



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 833

Bogotá, D. C., viernes, 12 de octubre de 2018

EDICIÓN DE 27 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 196 DE 2018 CÁMARA

*por medio del cual se crea el seguro obligatorio
para repatriación de cuerpos de connacionales
que se encuentran en el exterior.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo I. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto crear el seguro obligatorio que cubra los gastos y trámites necesarios para la repatriación de cuerpos de colombianos fallecidos en el exterior. Los tomadores y asegurados de este seguro serán todas aquellas personas que se les expida el pasaporte.

Artículo II. *Del Contrato de Seguro.* La póliza de repatriación de cuerpos de connacionales en el exterior deberá estar enmarcada en una reglamentación, la cual deberá establecer:

- Naturaleza del seguro;
- Coberturas y exclusiones;
- Tarifas;
- Aseguradoras legalmente constituidas y vigiladas por la Superintendencia Financiera.

Artículo III. El Gobierno, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, reglamentará esta norma en un lapso no superior a un año, contado a partir de su promulgación.

Artículo IV. *Vigencia.* La presente ley empezará a regir a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

JUAN DAVID VÉLEZ
Representante a la Cámara
Colombianos en el Exterior

MILA ROMERO SOTO
Senadora de la República

Paola Holguín

ÁLVARO URIBE VÉLEZ
Senador de la República

JUAN ESPINAL
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Este proyecto de ley nace al conocer los casos de familias que han tenido que vivir la dolorosa situación de la muerte de un familiar y los diferentes escenarios que se presentan, en el momento que este tipo de circunstancias suceden fuera del territorio colombiano; razón por la cual se vislumbra la necesidad de crear un seguro para repatriar a nuestros connacionales que fallecen en el exterior de manera expedita y sin procesos dilatorios.

En este sentido, factores como la distancia, las diferencias culturales, un idioma extraño, diversos procedimientos administrativos y trámites con requerimientos internacionales dificultan de manera desmedida el proceso de repatriación de cuerpos.

De los casos analizados y de los cuales tuvimos conocimiento tanto por las familias como por las empresas que los acompañaron en los procesos, se evidenciaron varias situaciones: la angustia de la familia, el desconocimiento total de los procesos, la escasez de recursos económicos, la

vulnerabilidad a la que quedan expuestas y las limitaciones por parte del gobierno para hacer frente a estos casos.

Por ejemplo, en el caso concreto de un compatriota que falleció en Estados Unidos, la familia tardó 25 días en repatriar el cuerpo de su ser querido, teniendo en cuenta los procedimientos y la documentación oficialmente requerida, el traslado del cuerpo a las áreas de medicina forense y la remisión a la funeraria para el proceso de cremación para el viaje de repatriación.

Nótese que, en este caso, el proceso duró casi un mes, tiempo en el que una familia colombiana vivía un drama adicional a la muerte de su familiar, y eso que estamos hablando de un país que relativamente se encuentra cerca del nuestro, con el que hemos tenido una buena relación binacional y asumiendo la familia todo el costo económico.

Es innegable que cuando suceden estas calamidades, una de las grandes problemáticas son los altos costos de las repatriaciones. Para los casos de cremación, los precios pueden llegar a los \$6.000.000 COP (seis millones de pesos), y para el caso de repatriar cuerpos, los precios van desde los \$12.000.000 COP (doce millones de pesos) hasta los \$30.000.000 COP (treinta millones de pesos). Estos valores varían dependiendo del país, el Estado, la ciudad y la temporada.

Todo lo descrito previamente está sustentado en la experiencia de dicha familia, así como en la información suministrada por empresas que se ocupan del tema; sin embargo, no son los únicos actores en el proceso, ya que el Gobierno Nacional también juega un papel importante, pero con bastantes limitaciones.

El Ministerio de Relaciones Exteriores reportó 475 solicitudes de repatriación, entre los años 2013 a 2018, discriminadas por tipología de asistencia, dentro de las cuales 104 corresponden a repatriación de cuerpos, que efectivamente fueron retornados. Es importante aclarar que dentro de estas cifras no se tienen en cuenta aquellos casos en los cuales los familiares optaron por el sepelio local, en el país donde ocurrió el evento, así como los que los familiares repatriaron por cuenta propia.

Para dar respuesta a estos casos, la Cancillería actúa teniendo en cuenta el marco normativo del Decreto 1067 de 2015, artículo 2.2.1.9.3.4 y el Decreto 1743 de 2015, los cuales cuentan con un Fondo Especial para las Migraciones (FEM) que brinda soporte y apoyo económico en casos especiales de vulnerabilidad y razones humanitarias, cuando se requiera asistencia y protección inmediata a los connacionales en el exterior.

El FEM tiene un amplio margen de acción, al considerar diversas tipologías como repatriaciones de connacionales privados de la libertad, presuntas víctimas de trata de personas, repatriaciones de menores de edad, traslado al país de colombianos con enfermedad grave, connacionales afectados por desastres naturales o catástrofe provocada por el hombre, situaciones de violencia intrafamiliar, fallecimiento de un connacional y connacionales en alto grado de vulnerabilidad económica.

Los miembros del FEM se reúnen una vez al mes para analizar todas las solicitudes, las cuales deben ser presentadas con unos requisitos establecidos para evaluación y aprobación o negación del apoyo. Debido a la limitada disponibilidad presupuestal del fondo son rigurosos en la acreditación de la insolvencia o de la imposibilidad económica del solicitante, conforme al Capítulo IV de la Resolución 1726 de 2018.

Este fondo tiene carácter subsidiario y su funcionamiento se basa en el principio de priorización de casos para sujetos de especial protección constitucional y extrema vulnerabilidad económica, limitando la protección de los connacionales que no cumplan con los requisitos establecidos por el FEM, pero que sí necesitan el apoyo del Gobierno colombiano.

Si bien es cierto que el Fondo Especial para las Migraciones es un mecanismo importante para apoyar a nuestros connacionales en el exterior, la naturaleza del mismo impide la agilidad necesaria para hacer frente a casos de repatriación de cuerpos, ya que no se establece un tiempo claro de respuesta, en el marco normativo expuesto anteriormente, así mismo, solo se reúne una sola vez al mes para tratar todos los casos que recibe y su objetivo no es únicamente la repatriación de cuerpos; además, no se puede olvidar que a este procedimiento se le suman otros trámites necesarios para el tema de análisis, como apostillas, permisos en el país receptor, trámites consulares, entre otros.

Adicionalmente, es importante poner en conocimiento que no existe un programa específico para la repatriación de cuerpos, de acuerdo con la respuesta a un derecho de petición remitido al Ministerio de Relaciones Exteriores, del mes de agosto del 2018; razón por la cual, los colombianos que realicen alguna solicitud que verse sobre este particular serán asistidos en el marco de las funciones establecidas por la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 y el Decreto 869 de 2016 para las misiones consulares, en virtud de los cuales la misión respectiva debe orientar, acompañar, verificar, articular y gestionar con las autoridades del país receptor, ONG, fundaciones, aerolíneas, funerarias o cualquier entidad de carácter privado

o público para brindar una asistencia conforme a las solicitudes del connacional o sus familiares.

Igualmente, en la mencionada respuesta del Ministerio de Relaciones Exteriores, dicha entidad señaló que no cuenta con una póliza de seguro para repatriaciones de cuerpos, razón por lo cual *“considera de vital importancia impulsar iniciativas orientadas a que aquellos connacionales que se trasladen al exterior por cualquier motivo, cuenten con una póliza de seguro de vida o viaje obligatoria para cualquier contingencia que se les pueda presentar durante la estadía en el exterior”*.

