por la ejecución del emprendimiento social en el país, entre los actores involucrados.

Parágrafo 1o. Recursos. El Gobierno Nacional a través de las distintas entidades, las Gobernaciones, las Alcaldías Municipales y Distritales, y las Áreas

Artículo 4°. Con el fin de promover el emprendimiento social, el Gobierno Nacional, a través de las distintas entidades estatales del orden nacional, departamental, distrital y/o municipal, desarrollarán programas para identificar, formar, acompañar e incentivar el emprendimiento social, teniendo en cuenta la oferta pública y privada existente.

Parágrafo 1o. Autorícese a las distintas entidades estatales del orden nacional, departamental, distrital y/o municipal para presupuestar y destinar anualmente, los recursos necesarios para el desarrollo del presente artículo. Con este fin, dichas entidades, podrán incluirlos en sus Planes de Desarrollo o en otros instrumentos de planeación.

Parágrafo 2o. Las entidades referidas en el presente artículo podrán desarrollar estos programas con las entidades sin ánimo de lucro dedicado al emprendimiento social, nacional y de reconocida idoneidad.

Artículo 5°. Adiciónese el numeral 16 al artículo 5 de la Ley 1014 de 2006, el cual quedará así:

ARTÍCULO 5o. RED NACIONAL PARA EL EMPRENDIMIENTO. La Red Nacional para el Emprendimiento, adscrita al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, o quien haga sus veces, estará integrada por delegados de las siguientes entidades e instituciones:

(...)

16. Un representante de las entidades sin ánimo de lucro dedicadas a promover el emprendimiento social, designado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

(...)

Artículo 6°. Adiciónese los siguientes literales al Artículo 12 de la Ley 1014 de 2006, así:

ARTÍCULO 12. OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE LA FORMACIÓN PARA EL EMPRENDIMIENTO. Son objetivos específicos de la formación para el emprendimiento:

e) Fortalecer la formación y el acompañamiento al emprendimiento social.

Metropolitanas, podrán presupuestar y destinar anualmente, los recursos necesarios para la realización de las actividades de promoción y de apoyo al emprendimiento de nuevas empresas innovadoras.

Los recursos destinados por el municipio o distrito podrán incluir la promoción, organización y evaluación de las actividades, previa inclusión y aprobación en los Planes de Desarrollo.

Parágrafo 2o. Las entidades referidas en el presente artículo podrán desarrollar estos programas con las entidades sin ánimo de lucro nacionales y de reconocida idoneidad.

Artículo 8°. El Gobierno Nacional, a través de Colombia Compra Eficiente, o la entidad que haga sus veces, fomentará en el orden nacional, departamental, distrital y municipal, la contratación y/o la celebración de convenios de asociación con las organizaciones sin ánimo de lucro que promuevan el emprendimiento social.


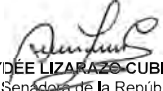


Artículo 9°. Financiación Colaborativa para emprendimientos sociales. Como estrategia de financiación, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones y con apoyo de la Red Nacional para el Emprendimiento, o quien haga sus veces, desarrollarán una plataforma mediante la cual se publique y promocióne los proyectos de emprendimiento social.

Asimismo, esta plataforma sirva de medio para su financiamiento colaborativo por parte de personas jurídicas y naturales que deseen financiar los proyectos.

La financiación colaborativa se comprenderá para la aplicación de los incentivos de diversa índole para los inversionistas que contemple la normativa vigente, especialmente aquellos en materia de responsabilidad social empresarial y exenciones tributarias en impuesto de renta y complementarios.

Artículo 10°. Líneas de Crédito para Emprendimiento Social. El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, establecerá a través de Bancoldex, o quien haga sus veces, líneas de crédito especiales para financiar los emprendimientos sociales en el país.

Artículo 11°. Cooperación Internacional para el Emprendimiento Social. El Gobierno Nacional en cabeza de la Agencia Presidencial de Cooperación promoverá la recepción, focalización, administración y dinamización de recursos de cooperación internacional, para el fomento y fortalecimiento del emprendimiento social, en función del cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible.

<p>Artículo 12°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su sanción y publicación en el Diario Oficial, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>De los Honorables Congresistas,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">  CARLOS EDUARDO GUEVARA Senador de la República Partido Político MIRA </div> <div style="text-align: center;">  AYDÉE LIZARAZO CUBILLOS Senadora de la República Partido Político MIRA </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  MANUEL VIRGÚEZ P. Senador de la República Partido Político MIRA </div> <div style="text-align: center;">  IRMA LUZ HERRERA RODRÍGUEZ Representante a la Cámara Bogotá Partido Político MIRA </div> </div>	<p style="text-align: center;">Proyecto de Ley N° ___ de 2020 Senado</p> <p style="text-align: center;"><i>“Por medio de la cual se promueve la Política Pública de Emprendimiento Social.”</i></p> <p style="text-align: center;">EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</p> <p>Objeto</p> <p>El presente proyecto de ley tiene por objeto, establecer lineamientos generales para la construcción de la Política Pública de Emprendimiento Social, fomentando su reconocimiento, promoción, fortalecimiento y financiación, por parte del Gobierno Nacional, así como la articulación de los diferentes actores que participan en la misma.</p> <p>Antecedentes</p> <p>En 2017 se presentó ante el Congreso de la República el Proyecto de Ley 169/17 Cámara, 142/17 Senado, denominado Ley Primera Empresa (Gaceta 791/18), por la cual se buscaban disposiciones para impulsar a los distintos tipos de empresas en su primer estado de conformación. Esta iniciativa no alcanzó a pasar su segundo debate y fue archivada por tránsito de legislatura en 2018.</p> <p>Este proyecto planteó una definición general sobre el emprendimiento social, distinguiéndose del activismo; buscaba crear un fondo de emprendimiento social y determinaba las condiciones para el registro de este tipo de empresas.</p> <p>La presente iniciativa difiere en que se enfoca únicamente en emprendimiento social, para ello se considera una definición general y amplia, que abarca tanto al sector público como al privado y con alcances sociales y económicos, no solo la incidencia. En lo sucesivo se busca que la presente iniciativa precisamente permita un marco para identificar el fenómeno de emprendimiento social en el país, para en lo sucesivo poder identificar actores y sectores involucrados y desde allí definir la ruta de reglamentación que convenga para adelantar la política.</p> <p>Justificación</p> <p>Se ha visto necesario integrar en Colombia los conceptos propios del campo de la economía social y en este contexto específico: el emprendimiento social. Comúnmente se asocian este tipo de acciones como cooperativismo o actividades no lucrativas, no obstante, como está ampliamente desarrollado en Europa o Estados Unidos, el emprendimiento social está marcando una nueva pauta en desarrollos económicos con un impacto social, que no necesariamente parte de una vocación no lucrativa, pero que sí tienen como fin principal la generación de un valor social, esto es, cambios positivos en el entorno (ambiental, económico y social) para satisfacer necesidades de las comunidades.</p>
<p>De acuerdo con el estudio de la Universidad de la Salle (2017) en emprendimiento e innovación social: <i>Elementos de contextualización para la convivencia pacífica a través de la asociatividad</i>, las empresas están empezando a entender y promover la creación de valor social junto con el valor económico. <i>“El abordaje de problemas sociales y la mayor comprensión del contexto en el que operan las compañías se han instalado en las estrategias básicas de las empresas líderes. Una gran cantidad de organizaciones y empresas buscan optimizar su gestión para mejorar su desempeño en el desarrollo social”</i>.¹</p> <p>En este sentido, el Emprendimiento Social, a través de un proceso de creación de valor agregado económico en el mercado, o valor social en favor de poblaciones en condición de vulnerabilidad, involucra a organizaciones, ya sea empresas o entidades sin ánimo de lucro, constituidas formalmente, con autonomía de decisión y creadas para satisfacer las necesidades de bienes y servicios. A su vez, el emprendimiento social genera respuesta (s) a una (s) necesidad(es) social(es) o ambiental(es), al involucrar a poblaciones en condición de vulnerabilidad, en el desarrollo del objeto social de dichas organizaciones.</p> <p>Por su parte, la Innovación Social², hace referencia a los procesos de diseño para la generación de productos, servicios, o metodologías que, tanto en sus medios como en sus fines, incorporan el componente social. Es decir que, en dichos procesos, simultáneamente se satisfacen necesidades sociales o brindan nuevas soluciones, no solo eficaces, sino más eficientes y efectivas que las convencionales.</p> <p>Ello genera un valor a la sociedad en su conjunto, pues permite mejorar la calidad de vida de la misma, en condiciones de equidad e inclusión, especialmente para las personas en condición de vulnerabilidad.</p> <p>Es así, como las empresas aportan al bienestar social mediante la oferta y provisión de los productos y servicios que los consumidores necesitan, la generación de empleo y el pago de impuestos para solventar los servicios públicos. Estos beneficios son inherentes al desarrollo de sus negocios, cabe resaltar que las empresas, cuando llevan a cabo acciones tendientes exclusivamente a la creación de valor social, ingresan en el ámbito de las empresas sociales.³</p> <p><small>¹ Emprendimiento e innovación social. Elementos de contextualización para la convivencia pacífica a través de la asociatividad en Colombia César Sánchez Álvarez, Enero-2017. ² Es el proceso a través del cual se crea valor para la sociedad mediante prácticas, modelos de gestión, productos o servicios novedosos que satisfacen una necesidad, aprovechan una oportunidad y resuelven un problema social de forma más eficiente y eficaz que las soluciones existentes, produciendo un cambio favorable en el sistema en el cual opera. Véase en: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://repositorio.cokiencias.gov.co/bitstream/11146/285/1/Bolet%25C3%25ADn-Antiquia.pdf ³ Moreno-Elizalde 2018. La figura del Emprendedor Social y su papel en la Inserción Sociolaboral véase en: http://www.ecorfan.org/bolivia/series/Estudio_del_emprendimiento_contemporaneo_en_America_Latina/Estudio_del_emprendimiento_contempor%C3%A1neo_en_America_Latina_6.pdf</small></p>	<p>Este último tipo de acciones, tienen el potencial necesario para generar una amplia gama de beneficios para las empresas en sí, que van desde un mayor atractivo para los consumidores hasta una mejor relación con los gobiernos respectivos, el desarrollo de nuevos productos, un conocimiento más profundo del mercado y un mayor éxito en la selección, motivación y retención de sus empleados.</p> <p>Como ejemplo de esta transformación, se tiene la experiencia de emprendimiento social en España, la cual se caracteriza por tener como fin de la inclusión socio laboral de colectivos vulnerables, como son las mujeres, los jóvenes, desempleados durante mucho tiempo las minorías étnicas y las personas con discapacidad, a través de las empresas de inclusión laboral⁴. La realidad italiana es otro ejemplo de emprendimiento social desde el modelo cooperativo, donde dichas cooperativas sociales tienen una función de atención directa a demandas sociales, educativas, de salud y en la integración socio-laboral de colectivos marginados o vulnerables, con lo cual cambian las relaciones laborales e industriales en el territorio⁵.</p> <p>Ahora bien, en Colombia poco se ha hablado de emprendimiento social, sin embargo, existen unos avances de la academia y de organizaciones interesadas en promover estas iniciativas. Una de estas organizaciones que trabaja por visibilizar y poner en la agenda pública nacional este tipo de emprendimiento es RECON la cual realizó la 1er encuesta a los emprendedores sociales del país, <i>El Informe de Resultados: El emprendimiento social en Colombia</i>⁶ donde consultó sobre cuáles son las recomendaciones que ellos harían al Estado colombiano para mejorar el contexto nacional y garantizar un mejor ecosistema para el desarrollo de los emprendimientos sociales en el país.</p> <p>Como aporte a este análisis se plantea la caracterización realizada en esta encuesta que arrojó algunos de los siguientes resultados:</p> <ul style="list-style-type: none"> • En Colombia el 35% de los emprendimientos sociales buscan la generación de empleo, el 16,8% trabajan en industrias culturales (arte, cultura y deporte), el 13,4% en cultura de paz y derechos humanos, el 12,2% en educación, el 10,6% medio ambiente, el 4% en tecnología y comunicaciones y el 7,8% en otros sectores como turismo, salud, nutrición, entre otros. • No existen programas de formación por parte del Estado orientados a promover y fortalecer el emprendimiento social. La mayoría de los procesos de formación brindados por diferentes agencias del Estado están de manera exclusiva a los emprendimientos convencionales. <p><small>⁴ Melián Navarro, A., & Campos Climent, V. (2010). Emprendedurismo y economía social como mecanismos de inserción sociolaboral en tiempos de crisis. <i>REVESCO. Revista De Estudios Cooperativos</i>, 100, 43–67. https://doi.org/ ⁵ Sánchez Álvarez, C. (2017). Emprendimiento e innovación social. Elementos de contextualización para la convivencia pacífica a través de la asociatividad en Colombia. Revista de la Universidad de La Salle, (73), 241-258. ⁶ https://www.reconcolombia.org/report-on-the-state-of-social-entrepreneurship/</small></p>

- El 50.6% de emprendimientos sociales son liderados por hombres y el 49.4% por mujeres, una relación 1:1. Y el 100% trabajan con poblaciones vulnerables.

Por otro lado, la misma encuesta arrojó una recomendación muy valiosa de generar un *ecosistema de emprendimiento social*, adecuado para promover el desarrollo de este enfoque del emprendimiento, planteando la formulación de políticas públicas que permitiera reconocerlo y fortalecerlo en el país, y, donde las leyes faciliten la creación de estos modelos de negocios, gracias a mayores beneficios en temas tributarios, en procesos y trámites de formalización, de manera que puedan alcanzar la sostenibilidad y sean rentables como un alternativa que aporta al desarrollo económico y social del país.