Y no sobra mencionar que la Ley 1465 de 2011, en el artículo 4, numeral 16 dispuso como objetivo del Sistema Nacional de Migraciones (SNM): *“proponer la implementación de una póliza de seguro integral para la repatriación de los cuerpos de nuestros connacionales fallecidos en el exterior”*.

Las dolorosas situaciones de nuestros connacionales, las respuestas por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores y lo establecido en la ley mencionada anteriormente, hacen que la propuesta del seguro obligatorio sea una medida oportuna y que responda las necesidades de los colombianos.

Por lo tanto, la iniciativa va orientada a que mediante la solicitud del pasaporte, el titular adquiera una póliza de repatriación, en virtud de ser este un documento reconocido a nivel internacional, que acredita la nacionalidad e identidad de titular tanto en el país de origen como en el extranjero y que permite viajar fuera del territorio colombiano.

Para reglamentar los costos, los datos estadísticos de la Cancillería y de Migración Colombia serán indispensables para las proyecciones necesarias, por ejemplo: 5.874.075 (cinco millones ochocientos setenta y cuatro mil setenta y cinco) pasaportes fueron expedidos para el cuatrienio 2014-2018, 2.008.560 (dos millones ocho mil quinientos sesenta) colombianos salieron del país el segundo semestre del año 2017 y durante el primer semestre del año 2018, salieron 2.108.777 (dos millones ciento ocho mil setecientos setenta y siete) colombianos.

De acuerdo con lo anterior, la creación de un seguro obligatorio tendrá como objetivos la protección de nuestros connacionales en territorios foráneos y alivianar el dolor de las familias colombianas. Es una iniciativa con función social, como manifestación básica del Estado de bienestar, elevando las medidas de protección para los ciudadanos, planteando como solución la creación obligatoria de un mercado para un servicio con principios solidarios y trasladando la cobertura personal a la universal.

No queda duda, de que el seguro es el mecanismo idóneo para respaldar una necesidad no solo personal y familiar, sino también económica, ya que supone un aporte de todos aquellos que estamos expuestos a este riesgo y al ser obligatorio todos estamos sujetos a adquirirlo sin ninguna clase de distinción.


JUAN DAVID VÉLEZ
Representante a la Cámara
Colombianos en el Exterior


ÁLVARO URIBE VÉLEZ
Senador de la República

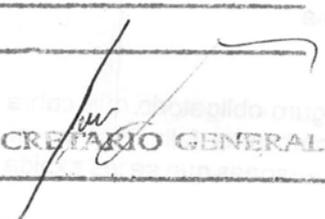

MILZA ROMERO SOTO
Senadora de la República


JUAN ESPINAL
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia


Palau
poco la holguín

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 09 de octubre del año 2018
Ha sido presentado en este Despacho el
Proyecto de Ley X Acto Legislativo _____
No. 196 Con su correspondiente
Exposición de motivos. Por _____


SECRETARIO GENERAL

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 198 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se crea un Programa Nacional de Becas y Apoyo al Sostentamiento de los Estudiantes de las Instituciones de Educación Superior Técnico, Tecnológico y Universitaria Pública y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Creación. Créase el Programa Nacional de Becas y Apoyo al Sostentamiento de los Estudiantes de las Instituciones de Educación Superior Técnico, Tecnológico y Universitaria Pública, con el objeto de apoyar a los jóvenes de las familias de menores ingresos.

Artículo 2°. Operadores. El operador y administrador del Programa Nacional de Becas y Apoyo al Sostentamiento del Estudiante de Instituciones de Educación Superior Técnico, Tecnológico y Universitaria Pública será el Icetex.

Artículo 3°. Cobertura. El presente programa tendrá cobertura en los niveles académicos técnico, tecnológico y profesional.

Las becas y apoyo al sostenimiento a los estudiantes para la Educación Superior, que asigne el operador serán por el total de los estudios que curse el beneficiario y deberán ser depositados en una cuenta-fondo especial que creará el Icetex, donde se detallará el nombre del beneficiario y el valor de la beca asignada. Los rendimientos financieros que genere el fondo, deben ser reinvertidos en el mismo programa objeto de la presente ley.

Artículo 4°. Requisitos para acceder a las becas. Son beneficiarios de la presente ley, los bachilleres colombianos pertenecientes a los estratos cero, uno, dos y tres cuyas familias no devenguen más de cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes y se encuentren dentro del rango de 0 a 47,99 puntos en el Sisbén.

Parágrafo 1°. Los estudiantes de las IES del país que estén cursando sus estudios de pregrado, que tengan un promedio de tres cinco (3.5) y cumplan con los requisitos establecidos en el presente artículo, serán acreedores de los beneficios establecidos, a partir de la vigencia de la presente ley.

Artículo 5°. Plan de Beneficios. El plan de beneficios a los estudiantes beneficiarios de las becas de las que trata la presente Ley, está compuesto por una beca que cubrirá el costo de la matrícula en Instituciones de Educación Superior Técnico, Tecnológico y Universitaria Pública y un apoyo para el sostenimiento del estudiante, equivalente a un salario mínimo legal vigente que se pagará en los primeros quince (15) días del primer mes de cada semestre académico.

Artículo 6°. Duración plan de beneficios. El plan de beneficios tendrá la misma duración de la carrera que curse el beneficiario.

Artículo 7°. Pérdida de beneficios y becas. Son causales de la pérdida de los beneficios:

- a) Que el beneficiario pierda el semestre o semestre;
- b) No alcanzar un promedio mínimo en sus notas de tres cinco (3.5) en cada periodo académico;
- c) Las causales de expulsión contenidas en los manuales de convivencia de las Instituciones Educativas en los cuales esté adelantando los estudios de pregrado;
- d) Haberse probado que accedió al beneficio de manera fraudulenta o mediante engaños o documentación falsa.

Parágrafo 1°. Cuando los estudiantes pierdan los beneficios de la presente ley por incurrir en alguna de las causales anteriores, estarán obligados a reintegrar al operador los recursos de la beca y del plan de beneficios girados hasta la fecha.

Artículo 8°. SNIBCE. Incorpórese lo reglamentado en esta ley en el Sistema Nacional de Información de Becas y Créditos Educativos (SNIBCE).

Artículo 9°. Fuentes de Financiación. Constituirán fuentes de financiación del programa creado en la presente ley, las siguientes:

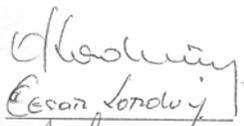
1. El 4 por mil de la tarifa del Gravamen de los movimientos financieros, que tratan los artículos 871 y 872 del Estatuto Tributario y la Ley 819 de 2016, el cual se destinará de la siguiente manera:
 - a) El 2 por mil de la tarifa del gravamen de los movimientos financieros se destinará a financiar el Programa Nacional de Becas y apoyo al sostenimiento de estudiantes creado en la presente ley;
 - b) El restante 2 por mil del gravamen de los movimientos financieros se destinará a las Instituciones de Educación Superior Públicas para ampliación de cobertura y mejoramiento de la calidad educativa.
2. Los rendimientos financieros y reembolsos que se produzcan por la administración de los recursos del presente programa.
3. Otras asignaciones que se reciban a cualquier título provenientes de entidades públicas o privadas del orden internacional, nacional o territorial y que permitan mediante sus recursos garantizar el funcionamiento pleno del programa.