Es así como el desafío del Gobierno Nacional con su política volcada hacia el emprendimiento y la innovación, exige una mirada también al emprendimiento social, donde haga presencia el acompañamiento permanente y también la gestión de recursos para financiar o cofinanciar proyectos con este tipo de orientación.

También en este proyecto se plantea el emprendimiento social en concordancia con las líneas programáticas establecidas por el Gobierno Nacional para el desarrollo del emprendimiento en el país, en el marco de la economía naranja. Tal es el caso de turismo cultural y creativo, por ejemplo, en donde se encuentran los conocimientos propios de las poblaciones, el desarrollo de los quehaceres típicos artesanales, la gastronomía, con una visión innovadora y sostenible, propia de los emprendimientos sociales.

No obstante, tanto desde planeación nacional, como desde los territorios, las entidades presentan algunas limitaciones por cobertura y presupuesto frente a las necesidades de poblaciones que tienen las ideas para emprender, pero no tienen los recursos. Es justo en este escenario, en el que las entidades no lucrativas son un eje inexplorado para impulsar lo que a nivel mundial se denomina como economía social; esto es: empresas con valor agregado hacia la solución de necesidades colectivas.

A nivel mundial, este tipo de economía, originada desde las mencionadas entidades, ha generado más de 13,6 millones de empleos remunerados, y ha sido la respuesta a crisis como la agraria en España, lo cual demuestra su potencial para identificar, y resolver, a través de medidas no asistenciales, soluciones con impacto social a las comunidades que lo requieren.⁸

⁸ El Informe de Resultados: El emprendimiento social en Colombia (RECON, 2018, p.32).
⁹ CHAVES, R. & MONZÓN, J.L. (2018). "La economía social ante los paradigmas económicos emergentes: innovación social, economía colaborativa, economía circular, responsabilidad social empresarial, economía del bien común, empresa social y economía solidaria". CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, 93, 5-50, DOI: 10.7203/CIRIEC-E.93.12901.

Como puede observarse, el enfoque hacia el emprendimiento social, ya ha iniciado un tránsito importante en diferentes latitudes del mundo, Colombia también ha dado un paso significativo definiendo como una prioridad el emprendimiento para generar dinamización de la economía, pero en donde resulta absolutamente necesario, privilegiar la triada de sostenibilidad económica, social y ambiental.

Esta iniciativa procura ser un medio adicional, para continuar robusteciendo los apoyos, desde diferentes frentes hacia el emprendimiento social, y así avanzar en el cumplimiento de las metas que en consonancia tiene Colombia en materia de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Comentarios generales acerca de Colombia por GEM

"En Colombia, el espíritu empresarial ha ocupado un lugar destacado en la estrategia de desarrollo económico del gobierno. Específicamente, el emprendimiento fue nombrado uno de los tres pilares de desarrollo del nuevo gobierno. Esto se logrará a través del fortalecimiento de las instituciones gubernamentales, incluyendo: INNPulsa, SENA, Aldea, Apps.co, SBDC SENA y Fondo Emprender. Además, en las principales ciudades del país, los ecosistemas empresariales contarán con el apoyo de las organizaciones de las cámaras de comercio regionales, las universidades y los municipios, junto con incubadoras de empresas de nueva creación, empresas de capital de riesgo, inversores ángeles y laboratorios de innovación.

Aunque 2019 fue un año económico fuerte para Colombia, todavía hay desafíos que limitan la actividad empresarial. Entre estos desafíos se encuentran los procedimientos regulatorios onerosos y caros, los altos impuestos y la falta de instituciones financieras para los nuevos empresarios.

Para hacer frente a esos desafíos, Colombia necesita: desarrollar mejores opciones financieras para los empresarios; ajustar los incentivos fiscales para los nuevos empresarios; revisar los procedimientos legales necesarios para operar un nuevo negocio; desarrollar el apoyo institucional para los empresarios en sus primeras etapas; y mejorar la calidad de la educación empresarial.

A lo largo de los años, varias oficinas gubernamentales colombianas han utilizado los indicadores GEM para elaborar nuevos programas empresariales.⁹

- Según GEM¹⁰, en Colombia, el 46,7% representa buenas oportunidades para iniciar un negocio y el 36% representa la facilidad de iniciar un negocio.

⁹ Global Entrepreneurship Monitor (2019-2020) Recuperado de: <https://www.gemconsortium.org/file/open?fileId=50443>
¹⁰ Global Entrepreneurship Monitor 2019/2020

- La asociación personal con una persona que ha iniciado un negocio representa alrededor de siete de cada 10 adultos en Colombia (67%), hablando de las bases sociales y culturales del emprendimiento.
- La mayoría de las economías tienen niveles más altos en cuanto a "iniciativa empresarial" en las primeras etapas de empresas establecidas. Esto incluye cinco en América Latina y el Caribe (México, Puerto Rico, Colombia, Panamá y Chile).

Marco Normativo

Dentro de la normatividad vigente para el emprendimiento en Colombia se resaltan las siguientes disposiciones:

1. **Constitución Política**, principalmente en los artículos 38 sobre Libertad de Asociación, artículos 333 sobre Libertad Económica y el artículo 158 sobre Unidad de Materia.
2. **Ley 29 de 1990**, Por la cual se dictan disposiciones para el fomento de la investigación científica y el desarrollo tecnológico y se otorgan facultades extraordinarias.
3. **Decreto 393 de 1991**, Por el cual se dictan normas sobre asociación para actividades científicas y tecnológicas, proyectos de investigación y creación de tecnologías.
4. **Decreto 585 de 1991**, Por el cual se crea el Consejo Nacional de Ciencia y tecnología, se reorganiza el Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología(Colciencias) y se dictan otras disposiciones.
5. **Ley 344 de 1996**, Por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones. Normas correspondientes a la creación de empresas. En el artículo 16 trata sobre el acceso a los recursos para proyectos de incubadoras asociadas al Sena.
6. **Ley 550 de 1999**, que establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial, la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas, lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley. Normas sobre promoción del desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa colombiana por ello se le denominó LEY MIPYMES, posteriormente modificada por la Ley 905 de 2004 y por la Ley 1151 de 2007 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.
7. **Ley 789 de 2002**, Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo del Trabajo. Art 40, mediante el cual se crea el

Fondo Emprender (Como una cuenta independiente, adscrita al Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, y administrada por el mismo, y cuyo objeto exclusivo es el de financiar iniciativas empresariales en los términos allí dispuestos).

8. **Decreto 934 de 2003**, Por el cual se reglamenta el funcionamiento del **Fondo Emprender**.
9. **Ley 905 de 2004**, Por medio de la cual se modifica la Ley 590 de 2000 sobre promoción del desarrollo del micro, pequeña y mediana empresa colombiana y se dictan otras disposiciones.
10. **Resolución 470 de 2005** de la Superintendencia Financiera, que permitió el establecimiento de Fondos de Capital Privado.
11. **Ley 1014 de 2006**, Por la cual se dictan normas para el fomento a la cultura de emprendimiento empresarial en Colombia.
12. **Ley 1901 de 2018**, Por medio de la cual se crean y desarrollan las sociedades comerciales de Beneficio e Interés Colectivo (BIC).
13. **Decreto 4466 de 2006**, Por el cual se reglamenta el artículo 22 de la Ley 1014 de 2006, sobre constitución de nuevas empresas.
14. **Decreto 1192 de 2009**, Por el cual se reglamenta la Ley 1014 de 2006 sobre el fomento a la cultura del emprendimiento y se dictan otras disposiciones.

Jurisprudencia

La Sala Plena de la Corte Constitucional, ha brindado su respaldo a la Ley de Fomento al emprendimiento, a través de su Sentencia C-392 de 2007, en la cual respalda la creación de microempresas bajo el régimen de Empresas Unipersonales, contemplada en el artículo 22 de la Ley 1014 de 2006 "Ley de Fomento al Emprendimiento". Lo anterior en beneficio de las empresas con hasta 10 empleados¹¹.

La Corte Constitucional en la Sentencia C-284 de 2017, expresa que *el modelo de Estado social de derecho adoptado por el Constituyente de 1991 fue la economía social de mercado, en la que si bien se garantiza la libertad económica, principalmente a través de la libertad de empresa y la libre competencia -con autorrestricciones-, también se establece la obligación del Estado de intervenirla a fin de corregir las fallas del mercado y lograr escenarios de equidad y justicia en los que sea realizable la efectividad de los derechos fundamentales de los asociados y demás fines sociales del Estado.*¹²

¹¹ Sentencia C-392 de 2007
¹² Sentencia C-284 de 2017.

La Constitución adopta un modelo de economía social de mercado, *que reconoce a la empresa y, en general, a la iniciativa privada, la condición de motor de la economía, pero que limita razonable y proporcionalmente la libertad de empresa y la libre competencia económica, con el único propósito de cumplir fines constitucionalmente valiosos, destinados a la protección del interés general.*¹³

Impacto Fiscal

La presente iniciativa no ordena gasto por lo cual no implica impacto fiscal de acuerdo al Marco Fiscal de Mediano Plazo. En este sentido se atiene a la competencia constitucional del Congreso establecidas en el Art° 150 de la Carta Política.

Circunstancias o eventos que podrían generar conflictos de interés

De acuerdo con el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, atentamente nos disponemos a señalar algunos criterios guías en los que se podría configurar conflictos de intereses, para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran inmersos en alguna de estas causales, sin embargo, pueden existir otras causales en las que se pueda encontrar cada congresista, las cuales deberán ser determinadas para cada caso en particular por su titular, siendo estos criterios meramente informativos y que deben ser analizadas teniendo en cuenta lo expresado en el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019.

Entre las situaciones que señala el artículo 1o antes mencionado, se encuentran: a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado; b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión; y el c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil."

Por lo anterior, las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés, serían aquellos que tengan un beneficio particular, actual y directo en

¹³ Sentencia C-228 de 2010.

materias relacionadas con el emprendimiento social, esto es, personas naturales, jurídicas o actividades que estén directamente relacionadas con los temas de esta iniciativa.

De los Honorables Congresistas,


CARLOS EDUARDO GUEVARA
 Senador de la República
 Partido Político MIRA


AYDÉE LIZARAZO CUBILLOS
 Senadora de la República
 Partido Político MIRA


MANUEL VIRGÚEZ P.
 Senador de la República
 Partido Político MIRA


IRMA LUZ HERRERA RODRÍGUEZ
 Representante a la Cámara Bogotá
 Partido Político MIRA

SECCIÓN DE LEYES
SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 27 de julio de 2020

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 167/20 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE PROMUEVE LA POLÍTICA PÚBLICA DE EMPRENDIMIENTO SOCIAL", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores CARLOS EDUARDO GUEVARA VILLABON, AYDÉE LIZARAZO CUBILLOS, MANUEL VIRGÚEZ PIRAQUIVE; y la Honorable Representante IRMA LUZ HERRERA RODRÍGUEZ. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión SÉPTIMA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
 Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 27 DE 2020

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión SÉPTIMA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

ARTURO CHAR CHALJUB

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 173 DE 2020
 SENADO**

por medio de la cual se establecen parámetros para la protección y cuidado de la niñez en estado de vulnerabilidad especial.

PROYECTO DE LEY _____ 2020

"por medio de la cual se establecen parámetros para la protección y cuidado de la niñez en estado de vulnerabilidad especial".

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

ARTÍCULO 1º. ÁMBITO DE APLICACIÓN. La presente ley es de orden público y de carácter irrenunciable, y aplica para las condiciones de protección y cuidado de los niños y niñas menores de 12 años.

PARÁGRAFO. La presente ley se aplica en el sector público y privado.

ARTÍCULO 2º. OBJETO. La presente ley tiene como objeto incluir dentro de las obligaciones del empleador, el reconocimiento y otorgamiento del derecho a licencia remunerada para el cuidado a la niñez a uno de los padres trabajadores o a quien detente el cuidado personal de un niño o niña menor de 12 años que padezca una enfermedad terminal, a fin de que el menor pueda contar con el cuidado de sus padres o de su custodia, en las situaciones referidas.

PARÁGRAFO. Se entenderá por enfermedad terminal lo dispuesto para el efecto en el artículo 2 de la Ley 1733 de 2014.

ARTÍCULO 3º. LICENCIA PARA EL CUIDADO DE LA NIÑEZ. La licencia para el cuidado de la niñez es una licencia remunerada otorgada una vez, por enfermedad terminal, a uno de los padres trabajadores, o a quien detente la custodia de un niño o niña menor de 12 años que requiera acompañamiento en caso que padezca una enfermedad terminal, siempre y cuando obre orden médica donde se fije de manera expresa el tiempo de duración y conste la necesidad de acompañamiento permanente del padre, madre, o custodia del menor.

PARÁGRAFO 1º. La licencia remunerada descrita en el presente artículo será en el rango:

CAUSA	TÉRMINO DE LA LICENCIA
Enfermedad terminal	Hasta 10 días calendario en el año

PARÁGRAFO 2º. Las definiciones y diagnósticos médicos de enfermedad terminal quedarán sujetas al criterio del médico tratante de la respectiva entidad prestadora del servicio de salud, o la que haga sus veces, a la cual se encuentre el niño o niña afiliado. El pago de la licencia remunerada para el cuidado de la niñez se hará de acuerdo a la legislación vigente contemplada para el pago de incapacidad por enfermedad común.

PARÁGRAFO 3°. El empleador tendrá la potestad de implementar las medidas necesarias para que no se vea afectada la prestación del servicio a través del teletrabajo, previo acuerdo con el trabajador.

ARTÍCULO 4°. Adiciónese el artículo 57 del Código Sustantivo del Trabajo con el siguiente numeral:

12. Conceder de forma oportuna la licencia para el cuidado de la niñez.

ARTÍCULO 5°. PRUEBA DE LA INCAPACIDAD. Las licencias remuneradas descritas en el artículo 3° de la presente ley deberán coincidir con los días de incapacidad médica del menor, lo cual se acreditará exclusivamente mediante incapacidad médica otorgada por el médico tratante que tenga a su cargo la atención del menor y que certifique la existencia de una enfermedad terminal.

PARÁGRAFO. Las incapacidades médicas deberán renovarse por cada solicitud de licencia para el cuidado de la niñez.

ARTÍCULO 6°. PROHIBICIONES. La licencia de que trata la presente ley no puede ser:

1. Consideradas como licencias no remuneradas, ni incompatibles con otros permisos o licencias a que tenga derecho el empleado.
2. Negadas por el empleador en primera instancia, siempre y cuando se acredite la certificación del médico tratante de la respectiva entidad prestadora de servicios de salud.
3. Consideradas como causal de terminación del contrato laboral o la terminación del vínculo legal y reglamentario.

ARTÍCULO 7°. REGLAMENTACIÓN. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Trabajo reglamentarán la presente ley en el término de 6 meses.

ARTÍCULO 8°. VIGENCIA Y DEROGATORIA. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



CARLOS MANUEL MEISEL VERGARA
Senador de la República

luego a sus hijos los modos de actuar con los objetos, formas de relación con las personas, normas de comportamiento social, que reflejan mucho de lo que ellos mismos en su temprana niñez y durante toda la vida, aprendieron e hicieron suyos en sus respectivas familias, para así crear un ciclo que vuelve a repetirse”.

De allí se puede entender que el Estado debe proteger esa relación familiar, como grupo humano primario, permitiendo que se consolide, especialmente, cuando escenarios de protección especial que tienen relación con la salud de un menor. Con ello se quiere hacer énfasis en la necesidad de respaldar escenarios de protección al cuidado de los niños por parte de su familia o de quienes están a cargo de éstos.

Estudios como los señalados por JOHN J. RATEY² determinan que los cuidados que “un niño reciba en sus primeros años pueden tener efectos asombrosos o devastadores”. Para ello, cita el estudio realizado por GERALDINE DAWSON de la Universidad de Washington, quien al analizar 160 niños entre edades que iban de meses a 6 años encontró la incidencia entre el comportamiento de las madres y el cuidado recibido por estos para evidenciar que el cuidado positivo de los padres influye en el comportamiento y salud de los menores. De allí que pueda afirmarse que el cuidado de los niños en sus primeros años de vida es vital para su desarrollo contrarrestando la existencia de enfermedades futuras.

Como puede apreciarse, la llegada de una enfermedad a una familia, en especial, a la de sus miembros menores, no solo se constituye en una crisis de salud, puesto que con ella se altera la armonía familiar, generando alteración al componente personal, social, económico, afectivo de una familia. De allí que JOSÉ ANTONIO RABADÁN RUBIO³ señale que “La abrupta aparición de una enfermedad genera en la población infantil una ruptura del equilibrio del que hasta el momento había gozado. Tales son las reminiscencias que la pérdida de salud acarrea en el niño que, no únicamente

² RATEY, JOHN J., AND JUAN PEDRO CAMPOS. *El cerebro: manual de instrucciones*. Debolsillo, 2003. P. 27. Disponible en [https://www.neuquen.edu.ar/wp-content/uploads/2017/10/1-libro-Cerebro-Manual-de-Instrucciones-John-J-Ratey.pdf]

³ PÉREZ, ENCARNACIÓN HERNÁNDEZ, AND JOSÉ ANTONIO RABADÁN RUBIO. “La hospitalización: un paréntesis en la vida del niño. Atención educativa en población infantil hospitalizada.” *Perspectiva Educativa* 52.1 (2013): 167-181. Disponible en: [https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4174389]

EXPOSICION DE MOTIVOS

I. OBJETO

El cuidado de los niños en etapas de vulnerabilidad se constituye en uno de los retos del presente proyecto de ley. Dicha vulnerabilidad se materializa en el estado de salud del menor, especialmente cuando se enfrentan a enfermedades terminales o accidentes graves.

II. CONSIDERACIONES

Este proyecto de ley recoge diferentes iniciativas como la presentada por el entonces senador Honorio Galvis con el proyecto de ley 28 de 2011 Senado, 155 de 2012 Cámara sin que pudiera finalizar su trámite legal y constitucional para ser ley de la República por tránsito de legislatura. Dicha propuesta fue nuevamente radicada con el número 22 de 2013 Senado, pero no logró ser ley de la República por falta de debate. Seguidamente, la iniciativa es retomada por el Senador Luis Fernando Duque García, la cual se adelantó con el proyecto 322 de 2017 cámara - 57 de 2016 senado, llegando a ser aprobado en los cuatro debates pero sin lograr la etapa de conciliación por finalización de legislatura. Conforme a lo anterior, y con la autorización de los mencionados ex congresistas, se ha considerado que iniciativas como estas no pueden quedar archivadas, por el contrario, deben activarse para efectos de proteger lo más preciado de una sociedad como son los niños. El apoyo familiar en momentos críticos en la salud de un menor se constituye en un mecanismo que pretende mejorar la calidad de vida y salud de un paciente, y a su vez, afianzar la unidad familiar.

El CENTRO DE REFERENCIA LATINOAMERICANO PARA LA EDUCACIÓN PREESCOLAR¹ frente a los entornos familiares ha determinado que:

“La familia es el grupo humano primario más importante en la vida del hombre, la institución más estable de la historia de la humanidad. El hombre vive en familia, aquella en la que nace, y, posteriormente, la que el mismo crea. Es innegable que, cada hombre o mujer, al unirse como pareja, aportan a la familia recién creada su manera de pensar, sus valores y actitudes; transmiten

¹ CENTRO DE REFERENCIA LATINOAMERICANO PARA LA EDUCACIÓN PREESCOLAR, *La familia en el proceso educativo*, disponible en [http://campus-oei.org/celep/celep6.htm]

nos hallamos ante un problema de salud, sino así mismo, ante consecuencias personales y sociales que esta población sufre al enfermar.”.

Esta clase de acontecimientos en una familia causan en muchas ocasiones problemáticas que enfrentan el cumplimiento del deber laboral frente al cumplimiento del deber de cuidado en relación con los niños quedando en riesgo la estabilidad laboral de los padres y el desarrollo empresarial y funcional del empleador.

III. FUNDAMENTOS DE DERECHO

3.1. EN EL DERECHO INTERNACIONAL

El PARLAMENTO EUROPEO⁴ cuenta con la Carta Europea de niños hospitalizados en la cual se establece en la asistencia médica el permiso a padres para cuidar de sus hijos hospitalizados cuando tienen enfermedades graves. De esta manera se evitar que los padres desaparen a sus hijos por aspectos laborales. Al respecto, señala:

- a) Derecho del niño a que no se le hospitalice sino en el caso de que no pueda recibir los cuidados necesarios en su casa o en un ambulatorio y si se coordina oportunamente, con el fin de que la hospitalización sea lo más breve y rápida posible;
- b) Derecho del niño a la hospitalización diurna, sin que ello suponga una carga económica adicional a los padres;
- c) Derecho a estar acompañado de sus padres o de la persona que los sustituya, el máximo tiempo posible, durante su permanencia en el hospital, no como espectadores pasivos sino como elementos activos de la vida hospitalaria, sin que eso comporte costes adicionales; el ejercicio de este derecho no debe perjudicar en modo alguno ni obstaculizar la aplicación de los tratamientos a los que hay que someter al niño.”.

En el informe de ponencia para segundo debate en Senado de la República del proyecto de ley 28/11 Senado⁵ los honorables senadores de la época: Gilma Jiménez Gómez (Q.E.P.D.), Liliانا María Rendón Roldán, Claudia Wilches Gómez, Antonio José Correa, Germán Carlosama López, Édinson

⁴ PARLAMENTO EUROPEO, Carta Europea de los niños hospitalizados, Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 13 mayo 1986. Disponible en [http://www3.gobiernodecanarias.org/sanidad/ses/content/35053f69-3238-11e2-bbac-2d7725ac448/cartaeuropea.pdf]

⁵ CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA, Gaceta 580 de 2012. Disponible en [http://scvpibndc.imprenta.gov.co/senado/view/gestion/gacetaPublica.htm]

Delgado Ruiz presentaron el siguiente cuadro que contiene un análisis de las regulaciones internacionales sobre mecanismos de protección de menores frente a su cuidado:

País	España
Ley	Real Decreto 1148 de 2011. "Para la aplicación y desarrollo, en el sistema de la Seguridad Social, de la prestación económica por cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave".
Beneficiarios	Personas progenitoras, adoptantes y acogedoras de carácter familiar preadoptivo o permanente, cuando ambas trabajen.
Enfermedades	Cáncer o enfermedad grave que padezca el menor deberá implicar un ingreso hospitalario de larga duración que requiera su cuidado directo, continuo y permanente, durante la hospitalización y tratamiento continuado de la enfermedad (El Real Decreto contiene un anexo con 109 enfermedades que aplican como enfermedad grave).
Condiciones	Reducir su jornada de trabajo en, al menos, un 50 por 100 de su duración. Estar afiliadas y al día en algún régimen del sistema de la Seguridad Social.
Beneficios	Prestación económica por cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave que consiste en un subsidio, de devengo diario, equivalente al 100 por 100 de la base reguladora establecida para la prestación por incapacidad temporal.
Duración	El subsidio se reconocerá por un periodo inicial de un mes, prorrogable por periodos de dos meses cuando subsista la necesidad del cuidado directo, continuo y permanente del menor, que se acreditará mediante declaración del facultativo del Servicio Público de Salud u órgano administrativo sanitario de la Comunidad Autónoma correspondiente.
Requisitos	<ul style="list-style-type: none"> Solicitud de la persona trabajadora dirigida a la dirección provincial. Certificado de la empresa sobre la fecha de inicio de la reducción de jornada del trabajador. Declaración del facultativo del Servicio Público de Salud u órgano administrativo sanitario de la Comunidad Autónoma correspondiente responsable de la asistencia médica del menor. Certificación de la inscripción del hijo o hijos en el Registro Civil. Certificado de la empresa en la que conste la cuantía de la base de cotización de la persona trabajadora.
Fuente	http://www.ssg-social.es/Internet_1/Normativa/150352?ssSourceNodeId=1139#documentoPDF
País	Chile
Ley	Código del Trabajo de Chile (artículos 199 y 198).
Beneficiarios	Madre, padre o personas a cuidado de un niño menor de 6 años o de un menor con discapacidad debidamente inscrito en el Registro Nacional de Discapacidad o a cuidado de personas mayores de 18 años con discapacidad mental.
Enfermedad	Determinada por el médico.
Condiciones	<ul style="list-style-type: none"> Estar a cargo de un niño menor de 6 años. Estar a cargo de un niño inscrito en el Registro Nacional de Discapacidad. Estar a cargo de un mayor de 18 años con discapacidad mental.

País	España
Beneficios	Subsidio equivalente al total de las remuneraciones y asignaciones percibidas.
Duración	Determinada por el médico y hasta 10 jornadas ordinarias de trabajo al año.
Requisitos	El médico tratante debe certificar la gravedad de la enfermedad.
Fuente	http://www.dt.gob.cl/legislacion/1611/articulos-59096_recurso_1.pdf
País	Estados Unidos de América
Ley	The Family & Medical Leave Act (1993)
Beneficiarios	Trabajadores con más de un año de trabajo y 1250 horas de trabajo en una misma empresa de más de 50 empleados.
Enfermedad	Cuando su cónyuge o hijo presente una enfermedad grave.
Condiciones	<ul style="list-style-type: none"> Certificación médica. Solicitar con 30 días de anticipación ante el empleador el permiso.
Beneficios	Hasta 12 semanas de permiso no remunerado.
Duración	Hasta 12 semanas al año.
Requisitos	<ul style="list-style-type: none"> Antigüedad en la empresa que labora superior a un año y haber trabajado como mínimo 1250 horas. La empresa debe tener más de 50 empleados.
Fuente	http://www.opm.gov/oca/leave/html/flmlaregs.htm

Fuente: proyecto de ley 28/11 Senado (Gaceta 580 de 2012)

En ESPAÑA⁶ se establece que "... tienen 2 días de permiso por fallecimiento, accidente o enfermedad graves, hospitalización o intervención quirúrgica sin hospitalización que precise reposo domiciliario de parientes hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad (abuelos de ambos cónyuges, nietos, padre, madre, hermanos, cónyuge, hijos, cuñados, suegros), a no ser que tenga que desplazarse fuera del lugar de trabajo, en que tendrán 4 días de permiso."

EL MINISTERIO FEDERAL DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES DE ALEMANIA⁷ ha reconocido la necesidad del cuidado de familiares por enfermedad terminales, de allí que señala que "Muchos empleados quieren tener la posibilidad de despedirse de sus familiares con dignidad en la última fase de la vida, asistiéndoles antes de su muerte. Para darles esta posibilidad los empleados pueden pedir una

⁶ MINISTERIO DER SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD. *Guía de ayudas sociales y servicios para las familias, España*. (2016). P.33. DISPONIBLE EN: [https://www.argchis.gob.es/SU/FAMILIAS/INFLANCIA/DOC/2016_GUIA_FAMILIAS.PDF].