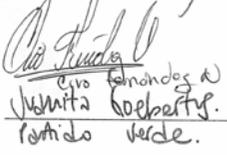
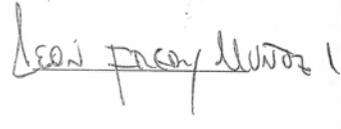
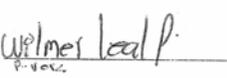
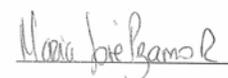
Artículo 10. Reglamentación. El Gobierno nacional deberá reglamentar la presente ley, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la entrada de vigencia de la misma.

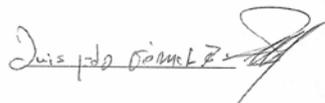
Artículo 11. Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Autores,

Handwritten signatures of the authors of the law. The signatures are arranged in two columns. The left column includes: Erwin Arias B., Jaime Rodríguez Contreras (Representante a la Cámara), Orlando Arcoz B. (Rep. Cámara Única), and Modesto Agüero. The right column includes: Alejandro Calzadilla, Edgardo Nizac C., Emma Patricia Castellanos, and Agustín Medina. There are also some illegible signatures and initials scattered throughout the document.

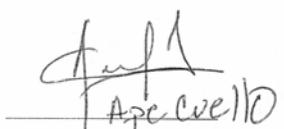

 Cesar Londoño

 Juli Aspíllaga

 Juanita Goepfert
 Partido Verde

 Leon Pineda

 Wilmer Leal

 María Pielagosa

 Esteban Valencia

 Luis Fernando

 María Valencia

 Ana María

 María Pineda

 Felipe

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FACULTAD DEL CONGRESO

El artículo 114 de la Constitución Política de 1991, determinó claramente que *Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el Gobierno y la administración.* Ahora, el artículo 150 determina que:

“Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes. (Subrayado por fuera del texto).

II. MOTIVACIÓN Y OBJETO DEL PROYECTO:

Según el último reporte del Ministerio de Educación Nacional la tasa de cobertura bruta nacional en Educación Superior fue del 52.8%, para el 2017. Significa lo anterior que se presentó un crecimiento de 15 puntos porcentuales frente al año 2010 donde la cobertura alcanzó el 37.1%. Comparados con otros países, estamos con menor cobertura. Así, se puede registrar que Chile presenta una tasa del 74%, Argentina del 76% y los países promedio de la OCDE están próximos al 72%. Las estadísticas colombianas se vuelven preocupantes, si miramos que, al interior de los departamentos de Colombia, 24 de estas entidades territoriales están por debajo del promedio de la tasa de cobertura bruta nacional.

El objetivo principal del presente proyecto de ley es garantizar el ingreso y permanencia en las Instituciones de Educación Superior Técnico, Tecnológico y Universitaria Pública de los jóvenes bachilleres. En esos términos, las becas se constituyen en una de las mejores formas de

cooperación en todos los niveles institucionales. Por medio de estas, las personas pueden acceder al conocimiento científico y académico.

Entre todos los aspectos positivos que conlleva la posibilidad de realizar estudios superiores existen aspectos fundamentales en la ayuda financiera representada en una beca, resaltando que es a veces la única forma en que personas de escasos recursos pueden acceder a estudios superiores y se constituye en una forma de estímulo o premio para aquellas personas talentosas y que ven en la academia y la ciencia su proyecto de vida para aportar a la sociedad.

En este sentido y, teniendo en cuenta el gran valor que representa para una sociedad la educación, el sistema de becas debe ser protegido y fortalecido por las autoridades gubernamentales.

Así las cosas, es fundamental tener en cuenta que el apoyo a quien, teniendo el talento, no cuenta con los recursos económicos, es prácticamente obligatorio dentro de un Estado social de derecho. Apostarle a la educación es aportarle al desarrollo científico y en últimas al desarrollo de la sociedad en su conjunto.

Lo anterior dentro del marco establecido por la Constitución Política en el artículo 67 en el cual se establece: “La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

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

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica. **La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.**

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

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

Como puede observarse es deber y obligación del Estado otorgar gratuidad de educación en todos los niveles, especialmente cuando el verdadero desarrollo integral de la persona depende de la Educación Superior, con lo cual se garantizaría la oportunidad de inclusión social y económica en un país productivo como el nuestro.

La verdadera oportunidad para la juventud de nuestra nación es y será siempre la educación, pero no debemos conformarnos como hasta hoy, con ofrecer a los jóvenes de los estratos bajos el llegar hasta el bachillerato, debemos abrir los horizontes y brindar una verdadera oportunidad de crecimiento y desarrollo personal que les permita alcanzar los sueños y metas de su proyecto vida. En todo caso, la gratuidad no basta, sino que tendría que estar acompañada por medidas e incentivos que permitan reducir tanto la deserción como la ociosidad.

Este proyecto de ley busca incluir en el Sistema Nacional de Becas un programa que constituya una herramienta eficiente para acceder a la formación profesional a todas las personas de escasos recursos y que garantice oportunidades para todos.

De la misma manera, según lo expuesto en los artículos 158-1 y 256 del Estatuto Tributario los programas de becas pueden ser formulados por instituciones de educación superior, tanto públicas como privadas. De acuerdo con lo anterior, las instituciones de educación superior, tanto públicas como privadas, están habilitadas para percibir los recursos a fin de financiar con dichos recursos programas de becas.

Se debe tener en cuenta que de conformidad con el artículo 277 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y el artículo 2° de la Ley 1002 de 2005, el Icetex, en desarrollo de su objeto social, está autorizado para canalizar y administrar recursos propios o de terceros, becas y otros apoyos de carácter nacional e internacional, que estén orientados al fomento de la educación superior.

Recuérdese que el 4 por mil es un impuesto creado desde 1998 con el Decreto 2331, expedido por el Gobierno con el objetivo de enfrentar la crisis financiera de la época, sin embargo, por ser un recaudo importante para el país, continuó existiendo y en la actualidad cumple 20 años. En el 2000, el impuesto se volvió permanente y son los clientes del sistema financiero quienes deben pagar los cuatro pesos por cada \$1.000 que mueven en operaciones débito de los depósitos y las carteras colectivas, que se realiza a través de retiro en efectivo, cheque ordinario y de gerencia, talonario, tarjeta débito, notas débito, traslados y cesión de recursos.

Finalmente, y teniendo en cuenta lo anterior, ese importante recaudo debe ser focalizado en programas con impacto social como el planteado por el presente proyecto de ley, que como se indicó busca garantizar el ingreso y permanencia en las Instituciones de Educación Superior Técnico, Tecnológico y Universitaria Pública de los jóvenes bachilleres, ya que las becas se constituyen en una herramienta eficaz por medio de la cual las personas pueden acceder al conocimiento científico y académico.

Cordialmente,

Cordialmente, *Edwin Acosta*

Andrés Carlos

JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS
Representante a la Cámara
Oscar Amos B.
Rep. Vozes CR.

Edgar Díaz C.

Emma

Emma

Agilco Medina

JAIRO H. CRISTÓ

Leon

Edgar

Juanita Godbey.
Partido Verde.

Welmex

Uania

Apé

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 30 de octubre del año 2018

Ha sido presentado en este Despacho el
Proyecto de Ley Acto Legislativo

No. 198 Con su correspondiente
Exposición de motivos. Por
H. Jaime Rodríguez Cumbao
7 otras firmas

SECRETARÍA GENERAL

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 199 DE 2018 CÁMARA

por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

De los Asentamientos humanos ilegales

Artículo 1°. *Objeto.* El objeto de la presente ley es sanear de manera definitiva los asentamientos humanos ilegales que a la fecha se encuentren debidamente consolidados e incompletos y materializar la adopción del principio de equidad que permita el cumplimiento de las garantías ciudadanas en el marco del Estado Social de Derecho, esas garantías que pueden implicar, a menudo, la posibilidad de exigir la acción de las autoridades, no solo en demanda de prestaciones de estas últimas, sino respecto de otros sujetos privados, para imponerles cargas, restricciones y límites semejantes sobre sus actividades.

Artículo 2°. *Definiciones.* Para efectos de lo dispuesto en la presente ley, se adoptan las siguientes definiciones:

Asentamiento humano ilegal. Se entiende por asentamiento humano ilegal el conformado por no menos de (10) diez viviendas, cuyas construcciones se encuentran ubicadas en predios públicos y/o privados, sin contar con la aprobación del propietario y sin ningún tipo de legalidad, ni planificación urbanística.

Asentamiento humano ilegal consolidado. Se entiende por asentamiento humano ilegal consolidado, aquellos que por el paso del tiempo han logrado alcanzar un nivel de desarrollo

escalonado, cuyas edificaciones son de carácter permanente, construidas con materiales estables, cuentan con la infraestructura de servicios públicos instalada, con vías pavimentadas, con edificaciones institucionales promovidas por el Estado, pero que no han sido legalizados.

Asentamiento humano ilegal incompleto. Se entiende por asentamiento humano ilegal incompleto, aquellos cuyas edificaciones se encuentran construidas con materiales precarios de estabilidad física inestables, que carecen de una adecuada infraestructura de servicios públicos y de servicios sociales básicos.

CAPÍTULO II

Del saneamiento en los asentamientos humanos ilegales en predios fiscales Titulación

Artículo 3°. *Modifíquese el artículo 2° de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así:*

Artículo 2°. Las entidades del nivel nacional, departamental, distrital o municipal, cederán a título gratuito los predios de su propiedad, que hayan sido ocupados ilegalmente con asentamientos humanos consolidado y/o incompletos, siempre y cuando la mejora allí construida sea una vivienda. La transferencia se hará mediante resolución administrativa, la cual constituirá título de dominio y una vez inscrita en la Oficina de Instrumentos Públicos, será plena prueba de la propiedad.

En ningún caso procederá la cesión anterior tratándose de bienes de uso público ni de bienes fiscales destinados a la salud y a la educación. Tampoco procederá cuando se trate de inmuebles ubicados en zonas insalubres o de riesgo para la población, de conformidad con las disposiciones locales sobre la materia.

Parágrafo 1°. Cuando la mejora construida sobre el predio objeto de cesión sea de uso mixto, es decir que una parte de la función social de la construcción sobre el predio sea habitacional y la otra sea utilizada para desarrollar una actividad complementaria, se titulará en las mismas condiciones que si se tratara de una vivienda con destino habitacional.

Artículo 4°. *Modifíquese el artículo 4° de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así:*

Artículo 4°. En el caso de los predios ocupados con mejoras de instituciones religiosas sin distinción de la religión que profesen, instituciones educativas, culturales, comunales o de salud, y/o cualquier otra actividad de uso comercial, de bienes o de servicios, se enajenarán por su avalúo catastral con un descuento del 90%, el cual será cancelado de contado y consignado en la cuenta bancaria que disponga la entidad.

Parágrafo 1°. Con las sumas que se recauden por concepto de lo establecido en el presente artículo, se deberá constituir un patrimonio autónomo, dedicado únicamente a mejoramiento de vivienda ubicadas en zonas de riesgo que haya establecido el instrumento de planificación territorial. Los municipios y distritos deberán reglamentar lo aquí establecido.

Parágrafo 2°. Los predios que presenten usos diferentes al de vivienda, para ser titulados deberán demostrar su existencia legal y estar registrados ante los organismos competentes, así como también demostrar que se encuentran a paz y salvo con el impuesto predial y valorización si fuere el caso, y con los que se originen como consecuencia del desarrollo de su actividad; igualmente es requisito contar con el uso del suelo como una actividad permitida dentro del instrumento de planificación territorial que aplique al municipio o distrito.

Artículo 5°. Las resoluciones administrativas de cesión a título gratuito que recaigan sobre viviendas, deberán constituir patrimonio de familia inembargable, se exceptúan los predios cedidos cuyos usos sean diferentes a vivienda.

Artículo 6°. *Modifíquese el artículo 10 de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así:*

Artículo 10. Quienes resultaren beneficiados conforme a lo establecido en el artículo 3°, de la presente ley, deberán acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas vigentes para ser beneficiarios del subsidio familiar de vivienda, asimismo se impondrán las limitaciones consagradas en el artículo 21 de la Ley 1537 de 2012.

Parágrafo. Las prohibiciones contenidas en la presente norma no serán aplicadas para los predios titulados con uso diferente a vivienda.

Artículo 7°. Para adelantar el programa de titulación en asentamientos humanos ilegales incompletos, se requiere que se haya realizado o se realice de manera simultánea la implementación de programas de servicios públicos esenciales en caso de que no se cuente con ellos, tales como: instalación de la infraestructura de servicios públicos básicos como el agua, energía eléctrica, gas natural, construcción de instituciones educativas, y de salud, comunales y de servicios.

Artículo 8°. Una vez saneada la propiedad en predios ocupados por asentamientos ilegales, es obligación de los municipios y distritos iniciar los procesos de legalización y regularización urbanística de los asentamientos humanos, que permitan reconocerlos como barrios legalmente constituidos.

Artículo 9°. Los predios que resultaren no aptos para titularse porque se encuentren en

zonas insalubres o de riesgo de acuerdo a los instrumentos de planificación de los municipios o distritos, serán objeto de estudio por parte de la respectiva entidad tituladora, con el fin de implementar mecanismos para mitigar el riesgo, o en su defecto deberá en un término máximo de 10 años de expedida la presente Ley, desarrollar programas de reubicación y/o reasentamientos de las familias afectadas.

CAPÍTULO III

Del saneamiento en los asentamientos humanos ilegales ubicados en predios privados

Artículo 10. Los asentamientos humanos ilegales consolidados que se encuentren ubicados en predios de propiedad legítima a favor de particulares, cuya posesión sea mayor de diez (10) años, sin que el propietario legítimo y a falta de este sus herederos hayan hecho uso de las instancias administrativas y judiciales para recuperarlos, o habiendo hecho uso de las mismas, hasta la fecha no tenga sentencia favorable, el ente territorial podrá obtener su propiedad a través de expropiación por vía administrativa, por motivos de utilidad pública e interés social.

Artículo 11. El procedimiento para la expropiación por vía administrativa será el establecido en el artículo 63 y ss. de la Ley 388 de 1997.

Parágrafo. El valor de la indemnización del predio donde se encuentre ubicado el asentamiento, será equivalente al 10% del valor comercial del predio, que solo serán pagados al propietario legítimo y a falta de este sus herederos, que se hayan hecho parte en el procedimiento dispuesto por el artículo 63 y ss. de la Ley 388 de 1997.

CAPÍTULO IV

Titulación de bienes inmuebles afectos al uso público

Artículo 12. *Titulación de predios de uso público a favor de entidades territoriales ubicados en zonas legalizadas urbanísticamente.* Los Registradores de Instrumentos Públicos, o las entidades que hagan sus veces, registrarán, mediante resolución administrativa que servirá de título, a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, el derecho de dominio de los predios que están afectos al uso público, tales como vías, parques, institucionales o dotacionales y de servicios públicos, siempre que dicha destinación y uso esté señalada en la cartografía oficial, aprobada por la entidad catastral y urbanística competente a nivel municipal, distrital, departamental o nacional, según corresponda.