⁷ MINISTERIO FEDERAL DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES DE ALEMANIA. *Seguridad social en resumen*. P. 110. (2018). Disponible en [http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/0997-soziale-sicherung-gesamt-spanisch.pdf?__blob=publicationFile].

exención completa o parcial de su trabajo de hasta 3 meses en virtud de la Ley de permiso de ayuda y asistencia y la Ley de permiso de ayuda y asistencia familiar. No es obligatoria esta asistencia en el propio hogar. El acompañamiento puede hacerse efectivo también durante una estancia del familiar próximo en una casa mortuoria. Este derecho aplica frente a empleadores con más de 15 empleados."

Por su parte Chile ha hecho adelantos significativos frente a la protección del cuidado frente a personas vulnerables. Este es el caso de la LEY 20.535 POR MEDIO DE LA CUAL SE CONCEDE PERMISO A LOS PADRES DE HIJOS CON DISCAPACIDAD, PARA AUSENTARSE DEL TRABAJO⁸.

La DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS⁹, art. 25, núm. 2 señala que "La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales". La Declaración de los Derechos del Niño¹⁰ establece que "el niño, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidado especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento".

El PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS¹¹, aprobado por medio de la Ley 74 de 1968, señala en su artículo 24 que "todos los niños tienen derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado".

La CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS¹² señala que la infancia tiene derecho a cuidados y asistencias especiales, para lo cual le señala a los Estados partes el

⁸ REPÚBLICA DE CHILE. *Ley 20.535 por medio de la cual se concede permiso a los padres de hijos con discapacidad, para ausentarse del trabajo*. Disponible en: [<https://www.leychile.cl/Navegar?dNorma=1030318&idVersion=2011-10-03>].

⁹ DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. "La Convención Internacional de los Derechos del Niño. Naciones Unidas. Declaración sobre la Protección de todas las personas contra la tortura (1948).

¹⁰ DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS. *Declaración de los Derechos del Niño*. Vol. 2. 1959.

¹¹ PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS. LEY 74 DE 1968. (diciembre 26) Diario Oficial. Año CV. N. 32682. 31, diciembre, 1968. P. 3. Disponible en: [<http://www.stn-juriscal.gov.co/clp/contenidos/dillo/leyes/1627486?m=document-frame.htm#template=53.0>].

¹² ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. Diario oficial año cxxvii. n. 39640. 22, enero, 1991, pág. 1. ley 12 de 1991. disponible en: [<http://www.stn-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=leyes/1568638>].

compromiso por asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar. Dichos compromiso (Estado y de los padres) se fortalecen con el presente proyecto garantizando el cuidando.

3.2 CONSTITUCIONALES

La CONSTITUCIÓN POLÍTICA¹³ de Colombia establece en su artículo 44 la prevalencia del derecho de los niños sobre el derecho de los demás. Como parte de estos derechos se ha catalogado como fundamenta el *derecho al cuidado*, el cual se desarrolla en el presente proyecto de ley, reforzando y garantizando la obligación que en su orden tienen la familia, la sociedad y el Estado.

3.3 JURISPRUDENCIAL

La crisis que se genera en un núcleo familia por la necesidad de cuidar a los niños, especialmente cuando afrontan enfermedades con alto riesgo para la vida, es un tema que enfrente el recurso laboral de un trabajador frente a la responsabilidad como miembro de una familia y estos frente a la obligación en el cumplimiento del trabajo. De allí que existan casos como el conocido por la CORTE CONSTITUCIONAL¹⁴ en el cual se ordenó:

"ORDENAR al Juzgado Tercero Penal del Circuito con función de conocimiento para la responsabilidad penal de adolescentes de Bucaramanga conceder a favor de la señora Josefina Vera Hernández los permisos remunerados necesarios con el fin de atender el proceso de recuperación y rehabilitación de su hijo menor de edad José Julián Rojas Vera por el término en que el médico tratante considere imprescindible la presencia del empleado, siempre y cuando medie orden médica donde se fije de manera expresa el tiempo de duración y conste la necesidad de acompañamiento permanente de la señora Vera Hernández. En todo caso, el empleador tendrá la potestad de implementar las medidas necesarias para que no se vea afectada la prestación del servicio."

¹³ REPÚBLICA DE COLOMBIA. CONSTITUCIÓN POLÍTICA, ART. 44. DISPONIBLE EN: [http://www.secretariastn.gov.co/SENADO/BASICO/CONSTITUCION_POLITICA_1991_pr001.htm#44].

¹⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-113/15 del 26 de marzo de 2015, M.P. Mauricio González Cuervo. Disponible en: [<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/T-113-15.htm>].

De otro lado, la CORTE CONSTITUCIONAL¹⁵ ha reconocido como derecho fundamental “el cuidado” de los niños haciendo énfasis en la responsabilidad de la familia, por lo cual señaló que: “En lo que atañe al derecho fundamental de los niños al cuidado y amor, la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que en su efectividad primeramente está comprometida la familia como célula de la sociedad...”.

3.4 DOCTRINA

HECKMAN¹⁶, citado por el CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA SOCIAL¹⁷, ha señalado que “... las intervenciones en la primera infancia ofrecen los mayores retornos sociales, al compararse con intervenciones en etapas posteriores.” En igual sentido, UNICEF¹⁸ ha considerado que en los primeros años de vida se crean las bases fisiológicas para una buena salud e igualmente, se “transmiten de padres a hijos aquellos valores esenciales que tendrán grandes compensaciones en el competitivo mercado laboral”.

El cuidado a la descendencia también hace parte de un proceso educativo de naturaleza familiar. De allí que CASTILLA¹⁹, citada por BERNARDO VANEGAS MONTOYA²⁰, considere que el cuidado de progenitores es una herramienta para transmitir “actitudes individuales y sociales” encaminadas por

¹⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-273/03 del 01 de abril de 2003, M.P. Clara Inés Vargas Hernández. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-273-03.htm>

¹⁶ HECKMAN, J.J. 2004. *Invest in the Very Young. Center of Excellence for Early Childhood Development. Encyclopedia on Early Childhood Development.* Web: <http://www.excellence-earlychildhood.ca/documents/HeckmanANG.pdf>, “como sociedad, no podemos darnos el lujo de aplazar la inversión en los niños hasta el momento en que se conviertan en adultos, tampoco podemos esperar hasta que ellos alcancen la edad para asistir a la escuela – un momento cuando puede llegar a ser demasiado tarde para invertir”. Al priorizar la asignación de recursos Heckman sentencia: “La mejor evidencia apoya la prescripción de la política: invierta en los más jóvenes [primera infancia] y mejore el aprendizaje básico y las habilidades para la socialización”.

¹⁷ CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA SOCIAL. Compes 109 de 2007. Disponible en https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-177832_archivo_pdf_Compes_109.pdf

¹⁸ Citado en UNICEF. 2006a. *Primera Infancia. La primera infancia crea el capital humano.* Disponible en: http://www.unicef.org/spanish/earlychildhood/index_humancapital.html

¹⁹ CASTILLA, BLANCA. *La complementariedad varón-mujer. Nuevas hipótesis.* Madrid: Ediciones Rialp, 1993. Impreso.

²⁰ VANEGAS, BERNARDO. [ET AL.]. *Persona, educación y cultura.* — Bogotá: Universidad Católica de Colombia. Departamento de Humanidades, 2013 112 p. —(Colección Nuevos Pensadores; no. 3). Disponible en: <http://publicaciones.ucatolica.edu.co/flip/persona-educacion-y-cultura/pubData/source/persona-educacion-y-cultura.pdf>

un proceso educativo, el cual debe protegerse por el Estado. Por ello, GERMÁN ALBERTO AMÉZQUITA ROMERO²¹ señala que: “Por ello, la ciudad es vista como un núcleo, cuya esencia es la familia. No obstante, tiene problemas en los que el Estado debe intervenir para garantizar la ejecución de los derechos fundamentales de sus integrantes.”.



REFERENCIAS.

AMÉZQUITA, GERMÁN. *Novum Jus.* ISSN: 1692-6013 • Volumen 8 No. 2 • Julio - Diciembre 2014 • Págs. 55-77. Disponible en https://editorial.ucatolica.edu.co/suacatolica/revistas_ucatolica/index.php/Juridica/article/view/641/657
ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. Diario oficial. Año cxvii. n. 39640. 22, enero, 1991, pág. 1. Ley 12 de 1991. Disponible en: <http://www.suin-juridico.gov.co/view/Document.aspx?ruta=Leyes/1568638>.
CENTRO DE REFERENCIA LATINOAMERICANO PARA LA EDUCACIÓN PREESCOLAR, *La familia en el proceso educativo.* Disponible en <http://sumus-net.org/cvlp/cvlp66.htm>
CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Gaceta 580 de 2012. Disponible en <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/view/queston/gacetaPublica.xhtml>.
CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA SOCIAL. Compes 109 de 2007. Disponible en https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-177832_archivo_pdf_Compes_109.pdf

²¹ AMÉZQUITA, GERMÁN. *Novum Jus.* ISSN: 1692-6013 • Volumen 8 No. 2 • Julio - Diciembre 2014 • Págs. 55-77. Disponible en https://editorial.ucatolica.edu.co/suacatolica/revistas_ucatolica/index.php/Juridica/article/view/641/657

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-113/15 del 26 de marzo de 2015, M.P. Mauricio González Cuervo. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/T-113-15.htm>
CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-273/03 del 01 de abril de 2003, M.P. Clara Inés Vargas Hernández. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-273-03.htm>
DECLARACION UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. “La Convención Internacional de los Derechos del Niño. Naciones Unidas. Declaración sobre la Protección de todas las personas contra la tortura (1948).
DECLARACION DE LOS DERECHOS. *Declaración de los Derechos del Niño.* Vol. 2. 1959.
DICCIONARIO PRO. *Joan.* Disponible en: <https://diccionario.pro/wiki/Joan>
HECKMAN, J.J. 2004. *Invest in the Very Young. Center of Excellence for Early Childhood Development. Encyclopedia on Early Childhood Development.* Web: <http://www.excellence-earlychildhood.ca/documents/HeckmanANG.pdf>.
MINISTERIO FEDERAL DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES DE ALEMANIA. *Seguridad social en resumen.* P. 110. (2018). Disponible en http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a997-soziale-sicherheit-ressume-sch.pdf?__blob=publicationFile
MINISTERIO DER SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD. *Guía de ayudas sociales y servicios para las familias. España.* (2016). P.33. DISPONIBLE EN: https://www.msccbs.gob.es/SSE/FAMILIAS/INFLANCIA/DOC/2016_GUIA_FAMILIAS.PDF
PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLITICOS. LEY 74 DE 1968. (diciembre 26) Diario Oficial. Año CV. N. 32682. 31, diciembre, 1968. P. 3. Disponible en: [http://www.suin-juridico.gov.co/cpcc/contenidos/di11/eyes/1622486?findocumento=fruits.htm\\$?templates\\$33](http://www.suin-juridico.gov.co/cpcc/contenidos/di11/eyes/1622486?findocumento=fruits.htm$?templates$33)
PARLAMENTO EUROPEO, Carta Europea de los niños hospitalizados, Diario Oficial de las Comunidades Europeas. 13 mayo 1986. Disponible en <http://www3.gobernacion.gob.es/sanidad/soc/content/3505369-2328-11e2-bbac-2d7723ac48cartaueuropa.pdf>
PÉREZ, ENCARNACIÓN HERNÁNDEZ, AND JOSÉ ANTONIO RABADAN RUIRO. “La hospitalización: un paréntesis en la vida del niño. Atención educativa en población infantil hospitalizada.” *Perspectiva Educativa* 52.1 (2013): 167-181. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4174389>
RATNEY, JOHN J., AND JUAN PEDRO CAMPOS. *El cerebro: manual de instrucciones.* Debolsillo, 2003. P. 27. Disponible en <https://www.requena.edu.ar/wp-content/uploads/2017/10/11bro-Cerebro-Manual-de-Instrucciones-John-J-Ratney.pdf>
REPUBLICA DE CHILE. *Ley 20.535 por medio de la cual se concede permiso a los padres de hijos con discapacidad, para ausentarse del trabajo.* Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1030318&idVersion=2011-10-03>
REPUBLICA DE COLOMBIA. CONSTITUCIÓN POLITICA, ART. 44. DISPONIBLE EN: http://www.secretaria.gov.co/GOT/COLOMBIA/ASUNTO/CONSTITUCION_POLITICA_1991_PROD01/HTM/444
UNICEF. 2006a. *Primera Infancia. La primera infancia crea el capital humano.* Disponible en: http://www.unicef.org/spanish/earlychildhood/index_humancapital.html
VANEGAS, BERNARDO. [ET AL.]. *Persona, educación y cultura.* — Bogotá: Universidad Católica de Colombia. Departamento de Humanidades, 2013 112 p. —(Colección Nuevos Pensadores; no. 3). Disponible en: <http://publicaciones.ucatolica.edu.co/flip/persona-educacion-y-cultura/pubData/source/persona-educacion-y-cultura.pdf>

SECCIÓN DE LEYES
SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 28 de julio de 2020

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 173/20 Senado “POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN PARÁMETROS PARA LA PROTECCIÓN Y CUIDADO DE LA NIÑEZ EN ESTADO DE VULNERABILIDAD ESPECIAL”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Honorable Senador CARLOS MANUEL MEISSEL VERGARA. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión SÉPTIMA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 28 DE 2020

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión SÉPTIMA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

ARTURO CHAR CHALJUB

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 175 DE 2020
SENADO**

mediante la cual se establecen disposiciones para garantizar la responsabilidad patrimonial en las Entidades Promotoras de Salud (EPS) del Sistema General de Seguridad Social en Salud, se adoptan lineamientos para su acreditación y se dictan otras disposiciones.

I. ARTICULADO.

PROYECTO DE LEY NO. ____ DE 2020 DE SENADO

MEDIANTE LA CUAL SE ESTABLECEN DISPOSICIONES PARA GARANTIZAR LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL EN LAS ENTIDADES PROMOTORAS DE SALUD (EPS) DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD, SE ADOPTAN LINEAMIENTOS PARA SU ACREDITACIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1º. OBJETO. Mediante la presente ley se establecen disposiciones que garantizan la responsabilidad patrimonial de los controlantes, administradores y beneficiarios reales de las Entidades Promotoras de Salud (EPS) en el Sistema General de Seguridad Social en Salud con el fin de preservar la estabilidad financiera del Sistema, y se establecen lineamientos para la reglamentación de un sistema de acreditación en calidad que garantice la administración financiera sostenible de estas entidades.

ARTÍCULO 2º. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LOS CONTROLANTES. Cuando sea decretada una medida de Intervención Forzosa Administrativa para Administrar o una medida de Intervención Forzosa Administrativa para Liquidar por parte de la Superintendencia Nacional de Salud respecto de una Entidad Promotora de Salud (EPS) del Sistema General de Seguridad Social en Salud, a raíz o con ocasión de las actuaciones que haya realizado la persona natural o jurídica matriz o controlante en virtud de la subordinación y en interés de esta o de cualquiera de sus subordinadas y en contra del beneficio de la entidad objeto de la medida de intervención, la matriz o controlante responderá en forma subsidiaria por las obligaciones de la controlada.

Se presumirá que la Entidad Promotora de Salud (EPS) ha sido objeto de la medida administrativa, por las actuaciones derivadas del control, a menos que la matriz o controlante o sus vinculadas, según el caso, demuestren que esta fue ocasionada por una causa diferente.

Parágrafo. La situación de subordinación, en los términos de los artículos 26 y siguientes de la ley 222 de 1995, podrá ser ejercida respecto de Entidades Promotoras

operaciones jurídicas con una Entidad Promotora de Salud (EPS), en fraude a la ley o en perjuicio de terceros, los accionistas, administradores o controlantes que hubieren realizado, participado o facilitado los actos defraudatorios, responderán solidariamente por las obligaciones nacidas de tales actos y por los perjuicios causados. El afectado podrá solicitar judicialmente la declaratoria de nulidad de los actos defraudatorios y la indemnización de los perjuicios sufridos.

La acción de desestimación de la personalidad jurídica prescribirá dentro de los 10 años siguientes a la fecha que se haya realizado el acto defraudatorio.

ARTÍCULO 5º. FUERO JURISDICCIONAL. Las acciones de responsabilidad establecidas en los artículos 2º, 3º y 4º de la presente ley podrán ser promovidas por cualquier acreedor, tercero interesado, agente del ministerio público o por el agente interventor de la Entidad Promotora de Salud (EPS) del Sistema General de Seguridad Social en Salud respecto de la cual se pretende sea declarada la responsabilidad de su controlante, matriz, socio, administrador o empleado.

La demanda será tramitada por el proceso verbal establecido en el artículo 368 del Código General del Proceso ante la Superintendencia de Sociedades en ejercicio de facultades jurisdiccionales, con competencia a prevención de los jueces civiles del circuito del domicilio del demandado.

Las acciones jurisdiccionales establecidas en la presente ley prescribirán dentro de los 10 años siguientes a la fecha en que se haya decretado la última medida de intervención forzosa, con excepción de lo establecido en el artículo 4º.

Parágrafo. Las funciones jurisdiccionales a que se refiere este artículo serán ejercidas por la Superintendencia de Sociedades, con fundamento en lo previsto en el artículo 116 de la Constitución Política.

ARTÍCULO 6º. DEBER DE LOS AGENTES INTERVENTORES. Quienes sean designados como agentes interventores de Entidades Promotoras de Salud (EPS) del Sistema General de Seguridad Social en Salud en el marco de una medida de Intervención Forzosa Administrativa para Administrar o una medida de Intervención Forzosa Administrativa para Liquidar por parte de la Superintendencia Nacional de Salud, tienen el deber de iniciar las acciones jurisdiccionales establecidas en la presente ley cuando existan indicios graves de que las actuaciones dolosas o culposas de los socios, administradores, administradores de hecho, revisores fiscales, empleados, matrices o controlantes de la entidad objeto de la medida administrativa, afectaron la estabilidad financiera de la entidad o la prenda general de los acreedores de esta.

de Salud (EPS) del Sistema General de Seguridad Social en Salud que tengan la naturaleza de sociedad comercial o de entidad sin ánimo de lucro.

ARTÍCULO 3º. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LOS SOCIOS, ADMINISTRADORES, REVISORES FISCALES Y EMPLEADOS. Cuando la prenda común de los acreedores de una Entidad Promotora de Salud (EPS) del Sistema General de Seguridad Social en Salud, respecto de la cual se haya decretado una medida de Intervención Forzosa Administrativa para Administrar o una medida de Intervención Forzosa Administrativa para Liquidar por parte de la Superintendencia Nacional de Salud, sea desmejorada con ocasión de conductas dolosas o culposas de los socios, administradores, revisores fiscales, y empleados, los mismos serán responsables civilmente del pago del faltante del pasivo externo.

No estarán sujetos a dicha responsabilidad los socios que no hayan tenido conocimiento de la acción u omisión o hayan votado en contra, siempre y cuando no la ejecuten. En los casos de incumplimiento o extralimitación de funciones, violación de la ley o de los estatutos, será presumida la culpa del interviniente. Igualmente, serán tenidas por no escritas las cláusulas contractuales que tiendan a absolver a los socios, administradores, revisores fiscales, y empleados de las responsabilidades antedichas o a limitarlas al importe de las cauciones que hayan prestado para ejercer sus cargos.

Si el administrador es persona jurídica, la responsabilidad respectiva será de ella y de quien actúe como su representante legal.

PARÁGRAFO 1º. Las personas naturales o jurídicas que actúen como administradores de hecho, esto es, que sin ser administradores de una Entidad Promotora de Salud (EPS) del Sistema General de Seguridad Social en Salud, se inmiscuyan en una actividad positiva de gestión, administración o dirección de la entidad, incurrirán en las mismas responsabilidades y sanciones aplicables a los administradores.

PARÁGRAFO 2º. Las reglas de responsabilidad establecidas en esta ley serán aplicables a los representantes legales, miembros de la junta directiva y demás órganos de administración de las Entidades Promotoras de Salud (EPS) del Sistema General de Seguridad Social en Salud, sin importar si estas entidades tienen la naturaleza de sociedad comercial o de entidad sin ánimo de lucro.

ARTÍCULO 4º. DESESTIMACIÓN DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA. Cuando se utilice la personería jurídica de una Entidad Promotora de Salud (EPS) del Sistema General de Seguridad Social en Salud o de una sociedad comercial o de una entidad sin ánimo de lucro que directa o indirectamente sea propietaria o realice

ARTÍCULO 7º. INTERVENCIÓN JUDICIAL DEL MINISTERIO PÚBLICO. Los procuradores judiciales con funciones de intervención en los procesos civiles actuarán ante la Superintendencia de Sociedades en el trámite jurisdiccional de las acciones de responsabilidad establecidas en los artículos 2º, 3º y 4º de la presente ley, para garantizar la defensa del orden jurídico, el patrimonio público, las garantías y derechos fundamentales, individuales, colectivos y la prestación de los servicios de salud y la estabilidad financiera del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

ARTÍCULO 8º. REMISIÓN DE INFORMES. La Superintendencia Nacional de Salud deberá rendir un informe a la comisión séptima de cada cámara del Congreso de la República, dentro del primer trimestre de cada año, en el cual se de cuenta de la eficacia de las medidas de intervención administrativa ejecutadas durante el año inmediatamente anterior, para garantizar la prestación de los servicios de salud, proteger el crédito de los acreedores y asegurar la estabilidad laboral de los empleados de las entidades del Sistema General de Seguridad Social en Salud objeto de medidas de intervención administrativa.

ARTÍCULO 9º. REGLAMENTACIÓN DE UN SISTEMA DE ACREDITACIÓN ORIENTADO A LA ESTABILIDAD FINANCIERA DEL SISTEMA DE SALUD. Con el fin de garantizar la estabilidad financiera del Sistema General de Seguridad Social en Salud, el Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará la adopción e implementación de un sistema de acreditación de calidad orientado al cumplimiento de estándares técnicos de administración eficiente y sostenible financieramente de las Entidades Promotoras de Salud del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

ARTÍCULO 10º. CREACIÓN DEL FONDO DE GARANTÍAS DE LA SALUD (FOGASA). Créese el Fondo de Garantías de la Salud (FOGASA) como una cuenta especial sin personería jurídica y con destinación específica, manejada por el Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia, con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística con fines de interés público para recaudar y administrar los recursos determinados por el Gobierno Nacional para el pago subsidiario, proporcional y equitativo de las acreencias insolutas en los procesos de intervención forzosa administrativa para liquidar de las Entidades Promotoras de Salud. El objeto general del Fondo consistirá en la protección de la estabilidad financiera de los trabajadores, Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, proveedores de insumos y de servicios cuyas acreencias no son pagadas en los trámites de liquidación de las Entidades Promotoras de Salud.

Parágrafo. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Salud y Protección Social y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, reglamentará el funcionamiento, administración, origen de los recursos y condiciones en que procederá el pago de las acreencias insolutas a cargo de las Entidades Promotoras de Salud liquidadas.

ARTÍCULO 11°. VIGENCIA. La presente ley entrará en vigor a partir de su promulgación.

Atentamente,

H.S. LAURA FORTICH SANCHEZ

H.S. FABIO AMIN SALEME

ALVARO URIBE VÉLEZ
Senador de la República
Partido Centro Democrático

H.S. HORACIO JOSÉ SERPA

H. R. NUBIA LÓPEZ MORALES

H.S. MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ.

HS. IVÁN DARÍO AGUDELO ZAPATA

H.S. MAURICIO GÓMEZ AMIN
Senador de la República

H.R. CARLOS JULIO BONILLA SOTO

Alejandro Carlos Chacón Camargo
Representante a la Cámara

H.R. NILTON CORDOBA MANYOMA.

JOHN JAIRO ROLDAN AVENDAÑO

HR. CRISANTO PISSO AMAZABUEL

H.R. ALEJANDRO VEGA PÉREZ

H.R. JUAN DIEGO ECHAVARRÍA

JULIÁN BEDOYA PULGARÍN
SENADOR DE LA REPÚBLICA

LUIS FERNANDO VELASCO CHAVÉS
Senador de la República

H.S. MARIO ALBERTO CASTAÑO PÉREZ

H.S. ANDRÉS CRISTO BUSTOS

H.S. JAIME ENRIQUE DURÁN BARRERA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

Mediante el presente proyecto de ley se establecen medidas que buscan hacer efectiva la responsabilidad patrimonial de los socios, administradores, controlantes, matrices, revisores fiscales y empleados de las Entidades Promotoras de Salud del Sistema de Seguridad Social en Salud (en adelante, SGSSS), que con sus actuaciones u omisiones llegaren a afectar la estabilidad financiera de las entidades produciendo situaciones de insolvencia económica, que afectan directamente a los acreedores de estas entidades, tales como, trabajadores, Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, proveedores de insumos y de servicios, cuyas acreencias pasan a ser definidas dentro del marco de la medida de intervención para administrar o liquidar, e incluso llegan a ser pasivo insoluto cuando los activos de las entidades objeto de la medida no son suficientes para satisfacer el pago de los pasivos.

Con las acciones de responsabilidad establecidas en este proyecto de ley se buscar asegurar que aquellos sujetos intervinientes en la administración de las Entidades Promotoras de Salud del SGSSS, sin importar si son sociedades comerciales o entidades sin ánimo de lucro -en adelante, ESAL-, actúen de buena fe y en forma diligente en el desarrollo de sus funciones al interior de las entidades, evitando que se generen incidencias en la estabilidad financiera de las entidades que administran los recursos del sector salud, que puedan repercutir en los demás actores del SGSSS.

Adicionalmente, se establece expresamente una acción que permite desestimar la personalidad jurídica de cualquier Entidad Promotora de Salud o prestadora de servicios del SGSSS o de las personas jurídicas que contraten con estas, cuando dicha personería jurídica sea utilizada como un mecanismo defraudatorio de las normas imperativas aplicables al sector o en fraude de terceros, por ejemplo, cuando se usan intrincados esquemas societarios para burlar la prohibición de integración vertical en el sector, o cuando se acude a la constitución de una entidad con personería jurídica de naturaleza no societaria para el mismo fin, en atención a que en términos jurídicos no se puede hablar de propiedad respecto del capital de este tipo de entidades, pero, que no obsta para que exista un beneficiario real y determinable detrás de su existencia y funcionamiento.

La competencia para conocer de las acciones consagradas en este proyecto de ley, se ha otorgado a la Superintendencia de Sociedades en desarrollo de funciones jurisdiccionales, debido a que esta entidad actualmente detenta funciones jurisdiccionales en materia societaria y de insolvencia económica respecto de sociedades comerciales y personas naturales comerciantes, en cuyo foro judicial se ha desarrollado extensamente el alcance, naturaleza y efectos de las acciones de responsabilidad de controlantes, matrices, administradores y

empleados cuando se ha producido una situación de insolvencia, así como la responsabilidad de administradores en términos generales, y del levantamiento del velo corporativo de sociedades, anotándose, que esto no genera una alteración en las competencias especiales de Inspección, Vigilancia y Control que corresponden a la Superintendencia Nacional de Salud y a la Superintendencia de Sociedades.