Parágrafo 1°. La solicitud deberá estar acompañada de los siguientes documentos:

- a) Resolución o decreto aprobatorio del proyecto de legalización o urbanización de los predios, o documento que haga sus veces;
- b) Plano urbanístico aprobado, con la indicación de cada zona de uso público con áreas y mojones;
- c) Acta de recibo suscrita por el titular del derecho de dominio o por la Junta de Acción Comunal, o acta de toma de posesión practicada por el Alcalde Municipal o Distrital o la entidad competente o quien este delegue, de las zonas de cesión gratuitas obligatorias señaladas en la cartografía de planeación; o documento que haga sus veces;
- d) Manzana catastral de los predios.

Parágrafo 2°. El Registrador de Instrumentos Públicos, en el evento de no lograr identificar el folio de matrícula inmobiliaria del globo en mayor extensión, dejará constancia de ello y procederá a la asignación de un folio de matrícula inmobiliaria para cada uno de los predios de uso público, registrando como titular de este a la entidad territorial solicitante.

Artículo 13. *Titulación de predios de uso público a favor de entidades territoriales ubicados en zonas sin proceso de legalización urbanística.* Los registradores de instrumentos públicos, o las entidades que hagan sus veces, registrarán, mediante resolución administrativa que sirva de título, a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, el derecho de dominio de los predios que están afectos al uso público, tales como vías, parques, institucionales o dotacionales y de servicios públicos, que la comunidad utilice con tal fin, aun cuando no hayan sido objeto de un proceso de legalización o urbanización. Dicho trámite se adelantará previa solicitud del representante legal de la entidad oficial o ente territorial, o de quien este delegue.

Parágrafo 1°. La solicitud deberá estar acompañada de los siguientes documentos:

- a) Acta de Recibo suscrita por el titular del derecho de dominio, o por la Junta de Acción Comunal, de las zonas de uso público, o documento que haga sus veces;
- b) Levantamiento topográfico, en donde se identifique mediante coordenadas geográficas, mojones y áreas cada uno de los predios de uso público.

Parágrafo 2°. El Registrador de Instrumentos Públicos, en el evento de no lograr identificar el folio de matrícula inmobiliaria del globo en mayor extensión, dejará constancia de ello y procederá a la asignación de un folio de matrícula inmobiliaria para cada uno de los predios de uso

público, registrando como titular de este a la entidad territorial solicitante.

Artículo 14. *Publicidad.* Dentro de los cinco días siguientes a la recepción de la solicitud, el Registrador de Instrumentos Públicos hará una síntesis de la misma, que contendrá de forma clara la identificación del bien y de la entidad oficial o ente territorial solicitante, y a la que podrá adicionar las demás observaciones que considere pertinentes para garantizar el derecho de oposición de terceros. Una copia de esta síntesis se fijará en lugar público y visible de la Oficina de Registro de Instrumentos; otra copia será publicada, a costa de la entidad oficial o ente territorial solicitante, en diario de amplia circulación local, regional o nacional según corresponda; otra copia se difundirá, a costa de la entidad oficial o ente territorial solicitante, en una emisora radial de alcance local, regional o nacional según corresponda, entre las 8:00 a. m. y las 8:00 p. m.; y otra copia se fijará en lugar público y visible de la alcaldía, o alcaldías de ser el caso, distrital, municipal o local donde se encuentre el bien objeto de la solicitud.

Parágrafo. La Superintendencia de Notariado y Registro diseñará el formato de aviso de que trata este artículo de manera que se garantice el uso de un lenguaje comprensible, y su impresión y colocación en caracteres legibles.

Artículo 15. *Oposición.* Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la fijación, publicación o emisión del último aviso de que trata el artículo anterior, los terceros interesados en oponerse a la adopción de la resolución que registra el derecho de dominio sobre bienes afectos al uso público a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, podrán presentar un documento de oposición a dicha adopción, y deberán acompañarlo de los medios probatorios que le sirvan de soporte.

Artículo 16. *Resolución.* Si vencido el término de que trata el artículo anterior, el Registrador de Instrumentos Públicos no hubiera recibido oposición de terceros a la adopción de la Resolución que registra el derecho de dominio sobre bienes afectos al uso público a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, o si habiendo recibido oposición ella no prosperara por cuanto no se demuestra la afectación de los derechos de terceros, el registrador expedirá, motivándola, dicha resolución. Cuando la oposición prosperara, el Registrador de Instrumentos Públicos expedirá una Resolución motivada en la que explique las razones por las cuales prospera.

Parágrafo 1°. Contra la resolución que expidiera el Registrador de Instrumentos Públicos y de que trata este artículo, cabe el recurso de reposición, y de ser interpuesto

surtirá el trámite consagrado en el Código Contencioso Administrativo o las normas que lo complementen, modifiquen o sustituyan.

Artículo 17. *Responsabilidad del tradente en la titulación de inmuebles afectos al uso público en procesos de adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública.* En el trámite de adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública de que trata el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, o las normas que la sustituyan, modifiquen o complementen, el Registrador de Instrumentos Públicos o la entidad que haga sus veces, registrará el título de adquisición de inmuebles a favor de las respectivas entidades oficiales o entes territoriales, aun cuando figuren inscritas limitaciones al dominio, gravámenes o falsa tradición. En tales casos se informará a los titulares de los derechos reales inscritos.

En estos casos el tradente estará obligado al levantamiento de la limitación o garantía en un término que no podrá exceder de un año, contado a partir del otorgamiento de la escritura pública. Para tal fin, la entidad oficial o ente territorial podrá retener hasta el 70% del precio; sin embargo, en caso de que el titular o beneficiario de la garantía demuestre que el valor de su derecho es superior a este 70%, la entidad podrá retener hasta la totalidad del citado precio.

Si transcurrido el plazo anterior no se ha obtenido el levantamiento de las limitaciones o garantías, los terceros que deseen hacer valer sus derechos tendrán acción directa contra el tradente. La entidad oficial consignará el valor del precio en una cuenta bancaria que abrirá en una entidad financiera. En consecuencia, el valor de la garantía o limitación se asimilará a la suma consignada en la cuenta, y el bien adquirido o expropiado quedará libre de afectación.

Parágrafo. La Superintendencia Bancaria regulará las condiciones de las cuentas bancarias de que trata el artículo anterior.

Artículo 18. *Avalúos para adquisición o expropiación de predios que involucran zonas afectas al uso público.* Para efectos de la adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública de que trata el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, o las normas que la sustituyan, modifiquen o complementen, en zonas no legalizadas o en proceso de legalización, se presume que el titular de derechos reales, posesorios o conexos sobre zonas afectas al uso público por estar destinadas, por ejemplo, a vías, parques, institucionales o dotacionales y de servicios públicos, se ha despojado voluntariamente de su uso y goce.

En consecuencia, en los procesos de adquisición o expropiación de estas zonas, el avalúo respectivo no incluirá las anotadas zonas destinadas al uso público, y la entidad oficial

tendrá derecho a la obtención del respectivo título en los términos establecidos en los artículos anteriores.

Artículo 19. *Responsabilidad de urbanizadores ilegales.* Los procesos de legalización, normalización o saneamiento de la propiedad de predios urbanos no eximen de responsabilidad penal, civil, policiva o administrativa a quienes hayan incurrido en la conducta de urbanizar en contravía de las disposiciones legales o administrativas pertinentes.

Artículo 20. *Competencia.* Para los procedimientos de que tratan los artículos primero, segundo y séptimo de esta ley, serán competentes las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, o las entidades que hagan sus veces, del Círculo de Registro de Instrumentos Públicos donde se encuentren ubicados los inmuebles.

CAPÍTULO V

Otras disposiciones

Artículo 21. *El artículo 1.1.1.1.1 del Decreto 1077 de 2015 quedará así: Objetivo.* El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio tendrá como objetivo primordial lograr, en el marco de la ley y sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia del desarrollo territorial, urbano y rural planificado del país, la consolidación del sistema de ciudades, con patrones de uso eficiente y sostenible del suelo, teniendo en cuenta las condiciones de acceso y financiación de vivienda, y de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico.

Parágrafo 1°. Política de vivienda de interés social y prioritario rural. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, formulará la política de vivienda de interés social y prioritario rural, y definirá, de acuerdo con las recomendaciones de la Comisión Intersectorial de Vivienda de Interés Social Rural, las condiciones para el otorgamiento y ejecución del subsidio.

Parágrafo 2°. En todos los casos, la administración, ejecución y otorgamiento de los subsidios, cualquiera que sea el origen de los recursos destinados al Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural y Prioritario Rural, estará a cargo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Artículo 22. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación, deroga y modifica todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial las establecidas en la Ley 1001 de 2005, el Decreto 1071 de 2015, Decreto 1077 de 2015, Decreto-ley 890 de 2017 y Decreto 209 de 2018.


CESAR AUGUSTO LORDUY MALDONADO
Representante a la Cámara

ARTURO CHAR CHALJUB
Senador de la República

BANCADA SENADO

GERMÁN VARÓN COTRINO
Senador de la República

EMMA CLAUDIA CASTELLANOS
Senadora de la República

LUIS EDUARDO DÍAZGRANADOS TORRES
Senador de la República

CARLOS ABRAHAM JIMÉNEZ
Senador de la República

DAIRA GALVIS MÉNDEZ
Senadora de la República

JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA
Senador de la República

DIDIER LOBO CHINCHILLA
Senador de la República

EDGAR JESÚS DÍAZ CONTRERAS
Senador de la República

FABIÁN GERARDO CASTILLO SUÁREZ
Senador de la República

RODRIGO LARA RESTREPO
Senador de la República

ANTONIO ZABARAÍN
Senador de la República

TEMÍSTOCLES ORTEGA NARVÁEZ
Senador de la República

ANA MARÍA CASTAÑEDA
Senadora de la República

CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE
Senador de la República

RICHARD ALFONSO AGUILAR VILLA
Senador de la República

BANCADA CÁMARA DE REPRESENTANTES

JOSÉ IGNACIO MESA
Representante a la Cámara

JOSÉ GABRIEL AMAR SEPÚLVEDA
Representante a la Cámara

KARINA ESTEFANÍA ROJANO PALACIO
Representante a la Cámara

ANGELA PATRICIA SÁNCHEZ LEAL
Representante a la Cámara

JOSÉ DANIEL LÓPEZ JIMÉNEZ
Representante a la Cámara

HERNANDO JOSÉ PADAÚÍ ÁLVAREZ
Representante a la Cámara

KAREN VIOLETTE CURE CORCIONE
Representante a la Cámara

GUSTAVO HERNÁN PUNTES DÍAZ
Representante a la Cámara


ERWIN ARIAS BETANCOUR
Representante a la Cámara

ELOY CHICHÍ QUINTERO ROMERO
Representante a la Cámara

GLORIA BETTY ZORRO AFRICANO
Representante a la Cámara

NÉSTOR LEONARDO RICO RICO
Representante a la Cámara

CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX
Representante a la Cámara

DAVID ERNESTO PULIDO NOVOA
Representante a la Cámara

JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO
Representante a la Cámara

CARLOS MARIO FARELO DAZA
Representante a la Cámara

JOSÉ LUIS PINEDO CAMPO
Representante a la Cámara


JAIME RODRÍGUEZ CONTRERAS
Representante a la Cámara

BAYARDO GILBERTO BETANCOURT PÉREZ
Representante a la Cámara


GIRO FERNÁNDEZ NÚÑEZ
Representante a la Cámara

JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA
Representante a la Cámara

ATILANO ALONSO GIRALDO ARBOLEDA
Representante a la Cámara


JORGÉ MÉNDEZ HERNÁNDEZ
Representante a la Cámara

SALÍM VILLAMIL QUESSEP
Representante a la Cámara

HÉCTOR JAVIER VERGARA SIERRA
Representante a la Cámara


ÓSCAR CAMILO ARANGO CÁRDENAS
Representante a la Cámara


AQUILEO MEDINA ARTEAGA
Representante a la Cámara

OSWALDO ARCOS BENAVIDES
Representante a la Cámara


MODESTO ENRIQUE AGUILERA VIDES
Representante a la Cámara

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La ocupación ilegal de predios fiscales o privados en todas las épocas ha surgido como una necesidad urgente de solucionar el tema habitacional por parte de la población más vulnerable. El bajo nivel de ingresos de un amplio segmento de la población les impide tener acceso a viviendas en condiciones adecuadas dada la limitada oferta de casas para esta población, por lo que muchos hogares terminan construyendo sus viviendas en forma progresiva, utilizando sus propios recursos.

En Colombia, la necesidad de vivienda y la ausencia de una medida efectiva para solucionar el déficit, conlleva a la ocupación de predios de propiedad de entidades del estado, las cuales, según informe de 2009 -Programa Nacional de Titulación de Bienes Fiscales- Guía de Aplicación al Programa, el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, el 40% de las familias colombianas han tenido que acudir a la ocupación de predios fiscales o privados como mecanismo para solucionar su necesidad de vivienda.

Otro de los fenómenos que ha aumentado este tipo de asentamientos ilegales son, entre otros, las migraciones de las poblaciones menores hacia las grandes ciudades en busca de mejores condiciones económicas, como resultado de la violencia que lleva a la población a desplazarse a otros territorios y recientemente la llegada de nuestros hermanos venezolanos al país.

Para la década del 50, en el país se generaron las mayores invasiones sobre lotes especialmente de propiedad de entidades del Estado, en predios fiscales y en predios de particulares, formando asentamientos humanos ilegales en condiciones de desarrollo incompleto e inadecuados, en algunos casos en zonas no aptas para el desarrollo de urbanizaciones, sin redes de servicios públicos, sin infraestructura vial y espacio público, dando paso a un acelerado crecimiento urbano, que puede calificarse como desordenado, fomentando la creación de barrios de invasión.

Estos asentamientos aun cuando al pasar del tiempo, la gran mayoría de ellos han recibido apoyo del Estado por parte de los entes territoriales en cuanto a la instalación de servicios públicos, pavimentación de vías principales y secundarias, construcción de colegios y puestos de salud, se mantienen detenidos en el tiempo en cuanto a la propiedad privada, implicando con ello, una ausencia del desarrollo económico, pues el respaldo jurídico de la propiedad les brinda la posibilidad de acceder con facilidad al campo financiero, sin embargo, lo que se observa es un bajo nivel en la calidad de vida de sus habitantes.

En la búsqueda de soluciones, el Estado acudió a la figura “adjudicación de bienes”, la cual estaba soportada en las Leyes 65 de 1942, 1ª de 1948 y 41 de 1966, que bajo la autorización del Concejo y de la Personería Municipal, se realizaba la transferencia de predios ocupados, a través de escritura pública, sin tener en cuenta el uso que se le daba a los mismos, ni el avalúo que tuviera al momento de la adjudicación; lo importante era que el ocupante tenía que demostrar que venía ocupando el predio de manera pacífica y con ánimo de señor y dueño. Este trámite se realizaba a petición de la parte interesada, quien, además, debía correr con todos los gastos notariales y registrales.