Teniendo en cuenta que la finalidad de este proyecto es asegurar la estabilidad financiera del SGSSS, y los intereses colectivos intrínsecos en el funcionamiento del Sistema, se establece que un agente del ministerio público participará en el trámite judicial de las acciones aquí reguladas con el fin de garantizar la defensa del orden jurídico, el patrimonio público, las garantías, derechos fundamentales, así como la estabilidad en la prestación de los servicios de salud y la estabilidad financiera del Sistema, en el mismo sentido, se reconoce la legitimidad por activa del agente interventor designado por la Superintendencia Nacional de Salud para iniciar las acciones en contra de los controlantes, socios, matrices, administradores o revisores fiscales, como un deber a su cargo cuando existan indicios graves de que las actuaciones dolosas o culposas de estos sujetos afectaron la estabilidad financiera de la entidad o la prenda general de los acreedores.

Con el fin de proteger la estabilidad financiera de los actores del Sistema General de Seguridad Social, proponemos las medidas explicadas previamente, que se fundamentan en las siguientes razones:

1. ALTO ENDEUDAMIENTO DE LAS ENTIDADES PROMOTORAS DE SALUD DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD. 14
2. PASIVOS INSOLUTOS EN LAS LIQUIDACIONES DE LAS EPS. 14
3. VACÍO NORMATIVO EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE SOCIOS Y ADMINISTRADORES ANTE PASIVOS INSOLUTOS TRAS LAS LIQUIDACIONES DE LAS EPS. 15
4. AFECTACIÓN AL ERARIO POR LOS PASIVOS INSOLUTOS A CARGO DE LAS EPS. 18
5. USO FRAUDULENTO DE LA PERSONERÍA JURÍDICA EN EL SECTOR SALUD. 19
6. ADOPCIÓN DE LINEAMIENTOS PREVENTIVOS EN LA ADMINISTRACIÓN DE LAS ENTIDADES PROMOTORAS DE SALUD DEL SECTOR SALUD. 19
7. FUNDAMENTACIÓN TELEOLÓGICA DE CADA NORMA OBJETO DE LA PROPUESTA. 21
8. IMPACTO FISCAL. 30
9. LINEAMIENTOS FRENTE A LA EXISTENCIA DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERESES. 30

1. ALTO ENDEUDAMIENTO DE LAS ENTIDADES PROMOTORAS DE SALUD DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD.

De acuerdo con los cálculos de los prestadores de servicios de salud¹, las Entidades Promotoras de Salud del SGSSS les adeudan 10,1 billones de pesos con corte al 31 de diciembre de 2018.

Del total de 10,1 billones de pesos, 6 billones -equivalente al 59,1%-, son deuda en mora, es decir, vencida a más de 60 días.

Los mayores deudores son las EPS del régimen contributivo, que deben 4 billones de pesos, de los cuales 2,3 billones son deuda en mora, al respecto, reportan una EPS individualmente considerada adeuda \$1,01 billones de pesos.

Igual situación se presenta en el caso de las entidades del régimen subsidiado, que tienen acreencias pendientes de pago por 2,9 billones de pesos a favor de los prestadores, de los cuales 1,9 billones son deuda morosa. La mayor deudora singular en el régimen subsidiado debe \$639.567 millones de pesos.

Por último, y lo que resulta de interés frente al siguiente proyecto de ley, es el reporte de que de la totalidad de la cartera existente a favor de los prestadores de servicios de salud, la suma de 4,7 billones de pesos corresponde a acreencias sometidas a algún tipo de medida especial como: intervención, trámite de liquidación, liquidación efectuada, vigilancia especial o programa de recuperación.

2. PASIVOS INSOLUTOS EN LAS LIQUIDACIONES DE LAS EPS.

La experiencia ha demostrado que una vez culminadas las labores de liquidación de las Entidades Promotoras de Salud del SGSSS, en muchas ocasiones persisten pasivos insolutos pendientes de pago, al respecto, la Dirección de Medidas Especiales de la Superintendencia Nacional de Salud, ha comunicado que, de acuerdo con la información obrante en los procesos de intervención forzosa administrativa para liquidar que han finalizado en los últimos 5 años, en 17 de 20 procesos liquidatorios de EPS han resultado pasivos insolutos por pagar representativos de \$664.621.361.120 (COP)²:

¹ ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE HOSPITALES Y CLÍNICAS. Boletín de Prensa. Mayo de 2019. <https://achc.org.co/wp-content/uploads/2019/05/Bolet%C3%ADn-Cartera-Mayo-final.pdf>
² SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD. Delegatura de medidas especiales. Respuesta a derecho de petición. Radicado Externo No. 2-2019-135656. 04 octubre de 2019.

Tabla 5 Saldos insolutos de EAPB liquidadas

No	NOMBRE DE ENTIDAD	NET	SALDO INSOLUTO FINAL DE LA MEDIDA (Pesos)
1	PROGRAMA DE EMERGENCIAS COMPRENSIVO EN LIQUIDACIÓN EPS SUVALES	840.000.000	19.330.499.871
2	UNIMEDICA S.A. EPS	800.000.000	80.000.000
3	COMUNIDAD A.S.	800.000.000	101.234.000
4	COMPRENSIVO SANTANDER EPS	800.000.000	0
5	CALSAUD SPS RS	400.000.000	33.888.728.884
6	COLOMBIA S.A. EPS	800.000.000	133.000.000.000
7	COMFACOR	800.000.000	300.000.000
8	COMFACOR	800.000.000	2.000.000.000
9	COLOMBIA S.A. EPS	800.000.000	42.000.000.000
10	COLOMBIA S.A. EPS	800.000.000	10.000.000.000
11	COLOMBIA S.A. EPS	800.000.000	8.000.000.000
12	COMPRENSIVO ANTIOQUIA RC	800.000.000	62.000.000.000
13	COMFACOR	800.000.000	170.000.000.000
14	COMFACOR	800.000.000	6.771.000
15	COMFACOR	800.000.000	30.000.000.000
16	COMFACOR	800.000.000	0
17	COMFACOR	800.000.000	8.200.000.000
18	COMFACOR	800.000.000	100.000.000.000
19	COMFACOR	800.000.000	100.000.000.000
20	COMFACOR	800.000.000	0

Un panorama similar se evidencia en la existencia de cuatro procesos de liquidación en curso, donde las entidades reportaron con corte a 31 de diciembre de 2018, un patrimonio negativo (insuficiencia de activos para el pago de los pasivos) por una suma conjunta de \$3.748.350.835.806 (COP)³⁻⁴

RAZÓN SOCIAL	PATRIMONIO NEGATIVO
Saludcoop EPS	\$ 2.952.558.082.186
Manexka EPS	\$ 4.542.841.584
Cafesalud EPS	\$ 1.181.801.214
Saludvida EPS ⁴	\$ 789.670.000.000
Comfacor EPS	\$ 398.110.822
TOTAL	\$ 3.748.350.835.806

3. VACÍO NORMATIVO EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE SOCIOS Y ADMINISTRADORES ANTE PASIVOS INSOLUTOS TRAS LAS LIQUIDACIONES DE LAS EPS.

³ SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD. Delegatura de medidas especiales. Respuesta a derecho de petición. Radicado Externo No. 2-2019-135656. 04 octubre de 2019.

⁴ El valor del patrimonio de Saludvida EPS se ha tomado de la información obrante en la Resolución 8896 de 2019 del 01 de octubre de 2019 del Superintendente Nacional de Salud. Consulta disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/INEC/IGUB/resolucion-8896-sns-2019.pdf>.

De acuerdo con la realidad expuesta y teniendo en cuenta que los acreedores de estas entidades suelen ser actores del SGSSS, tales como instituciones prestadoras de servicios de salud, proveedores de medicamentos y de tecnologías en salud, y profesionales de la salud, quienes resultan afectados financieramente por las acreencias no pagadas, generándose una afectación en la prestación de los servicios de salud al interior del Sistema, resulta adecuado analizar si ¿Existe un régimen de responsabilidad patrimonial aplicable a los controlantes, matrices, socios, administradores o revisores fiscales que con su dolo o culpa generaron la situación que conllevó a la liquidación de la entidad promotora que favorezca a los acreedores con saldos insolutos?

La respuesta al cuestionamiento planteado es negativa debido a que las medidas de intervención decretadas por la Superintendencia Nacional de Salud se rigen por las normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 2.5.5.1.1 y 2.5.5.1.2 del Decreto 780 de 2016:

ARTÍCULO 2.5.5.1.1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 68 de la Ley 715 de 2001, la Superintendencia Nacional de Salud aplicará en los procesos de intervención forzosa administrativa, para administrar o para liquidar las entidades vigiladas que cumplan funciones de explotación u operación de monopolios rentísticos cedidos al sector salud, Empresas Promotoras de Salud e Instituciones Prestadoras de Salud de cualquier naturaleza, así como en los de intervención técnica y administrativa de las Direcciones Territoriales de Salud, las normas de procedimiento previstas en el artículo 116 del Decreto-ley 663 de 1993, la Ley 510 de 1999, y demás disposiciones que lo modifican y desarrollan.

ARTÍCULO 2.5.5.1.2. La Superintendencia Nacional de Salud, en ejercicio de sus atribuciones y competencias, señaladas por los artículos 42,8 y 68 de la Ley 715 de 2001 podrá en todo tiempo ejercer la intervención forzosa administrativa para administrar o liquidar las instituciones prestadoras de salud sin ánimo de lucro, con las excepciones allí previstas. Para este efecto, aplicará el procedimiento administrativo respectivo, conforme a las normas a que alude el artículo anterior.

Con el propósito de que se adopten las medidas concernientes, la Superintendencia Nacional de Salud, comunicará la decisión administrativa correspondiente.

Al realizar un estudio de las normas del Decreto-ley 663 de 1993 (Estatuto Orgánico del Sistema Financiero) que rigen los procesos de intervención forzosa administrativa para administrar y para liquidar -Parte XI: Procedimiento para la toma de Posesión y Liquidación de las Entidades sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Financiera-, se evidencia que no existe disposición especial frente a la responsabilidad patrimonial a cargo de los controlantes, socios, administradores o empleados que hayan contribuido a la generación de las condiciones que dieron lugar al decreto de la medida de intervención administrativa, existe una sola norma que regula la responsabilidad de los administradores

de la entidad intervenida, y es la establecida en el numeral 6° del artículo 301, según el cual: “Los acreedores conservarán sus acciones contra los directores y administradores de la entidad intervenida, por la responsabilidad que les corresponda según las leyes comunes”, lo que da lugar a la aplicación del artículo 2341⁵ del Código Civil aplicable en materia de responsabilidad extracontractual en el régimen general de responsabilidad civil por daños, y que no supone una regulación expresa que solucione la problemática del SGSSS debido a que el citado artículo se aplica en cualquier situación donde se ha creado un daño sin fundamento en la existencia de un contrato previo entre las partes relacionadas con la situación dañina.

Este vacío legal lesiona los derechos de los acreedores de las Entidades Promotoras de Salud del sector por cuanto no cuentan con la habilitación legal para perseguir el pago de las acreencias insatisfechas a su favor respecto de quienes contribuyeron a que dicha situación se produjera por sus actuaciones en la administración o dirección de las entidades, lo cual, los pone en una situación de desigualdad frente a los acreedores de empresas del sector real a las que se les aplica el Régimen de Insolvencia Empresarial establecido en la ley 1116 de 2006, específicamente frente a las normas contenidas en los artículos 61 y 82 de esta ley que si consagran acciones específicas de responsabilidad de controlantes y administradores frente al pago de pasivos externos cuando han dado lugar a la situación de crisis y el patrimonio social se ve afectado de tal forma que no es garantía de pago del pasivo externo:

“ARTÍCULO 61. DE LOS CONTROLANTES. Cuando la situación de insolvencia o de liquidación judicial, haya sido producida por causa o con ocasión de las actuaciones que haya realizado la sociedad matriz o controlante en virtud de la subordinación y en interés de esta o de cualquiera de sus subordinadas y en contra del beneficio de la sociedad en reorganización o proceso de liquidación judicial, la matriz o controlante responderá en forma subsidiaria por las obligaciones de aquella. Se presumirá que la sociedad está en esa situación concursal, por las actuaciones derivadas del control, a menos que la matriz o controlante o sus vinculadas, según el caso, demuestren que esta fue ocasionada por una causa diferente.

El Juez de Concurso conocerá, a solicitud de parte, de la presente acción, la cual se tramitará mediante procedimiento abreviado. Esta acción tendrá una caducidad de cuatro (4) años.”

“ARTÍCULO 82. RESPONSABILIDAD CIVIL DE LOS SOCIOS, ADMINISTRADORES, REVISORES FISCALES Y EMPLEADOS. Cuando la prenda

⁵ Artículo 2341. El que ha cometido un delito o culpa, que ha inferido daño a otro, es obligado a la indemnización, sin perjuicio de la pena principal que la ley imponga por la culpa o el delito cometido.

común de los acreedores sea desmejorada con ocasión de conductas, dolosas o culposas de los socios, administradores, revisores fiscales, y empleados, los mismos serán responsables civilmente del pago del faltante del pasivo externo.

No estarán sujetos a dicha responsabilidad los socios que no hayan tenido conocimiento de la acción u omisión o hayan votado en contra, siempre y cuando no la ejecuten. En los casos de incumplimiento o extralimitación de funciones, violación de la ley o de los estatutos, será presumida la culpa del interviniente. Igualmente, serán tenidas por no escritas las cláusulas contractuales que tiendan a absolver a los socios, administradores, revisores fiscales, y empleados de las responsabilidades antedichas o a limitarlas al importe de las cauciones que hayan prestado para ejercer sus cargos.

Si el administrador es persona jurídica, la responsabilidad respectiva será de ella y de quien actúe como su representante legal.

La demanda deberá promoverse por cualquier acreedor de la deudora y será tramitada por el proceso abreviado regulado en el Código de Procedimiento Civil, ante el juez del concurso, según sea el caso en uso de facultades jurisdiccionales y en trámite independiente al de la insolvencia, el cual no será suspendido.