Otra figura que se utilizó por mucho tiempo fue la Ley 137 de 1959 conocida como “Ley Tocaima”, la cual terminó aplicándose en todo el territorio nacional adjudicando inclusive baldíos, igualmente sin distinción del uso que se le estuviera dando al predio.

Posteriormente se expide la Ley 9ª de 1989 denominada “Ley de Reforma Urbana”, la cual en su artículo 58 otorga facultades a las entidades públicas del orden nacional y a las demás entidades públicas, para ceder a título gratuito los inmuebles de su propiedad que sean bienes fiscales y que hayan sido ocupados ilegalmente para vivienda de interés social, siempre y cuando la ocupación ilegal haya ocurrido con anterioridad al veintiocho (28) de julio de mil novecientos ochenta y ocho (1988).

Con la aplicación de esta norma la cual fue reglamentada por el Decreto 540 de 1998, se empieza a evidenciar la tendencia a direccionar la titulación de predios fiscales a aquellos ocupantes cuyos inmuebles tengan la condición de viviendas de interés social, además de señalar los parámetros y requisitos para poder acceder a la titulación.

Con la expedición de la Ley 1001 de 2005, artículo 2º, se confirman las facultades otorgadas a las entidades del orden nacional y a las demás entidades públicas, para ceder a título gratuito los inmuebles de su propiedad que sean bienes fiscales y que hayan sido ocupados ilegalmente para vivienda de interés social. Lo único que modificó este artículo fue el tiempo de ocupación del predio, ya que ahora señala que la ocupación ilegal haya ocurrido con anterioridad al treinta (30) de noviembre de 2001.

El Decreto 4825 de 2011 que reglamenta el artículo 2º de la Ley 1001 de 2005, fue compilado en el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio número 1077 de 2015, artículos del 2.1.2.2.1.1 al 2.1.2.2.4.3.

La citada Ley 1001 de 2005, aun cuando no señala expresamente la exclusión de los predios cuyas viviendas superen el valor de una vivienda de interés social, al igual que aquellos predios cuyos usos sean diferentes al de la vivienda de interés social, tales como comerciales e institucionales, resulta evidente concluir que al expresar la norma que solo podrán cederse a título gratuito los predios de su propiedad que se encuentren invadidos con “vivienda de interés social”, el resto de construcciones diferente a estas quedan excluidas, de conformidad a lo señalado en el artículo 2º de la Ley 1001 de 2005, que unos de sus apartes señala “...Las entidades públicas del orden nacional cederán a título gratuito los terrenos de su propiedad que sean bienes fiscales y que hayan sido ocupados ilegalmente para vivienda de interés social...”.

Esta situación no permite el saneamiento definitivo de la propiedad respecto al asentamiento, pues la norma desde todo punto de vista resulta excluyente, puesto que es contraria al principio de la igualdad que establece la Constitución Nacional y sobre la cual la Jurisprudencia Constitucional ha señalado que la igualdad debe ser analizada bajo el triple papel que cumple en nuestra constitución, es decir, como valor, como principio y como derecho fundamental - Corte Constitucional (2012) Sentencia C-250; en el sentido de que a todos los ocupantes del predio objeto de invasión al momento de proceder en tal sentido, les asistía la necesidad de una vivienda sin distinción alguna, que las situaciones que presente en la actualidad el predio por su uso o porque este tenga un avalúo superior a una vivienda de interés social, son situaciones propias del desarrollo de un conglomerado social.

En la Actualidad, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT), en asocio con los municipios viene otorgando desde el año 2009 títulos de propiedad a ocupantes de predios fiscales de su propiedad invadidos con viviendas de interés social, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 2º de la citada Ley 1001 de 2005, bajo la modalidad “cesión a título gratuito”.

Cabe resaltar que en los asentamientos informales no todos los predios se encuentran invadidos con viviendas de interés social, esos asentamientos cuentan desde luego con predios con actividades comerciales, institucionales y religiosas, así como también construcciones cuyos avalúos superan el valor de una vivienda de interés social, los cuales el Estado no les ha podido otorgar el título de propiedad por no reunir los requisitos que señala la mencionada Ley 1001 de 2005, a pesar de tener el mismo tiempo de invasión.

Esta inequidad que señala la norma y que va ligada a la entrega del título, genera en las comunidades donde se viene ejecutando el programa descontento y malestar, pues no entienden por qué se les castiga, por decirlo de alguna manera y los deja sin la posibilidad de gozar de los beneficios de contar con un título de propiedad.

Si se analiza a las diferentes situaciones que se presentan en los asentamientos, encontramos, aquellos ocupantes que con el paso del tiempo mejoraron sus viviendas y ahora los avalúos superan el valor de una Vivienda de Interés Social (VIS); a estos, se les castiga por tener aspiraciones, por pretender mejorar su calidad de vida reparando sus viviendas y transformarlas en viviendas saludables y/o confortables.

Por otro lado, tenemos aquellos ocupantes que construyeron un inmueble cuyo uso es diferente al de una vivienda de interés social, los cuales vieron en el predio no solamente el lugar donde vivir con su familia, sino también la posibilidad de buscar el sustento diario para su familia, con la implementación de un negocio, dándole al predio un uso mixto (habitacional y comercial). En igual situación de desventaja se encuentran aquellos ocupantes que le dieron al predio el uso netamente comercial.

El uso diferente a vivienda, se puede observar en la mayoría de los casos en predios construidos en donde la mitad es un negocio y la otra mitad, cuenta con todo lo necesario de una vivienda, el típico ejemplo es la tienda de barrio, la miscelánea, la peluquería, la farmacia, el restaurante, entre otros, en donde el ocupante tiene su negocio pero allí vive con su familia, solo que tiene un ingrediente especial y es que ese ocupante vio una oportunidad de ingresos para el sustento diario de su familia.

Mirada desde esa óptica, resulta más que merecido la obtención del título de propiedad a este tipo de ocupantes, pues como ya se ha comentado, la necesidad de una vivienda al inicio de la invasión del predio fue igual para todos.

Otro hecho importante que se observa es que, en un conglomerado social, indiscutiblemente tienen que converger con viviendas, otras actividades tales como centros educativos, de salud, recreativas y religiosas, todas ellas necesarias para el desarrollo del ser humano, no se puede contemplar la vivienda aislada de ellas y de acuerdo a las disposiciones legales vigentes, este tipo de actividades no están siendo atendidas y en consecuencia no se puede hablar de un verdadero saneamiento de la propiedad.

Otra razón importante que debe tenerse en cuenta para otorgar los títulos de propiedad a esta población excluida por la norma, es que el Estado de alguna manera ha sido permisivo y por muchos años no ha utilizado los mecanismos que tiene para hacer valer sus derechos, antes les ha proporcionado la instalación de servicios públicos, la construcción de sedes educativas, puestos de salud, les ha venido cobrando impuesto predial y valorización, generando de alguna manera confianza legítima al ocupante y/o poseedor.

Así las cosas, tenemos que el Gobierno nacional ha implementado normas para solucionar la problemática de los asentamientos informales generados por la invasión de predios fiscales de propiedad de entidades del Estado, sin embargo, no ha sido lo suficientemente eficaz, puesto que la solución no va dirigida a solucionar el ciento por ciento del problema de la invasión, solamente se le da solución al ocupante que haya construido una vivienda de interés social, para el resto, no hay solución, es decir, para aquellos que tengan construidas edificaciones diferente a vivienda, como negocios, instituciones educativas o religiosas o viviendas que superen el valor de una vivienda de interés social, pues al entrar a clasificar el uso que se le está dando al predio para poder titularlo, se genera una desigualdad e inequidad entre los ocupantes.