La responsabilidad aquí establecida será exigible sin perjuicio de las demás sanciones a que haya lugar y sin consideración al tipo societario.”

4. AFECTACIÓN AL ERARIO POR LOS PASIVOS INSOLUTOS A CARGO DE LAS EPS.

El diseño normativo de los procesos de intervención de las Entidades Promotoras de Salud del SGSSS, en el cual la medida es decretada por la Superintendencia Nacional de Salud y donde los acreedores carecen de herramientas para perseguir los pasivos insolutos a su favor, ha conducido a que en la actualidad existan 258 procesos judiciales ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, donde los accionantes pretenden que la Superintendencia Nacional de Salud asuma el pago de los pasivos insolutos en los procesos de intervención forzosa administrativa, por un total consolidado de \$769.750.308.375, siendo representativas del 16% del total de las pretensiones económicas judiciales existentes en contra de la Superintendencia⁶.

⁶ SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD. Delegatura de medidas especiales. Respuesta a derecho de petición. Radicado Externo No. 2-2019-158402. 18 noviembre de 2019.

Sin perjuicio de lo descrito y de las medidas aquí adoptadas, debe aclararse que el fin de este proyecto no es limitar que se puedan emprender acciones de reparación directa cuando se vea comprometida la responsabilidad patrimonial de la Superintendencia Nacional de Salud por las acciones u omisiones realizadas en el marco de su actividad misional, si no que busca establecer mecanismos jurisdiccionales que permitan generar responsabilidad patrimonial en los causantes directos de los desequilibrios financieros que generan la existencia de pasivos insolutos en las liquidaciones de las EPS.

5. USO FRAUDULENTO DE LA PERSONERÍA JURÍDICA EN EL SECTOR SALUD.

Se ha evidenciado, como práctica en el sector salud, que algunos actores han acudido a los beneficios que otorga la interposición de la personería jurídica de sociedades comerciales o de entidades sin ánimo de lucro, como un mecanismo para evitar la aplicación de normas que establecen prohibiciones en materia de integraciones verticales o como mecanismo para la distracción de recursos mediante la simulación de operaciones comerciales, contractuales o contables, que en últimas, se hacen por la orientación de beneficiarios reales ocultos tras la personalidad jurídica interpuesta.

Con el fin de hacer frente a este tipo de situaciones se ha dispuesto la aplicación de una acción judicial que permita a los afectados por los actos defraudatorios realizados haciendo uso de la personalidad jurídica, accionar directamente contra los beneficiarios reales de la operación, sin importar si se usan como intermediarios promotoras o prestadoras de servicios de naturaleza societaria o personas jurídicas de naturaleza no societaria, con el fin de solicitar la indemnización de los perjuicios sufridos, en atención a esto, también, se deja claro que en materia de grupos empresariales y de la situación de control o subordinación, esta podrá ejercerse respecto de personas jurídicas de naturaleza no societaria como lo son las Entidades Sin Animo de Lucro.

6. ADOPCIÓN DE LINEAMIENTOS PREVENTIVOS EN LA ADMINISTRACIÓN DE LAS ENTIDADES PROMOTORAS DE SALUD DEL SECTOR SALUD.

De acuerdo con la Superintendencia Nacional de Salud⁷ las medidas de intervención forzosa para liquidar decretadas en los últimos 5 años han tenido como fundamento el

⁷SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD. Delegatura de medidas especiales. Respuesta a derecho de petición. Radicado Externo No. 2-2019-158402. 18 noviembre de 2019.

incumplimiento de los indicadores financieros mínimos requeridos para la habilitación en la prestación del servicio, esto supone, que no se cumplen con los estándares mínimos de administración que permitan el desarrollo financiero sostenible de las operaciones de aseguramiento en salud, por ello, se establecerá que el Gobierno Nacional reglamente la adopción e implementación de un sistema de acreditación de calidad orientado al cumplimiento de estándares técnicos de administración eficiente y sostenible financieramente de las entidades promotoras del SGSSS, como una medida preventiva de situaciones de insolvencia económica.

7. FUNDAMENTACIÓN TELEOLÓGICA DE CADA NORMA OBJETO DE LA PROPUESTA.

NORMA PROPUESTA	FINALIDAD
ARTÍCULO 1°. OBJETO. Mediante la presente ley se establecen disposiciones que garantizan la responsabilidad patrimonial de los controlantes, administradores y beneficiarios reales de las Entidades Promotoras de Salud (EPS) en el Sistema General de Seguridad Social en Salud con el fin de preservar la estabilidad financiera del Sistema, y se establecen lineamientos para la reglamentación de un sistema de acreditación en calidad que garantice la administración financiera sostenible de estas entidades.	
ARTÍCULO 2°. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LOS CONTROLANTES. Cuando sea decretada una medida de Intervención Forzosa Administrativa para Administrar o una medida de Intervención Forzosa Administrativa para Liquidar por parte de la Superintendencia Nacional de Salud respecto de una Entidad Promotora de Salud (EPS) del Sistema General de Seguridad Social en Salud, a raíz o con ocasión de las actuaciones que haya realizado la persona natural o jurídica matriz o controlante en virtud de la subordinación y en interés de esta o de cualquiera de sus subordinadas y en contra del beneficio de la entidad objeto de la medida de intervención, la matriz o controlante responderá en forma subsidiaria por las obligaciones de la controlada.	Con esta norma se busca asegurar que cuando exista una situación de control o de grupo empresarial respecto de una EPS del SGSSS que es objeto de una medida de intervención matriz o liquidar, el controlante o matriz del grupo empresarial responda en forma subsidiaria por las obligaciones de la entidad. La responsabilidad subsidiaria implica que será responsable única y exclusivamente si la entidad no puede pagar con su patrimonio propio. Esta responsabilidad podrá ser desvirtuada si el controlante o matriz demuestra que la medida de intervención no fue decretada por sus actuaciones, y en todo caso, la responsabilidad únicamente operará cuando la entidad subordinada no pueda satisfacer todo el pasivo a su cargo.

Se presumirá que la Entidad Promotora de Salud (EPS) ha sido objeto de la medida administrativa, por las actuaciones derivadas del control, a menos que la matriz o controlante o sus vinculadas, según el caso, demuestren que esta fue ocasionada por una causa diferente.	Una norma en igual sentido existe en el régimen general de insolvencia aplicable a las sociedades mercantiles, específicamente, en el artículo 61 de la ley 1116 de 2006, el cual no se aplica al sector salud por disposición expresa del numeral 1° del artículo 3° de dicha ley.
Parágrafo. La situación de subordinación, en los términos de los artículos 26 y siguientes de la ley 222 de 1995, podrá ser ejercida respecto de Entidades Promotoras de Salud (EPS) del Sistema General de Seguridad Social en Salud que tengan la naturaleza de sociedad comercial o de entidad sin ánimo de lucro.	Con la norma establecida en el parágrafo, se busca garantizar que pueda declararse la situación de subordinación respecto de una EPS que no tenga la naturaleza de sociedad comercial, esto debido a que la normativa existente en materia de conglomerados en Colombia no es clara frente a la aplicación de la situación de subordinación respecto de personas jurídicas diferentes de sociedades, lo cual si podría ocurrir al tener en cuenta que la subordinación se define como la sumisión del poder de decisión de un ente jurídico a una persona jurídica natural, persona jurídica de naturaleza societaria o persona jurídica de naturaleza no societaria. Por ejemplo, esto con el fin de que la situación de control o grupo empresarial pueda aplicarse respecto de entidades sin ánimo de lucro que actúan como Entidades Promotoras de Salud del sector salud respecto de las cuales se puede identificar, que una persona ejerce como controlante.
ARTÍCULO 3°. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LOS SOCIOS, ADMINISTRADORES, REVISORES FISCALES Y EMPLEADOS. Cuando la prenda común de los acreedores de una Entidad Promotora de Salud (EPS) del Sistema General de Seguridad Social en Salud, respecto de la cual se haya	Con esta norma se busca asegurar que cuando se haya decretado la intervención administrativa de una EPS del SGSSS y se logre demostrar que las actuaciones de los socios, administradores, revisores fiscales o empleados condujeron en forma dolosa o culposa a la reducción de la prenda general de

<p>decretado una medida de Intervención Forzosa Administrativa para Administrar o una medida de Intervención Forzosa Administrativa para Liquidar por parte de la Superintendencia Nacional de Salud, sea desmejorada con cesación de conductas dolosas o culposas de los socios, administradores, revisores fiscales, y empleados, los mismos serán responsables civilmente del pago del faltante del pasivo externo.</p> <p>No estarán sujetos a dicha responsabilidad los socios que no hayan tenido conocimiento de la acción u omisión o hayan votado en contra, siempre y cuando no la ejecuten. En los casos de incumplimiento o extralimitación de funciones, violación de la ley o de los estatutos, será presumida la culpa del interventor. Igualmente, serán tenidas por no escritas las cláusulas contractuales que tiendan a absolver a los socios, administradores, revisores fiscales, y empleados de las responsabilidades antes dichas o a limitarlas al importe de las cauciones que hayan prestado para ejercer sus cargos.</p> <p>Si el administrador es persona jurídica, la responsabilidad respectiva será de ella y de quien actúe como su representante legal.</p> <p>PARÁGRAFO 1°. Las personas naturales o jurídicas que actúen como administradores de hecho, esto es, que sin ser administradores de una Entidad Promotora de Salud (EPS) del Sistema General de Seguridad Social en Salud, se inmiscuyan en</p>	<p>los acreedores, estos respondan con su propio patrimonio o el pasivo externo insoluto.</p> <p>Una norma en igual sentido existe en el régimen general de insolvencia aplicable a las sociedades mercantiles, específicamente, en el artículo 82 de la ley 1116 de 2006, el cual no se aplica al sector salud por disposición expresa del numeral 1° del artículo 3° de dicha ley.</p> <p>Con lo establecido en el párrafo 1° se busca extender la responsabilidad al administrador de hecho, quien es aquella persona que pese a no obrar como administrador o representante legal oficial de la entidad, si actúa como tal, esto con el fin de evitar que los interesados en el sector salud acudan</p>	<p>La acción de desestimación de la personalidad jurídica prescribirá dentro de los 10 años siguientes a la fecha que se haya realizado el acto defraudatorio.</p> <p>ánimo de lucro para contratar con la entidad Promotora y así distraer recursos del sistema de salud.</p> <p>II. Cuando se crean intrincados sistemas societarios con matrices y subordinadas para ocultar que un mismo beneficio real es el propietario de Entidades Promotoras de Salud y de una o más entidades prestadoras de servicios de salud, como mecanismo para evitar las normas sobre integración vertical.</p> <p>La aplicación de esta norma no está supeditada a que la EPS haya sido objeto de una medida de intervención administrativa, de tal manera que permita que en condiciones de funcionamiento normales se pueda proteger la estabilidad financiera del SGSSS del uso de la personería jurídica para la destinación indebida de recursos del sistema.</p> <p>En esta norma se deja claro quienes cuentan con la legitimidad por activa para incoar cualquier de las acciones consagradas en esta ley, y se hace mención especial que el agente interventor tiene la legitimidad por activa, en atención a que este tiene el deber de llevar a buen suceso la liquidación o la situación de insolvencia de la entidad objeto de la medida, a la par que en su condición tiene acceso a los elementos probatorios necesarios que permiten fundamentar la responsabilidad.</p> <p>Se establece el proceso verbal como la cuerda procesal a través de la cual se ventilarán estas acciones, lo cual permite y asegura</p>	<p>ARTÍCULO 5°. FUERO JURISDICCIONAL. Las acciones de responsabilidad establecidas en los artículos 2°, 3° y 4° de la presente ley podrán ser promovidas por cualquier acreedor, tercero interesado, agente del ministerio público o por el agente interventor de la Entidad Promotora de Salud (EPS) del Sistema General de Seguridad Social en Salud respecto de la cual se pretende sea declarada la responsabilidad de su controlante, matriz, socio, administrador o empleado.</p> <p>La demanda será tramitada por el proceso verbal establecido en el artículo 368 del Código General del Proceso ante la Superintendencia de Sociedades en ejercicio de facultades</p>
<p>una actividad positiva de gestión, administración o dirección de la entidad, incurrirán en las mismas responsabilidades y sanciones aplicables a los administradores.</p> <p>PARÁGRAFO 2°. Las reglas de responsabilidad establecidas en esta ley serán aplicables a los representantes legales, miembros de la junta directiva y demás órganos de administración de las Entidades Promotoras de Salud (EPS) del Sistema General de Seguridad Social en Salud, sin importar si estas entidades tienen la naturaleza de sociedad comercial o de entidad sin ánimo de lucro.</p> <p>ARTÍCULO 4°. DESESTIMACIÓN DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA. Cuando se utilice la personería jurídica de una Entidad Promotora de Salud (EPS) del Sistema General de Seguridad Social en Salud o de una sociedad comercial o de una entidad sin ánimo de lucro que directa o indirectamente sea propietaria o realice operaciones jurídicas con una Entidad Promotora de Salud (EPS), en fraude a la ley o en perjuicio de terceros, los accionistas, administradores o controlantes que hubieren realizado, participado o facilitado los actos defraudatorios, responderán solidariamente por las obligaciones nacidas de tales actos y por los perjuicios causados. El afectado podrá solicitar judicialmente la declaratoria de nulidad de los actos defraudatorios y la indemnización de los perjuicios sufridos.</p> <p>I. Cuando los propietarios de una entidad Promotora del sistema de salud crean sociedades o entidades sin</p>	<p>a mecanismos ocultos para evitar la aplicación de las normas de responsabilidad aquí consagradas. La figura del administrador de hecho fue consagrada en el párrafo del artículo 27 de la ley 1258 de 2008, con aplicación específica al tipo societario S.A.S.</p> <p>Con lo establecido en el párrafo 2°, se busca generar claridad en torno a que las normas de responsabilidad aquí establecidas se aplican a aquellas entidades promotoras del SGSSS que tengan la naturaleza de ESAL.</p> <p>Con esta norma se busca consagrar la desestimación de la personalidad jurídica de:</p> <p>I. Entidades Promotoras de Salud del Sistema General de Seguridad Social en Salud.</p> <p>II. De sociedades comerciales o de entidades sin ánimo de lucro que directa o indirectamente sea propietaria o realice operaciones jurídicas con una entidad Promotora del sistema de salud.</p> <p>Con el fin de establecer una acción judicial que permita hacer inoperable la personalidad jurídica cuando esta sea utilizada fraudulentamente para distraer recursos del sector salud, por ejemplo:</p> <p>I. Cuando los propietarios de una entidad Promotora del sistema de salud crean sociedades o entidades sin</p>	<p>jurisdiccionales, con competencia a prevención de los jueces civiles del circuito del domicilio del demandado.</p> <p>Las acciones jurisdiccionales establecidas en la presente ley prescribirán dentro de los 10 años siguientes a la fecha en que se haya decretado la última medida de intervención forzosa, con excepción de lo establecido en el artículo 4°.</p> <p>Parágrafo. Las funciones jurisdiccionales a que se refiere este artículo serán ejercidas por la Superintendencia de Sociedades, con fundamento en lo previsto en el artículo 116 de la Constitución Política.</p> <p>ARTÍCULO 6°. DEBER DE LOS AGENTES INTERVENTORES. Quienes sean designados como agentes interventores de Entidades Promotoras de Salud (EPS) del Sistema General de Seguridad Social en Salud en el marco de una medida de Intervención Forzosa Administrativa para Administrar o una medida de Intervención Forzosa Administrativa para</p>	<p>la defensa de los intereses de todas las partes que se puedan ver afectadas con estas acciones.</p> <p>Se otorga la competencia a la Superintendencia de Sociedades para conocer de estos procesos en ejercicio de facultades jurisdiccionales por cuanto esta entidad se ha desarrollado como el juez natural de los procedimientos de insolvencia mercantiles y como el juez natural de los conflictos societarios, específicamente los relacionados con la desestimación de la personería jurídica, por lo cual cuentan con la experiencia y conocimiento técnico necesario para llevar a buen suceso los procesos jurisdiccionales relacionados a las acciones aquí establecidas.</p> <p>Las competencias en materia judicial asignadas en este artículo no generan ningún tipo de asignación de competencias en materia administrativa o sancionatoria en lo que corresponde al régimen de inspección, vigilancia o control aplicable al Sector Salud.</p> <p>Con esta norma se busca garantizar que los agentes interventores inicien las acciones de responsabilidad pertinentes contra quienes hayan contribuido a la generación de la situación que da a lugar a la declaratoria de la medida</p>
<p>Liquidar por parte de la Superintendencia Nacional de Salud, tienen el deber de iniciar las acciones jurisdiccionales establecidas en la presente ley cuando existan indicios graves de que las actuaciones dolosas o culposas de los socios, administradores, administradores de hecho, revisores fiscales, empleados, matrices o controlantes de la entidad objeto de la medida administrativa, afectaron la estabilidad financiera de la entidad o la prenda general de los acreedores de esta.</p> <p>ARTÍCULO 7°. INTERVENCIÓN JUDICIAL DEL MINISTERIO PÚBLICO. Los procuradores judiciales con funciones de intervención en los procesos civiles actuarán ante la Superintendencia de Sociedades en el trámite jurisdiccional de las acciones de responsabilidad establecidas en los artículos 2°, 3° y 4° de la presente ley, para garantizar la defensa del orden jurídico, el patrimonio público, las garantías y derechos fundamentales, individuales, colectivos y la prestación de los servicios de salud y la estabilidad financiera del Sistema General de Seguridad Social en Salud.</p>	<p>administrativa cuando existan por lo menos indicios graves que den cuenta de esta situación.</p> <p>Con esta norma se busca la intervención del Ministerio Público en las acciones civiles destinadas a asegurar la responsabilidad patrimonial en el sector salud, con el fin de que garanticen un seguimiento y acompañamiento a la protección de los intereses de la colectividad en la estabilidad financiera del SGSSS.</p>	<p>patrimonial, administrativa, contable y estadística con fines de interés público para recaudar y administrar los recursos determinados por el Gobierno Nacional para el pago subsidiario, proporcional y equitativo de las acreencias insolutas en los procesos de intervención forzosa administrativa para liquidar de las Entidades Promotoras de Salud. El objeto general del Fondo consistirá en la protección de la estabilidad financiera de los trabajadores, Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, proveedores de insumos y de servicios cuyas acreencias no son pagadas en los trámites de liquidación de las Entidades Promotoras de Salud.</p> <p>Parágrafo. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Salud y Protección Social y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, reglamentará el funcionamiento, administración, origen de los recursos y condiciones en que procederá el pago de las acreencias insolutas a cargo de las Entidades Promotoras de Salud liquidadas.</p> <p>ARTÍCULO 11°. VIGENCIA. La presente ley entrará en vigor a partir de su promulgación.</p>	<p>no será declarada como insoluta ante la inexistencia de recursos en el patrimonio de la entidad liquidada.</p> <p>Con la creación de este fondo se busca asegurar la estabilidad financiera del Sistema General de Seguridad Social en Salud, en la medida que no existan desconfianza financiera por parte de todos los actores del sistema.</p> <p>El Gobierno Nacional, deberá establecer el origen de los recursos, con la finalidad de no establecer desde este proyecto un impacto fiscal que no sea adecuado a las actuales condiciones fiscales del país.</p>
<p>ARTÍCULO 8°. REMISIÓN DE INFORMES. La Superintendencia Nacional de Salud deberá rendir un informe a la comisión séptima de cada cámara del Congreso de la República, dentro del primer trimestre de cada año, en el cual se de cuenta de la eficacia de las medidas de intervención administrativa ejecutadas durante el año inmediatamente anterior, para garantizar la prestación de los servicios de salud, proteger el crédito de los acreedores y asegurar la estabilidad laboral de los empleados de las entidades del Sistema General de Seguridad Social en Salud objeto de medidas de intervención administrativa.</p> <p>ARTÍCULO 9°. REGLAMENTACIÓN DEL SISTEMA DE ACREDITACIÓN ORIENTADO A LA ESTABILIDAD FINANCIERA DEL SISTEMA DE SALUD. Con el fin de garantizar la estabilidad financiera del Sistema General de Seguridad Social en Salud, el Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará la adopción e implementación de un sistema de acreditación de calidad orientado al cumplimiento de estándares técnicos de administración eficiente y sostenible financieramente de las entidades que actúen como Entidades Promotoras de Salud del Sistema General de Seguridad Social en Salud.</p> <p>ARTÍCULO 10°. CREACIÓN DEL FONDO DE GARANTÍAS DE LA SALUD (FOGASA). Créase el Fondo de Garantías de la Salud (FOGASA) como una cuenta especial sin personería jurídica y con destinación específica, manejada por el Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia, con independencia</p>	<p>Con este informe se busca que la Superintendencia Nacional de Salud informe al Congreso de la República la eficacia de las medidas administrativas de intervención forzosa administrativa para administrar y liquidar, para garantizar la prestación de los servicios de salud, el pago a los acreedores y los empleos producidos por las entidades del SGSSS objeto de intervención, con el fin de hacerle seguimiento a la situación del sistema y que los congresistas puedan estudiar la necesidad, conveniencia y utilidad de reformar este régimen administrativo de intervención que a la vez opera como un mecanismo de insolvencia económica.</p> <p>Establecer estándares mínimos de calidad como mecanismos preventivos de las situaciones de insolvencia económica de las entidades del SGSSS.</p> <p>Con la creación de este Fondo se busca garantizar la confianza y estabilidad financiera de todos los sujetos que desarrollen operaciones con las Entidades Promotoras de Salud, de tal manera, que ante una eventual liquidación de la EPS, cuenten con la seguridad de que la totalidad de las acreencias a su favor</p>	<p>8. IMPACTO FISCAL.</p> <p>El articulado propuesto no tiene incidencia fiscal debido a que a partir del mismo no se establecen gastos con cargo al erario, como tampoco se establecen exenciones tributarias que afecten los ingresos del tesoro, de hecho, una de las finalidades a que atiende esta iniciativa es la de otorgar mecanismos judiciales que eviten que los acreedores de las Entidades Promotoras de Salud del SGSSS liquidadas o en estado de liquidación persigan el pago de los pasivos insolutos a su favor en el patrimonio estatal, y en su lugar, lo hagan respecto de aquellos que hayan contribuido a la situación de insolvencia económica de la entidad.</p> <p>9. LINEAMIENTOS FRENTE A LA EXISTENCIA DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERESES.</p> <p>En cumplimiento de lo establecido en el artículo 291 de la ley 5ª de 1992 (modificado por el artículo 3° de la ley 2003 de 2019), se considera que los siguientes eventos darían lugar a la existencia de un posible conflicto de intereses entre los congresistas a cuyo conocimiento para votar o fungir como ponente llegue el presente proyecto de ley:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Cuando el congresista, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil sean socios, controlantes, matrices, administradores o revisores fiscales de Entidades Promotoras de Salud del Sistema General de Seguridad Social en Salud. 2. Cuando el congresista, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil sean acreedores de Entidades Promotoras de Salud del Sistema General de Seguridad Social en Salud. 3. Cuando el congresista, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, se encuentren vinculados directamente (en nombre propio) o indirectamente (sociedades en las que sean socios) a un procedimiento administrativo de investigación y declaración de grupo empresarial y/o control, por parte de la Superintendencia de Sociedades. <p>En todo caso debe anotarse que se da aplicación a lo dispuesto en el literal c del segundo inciso del artículo 286 de la ley 5ª de 1992 (modificado por el artículo 1° de la ley 2003 de 2019):</p> <p>“c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no</p>	

constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.” (Negritas fuera de texto)

Atentamente,

H.S. LAURA FORTICH SANCHEZ

H.S. FABIO AMIN SALEME

ALVARO URIBE VELEZ
Senador de la República
Partido Centro Democrático

H.S. HORACIO JOSÉ SERPA

H. R. NUBIA LÓPEZ MORALES

H.S. MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ.

HS. IVÁN DARIO AGUDELO ZAPATA

H.S. MAURICIO GOMEZ AMIN
Senador de la República

H.R. CARLOS JULIO BONILLA SOTO

Alejandro Carlos Chacón Camargo
Representante a la Cámara

H.R. NILTON CORDOBA MANYOMA.

JOHN JAIRO ROLDAN AVENDAÑO

HR. CRISANTO PISSO AMAZABUEL

H.R. ALEJANDRO VEGA PÉREZ

SECCIÓN DE LEYES
SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN
LEYES

Bogotá D.C., 28 de julio de 2020

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 175/20 Senado " MEDIANTE LA CUAL SE ESTABLECEN DISPOSICIONES PARA GARANTIZAR LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL EN LAS ENTIDADES PROMOTORAS DE SALUD (EPS) DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD, SE ADOPTAN LINEAMIENTOS PARA SU ACREDITACIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores LAURA FORTICH SANCHEZ, FABIO RAUL AMIN SALEME, ALVARO URIBE VELEZ, HORACIO JOSÉ SERPA MONCADA, MIGUEL ANGEL PINTO HERNÁNDEZ, IVÁN DARIO AGUDELO ZAPATA, MAURICIO GOMEZ AMIN, JULIAN BEDOYA PULGARIN, LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES, MARIO ALBERTO CASTAÑO PÉREZ, ANDRÉS CRISTO BUSTOS, JAIME ENRIQUE DURÁN BARRERA; y los Honorables Representantes NUBIA LÓPEZ MORALES, CARLOS JULIO BONILLA, ALEJANDRO CARLOS CHACON, NILTON CORDOBA, JOHN JAIRO ROLDAN, CRISANTO PISSO, ALEJANDRO VEGA, JUAN DIEGO ECHAVARRÍA. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión SÉPTIMA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 28 DE 2020

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el pregitado Proyecto de Ley a la Comisión SÉPTIMA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

ARTURO CHAR CHALJUB

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

H.R. JUAN DIEGO ECHAVARRÍA

JULIÁN BEDOYA PULGARÍN
SENADOR DE LA REPÚBLICA

LUIS FERNANDO VELASCO CHAVÉS
Senador de la República

H.S. MARIO ALBERTO CASTAÑO PÉREZ

H.S. ANDRÉS CRISTO BUSTOS.

H.S. JAIME ENRIQUE DURÁN BARRERA

CONTENIDO

Gaceta número 618 - viernes, 31 de julio de 2020

SENADO DE LA REPÚBLICA**Págs.****PROYECTOS DE LEY**

Proyecto de ley número 158 de 2020 Senado, por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat.....	1
Proyecto de ley número 167 de 2020 Senado, por medio de la cual se promueve la política pública de emprendimiento social	12
Proyecto de ley número 173 de 2020 Senado, por medio de la cual se establecen parámetros para la protección y cuidado de la niñez en estado de vulnerabilidad especial.....	15
Proyecto de ley número 175 de 2020 Senado, mediante la cual se establecen disposiciones para garantizar la responsabilidad patrimonial en las Entidades Promotoras de Salud (EPS) del Sistema General de Seguridad Social en Salud, se adoptan lineamientos para su acreditación y se dictan otras disposiciones	19