Se hace necesario entonces eliminar la brecha que existe entre unos y otros, partiendo del principio y derecho fundamental a la igualdad y reconocer la confianza legítima, para que efectivamente se pueda decir que las políticas del gobierno han permitido el saneamiento de la propiedad pública invadida a través de los asentamientos ilegales.

Si bien es cierto, el tema de invasión nace como producto de la necesidad de una vivienda, no es cierto que esta deba resolverse en la misma dirección como se tiene planteado a la fecha, ya que la solución debe ser resuelta de manera integral, así como se preocupan por brindarles soluciones sobre servicios públicos, educativos, de salud, se debe incluir además la propiedad del inmueble indistintamente de su condición o uso que tenga.

Ahora bien, si analizamos la manera como resuelven el tema de asentamientos informales en países como Argentina, México y Brasil, encontramos que de acuerdo a la investigación realizada por María Mercedes Di Virgilio, Tomás Alejandro Guevara, María Soledad Arqueros, denominada “Un Análisis Comparado sobre la Implementación de Políticas de Regularización de Asentamientos Informales”, encontramos que las causas que originan los asentamientos ilegales son idénticas, con algunas variantes en sus

matices, sin embargo el único objetivo es proveer de seguridad a sus núcleos familiares, quienes tras largos períodos de tiempo de ocupar un predio, ven cristalizados sus sueños de convertirse en propietarios de los mismos, gracias a los programas de regularización que se desarrollan en procura de garantizar a los habitantes de cada país el derecho a contar con una vivienda digna, que les brinde la tranquilidad y seguridad que esto representa.

Es preciso señalar que tanto Argentina como Brasil y México, desarrollan sus políticas sobre asentamientos informales basadas en: sanear la regularización dominial, sanear la situación Urbano-Ambiental o la aplicación de ambas (integrales). Lo anterior traduce en el primer caso, la situación de la tenencia del lote y/o la vivienda; el segundo caso, revisa la vinculación del asentamiento con las condiciones urbanísticas y el tercer caso, atiende de manera integral las dos anteriores.

En Argentina por ejemplo se titula la vivienda sin ninguna condición, la transferencia se realiza a través de venta, no se establece prohibición respecto a otros usos.

En México se titula la vivienda sin ninguna condición, no establece prohibición respecto a otros usos se titula la vivienda sin ninguna condición.

En Brasil, se permite la transferencia con usos diferentes, siempre y cuando se demuestre la función social se está cumpliendo el predio invadido.

Esos argumentos nos motivan a plantear una solución a esta problemática, implementando una Ley que brinde solución a todos los ocupantes del asentamiento humano ilegal, sin tener en cuenta la construcción que haya levantado, simplemente se tenga en cuenta el hecho de haber invadido un predio y ocuparlo con ánimo de señor y dueño, durante más de diez (10) años, con el propósito de lograr un verdadero saneamiento a la propiedad fiscal. Con la implementación de esta ley con estas características el impacto social que tendría sería importante para estas comunidades, sin contar con el beneficio desde el punto de vista financiero para el ente territorial, que tendría depurada su base predial.

Titulación de bienes inmuebles afectos al uso público.

Para las entidades territoriales es fundamental contar con procesos breves y sumarios, para definir y adquirir la titularidad de los bienes de uso público surgidos en zonas de crecimiento informal en donde la tierra se urbaniza sin tener en cuenta las normas de urbanismo vigentes; y el saneamiento jurídico de los inmuebles que

son necesarios adquirir por motivos de utilidad pública. A continuación, se realiza la exposición de motivos que sirve de soporte a esta parte del presente proyecto de ley:

1. Antecedentes y planteamiento del problema

1.1 Lo primero que debe señalarse es que las ciudades colombianas han crecido de manera espontánea. Fenómenos como las urbanizaciones piratas constituyen prácticas constantes, cuya consecuencia más clara es el crecimiento y desarrollo de zonas subnormales. Con el paso del tiempo, y ante la presión ejercida por los habitantes de estas zonas para obtener servicios públicos domiciliarios y ser reconocidos dentro de la ciudad, paulatinamente, los entes territoriales iniciaron los procesos de legalización de estas zonas, es decir, su incorporación urbana. Sin embargo, este reconocimiento urbanístico no constituye en modo alguno el saneamiento de la propiedad.

Las urbanizaciones piratas no solamente generaron áreas destinadas a vivienda, sino que, como es apenas lógico, generaron también zonas de uso público como vías, parques, zonas comunales, etc., que, además, actualmente se encuentran incorporadas a las redes viales de la ciudad, o son parques mediante los cuales se surten necesidades recreativas, o son salones comunales, jardines infantiles de una clarísima relevancia para la comunidad, entre otros.

Por vía de los procesos de legalización, estos predios quedaron afectos al uso público sin que esto signifique que se hayan convertido en propiedad pública. Es decir, si bien estos predios fueron sujetos de la voluntad administrativa de destinarlos al uso público para el beneficio común de los habitantes, y efectivamente vienen siendo usados por la población como zonas de uso público, y si ese uso permite enmarcarlos acertadamente dentro de la definición de espacio público establecido en el artículo 5° de la Ley 9ª de 1989, lo cierto es que, la propiedad de estos inmuebles no está en cabeza de personas jurídicas de carácter público, sino que permanece dentro del dominio privado.

En últimas, esto significa que la expansión de las urbanizaciones piratas origina un gran número de inmuebles destinados por su uso y afectación al espacio público que, no obstante, permanecen dentro del dominio privado. Esto genera inconvenientes tanto para los habitantes como para las administraciones municipales y distritales.

Los propietarios inscritos de estos bienes en cualquier momento pueden venderlos, hipotecarlos, darlos en pago; en fin, ceder derechos a terceros, por cuanto una aplicación rigurosa de las normas

y procedimientos notariales y registrales hace concluir que se trata de inmuebles privados. Si un hecho así ocurre, y un particular dispone de un bien de este tipo, el efecto no será otro que la pérdida para la comunidad de un bien que viene utilizando en conjunto, sobre el que ya se tienen expectativas ciertas de uso e incluso expectativas de inversión comunal.

En este último sentido, la ausencia de registro de propiedad a favor de los entes territoriales, o las entidades oficiales, retrasa los procesos de inversión en infraestructura pública por cuanto son inmuebles que únicamente cuentan con la afectación al uso público.

1.2 En segundo lugar, no puede obviarse el hecho de que no todos los barrios consolidados han sido parte ya de un proceso de legalización. En otras palabras, existen conglomerados sociales, considerablemente asentados, que no cuentan con el reconocimiento urbanístico por parte de la autoridad de Planeación del respectivo municipio o distrito, y que, por supuesto, también han generado su propio espacio público: estos asentamientos urbanos tienen calles destinadas a la circulación peatonal o vehicular y, en algunas ocasiones, áreas destinadas para servicios comunitarios. Estas zonas corresponden legalmente al concepto de Espacio Público consagrado en los artículos 5° y 6° de la Ley 9ª de 1989, básicamente porque vienen siendo usadas de forma pública.

Sin embargo, cuando las Empresas Gestoras del Suelo requieren adquirir estos predios, sus propietarios en quienes radica la titularidad de los inmuebles esperan venderlos en su totalidad, incluyendo en el avalúo de los predios aquellos terrenos que vienen siendo usados como vías y zonas recreativas. De aceptarse los precios que los propietarios registrados aspiran a obtener con estos avalúos, lo que realmente se estará haciendo es comprar zonas de uso público y, por lo tanto, se estará privilegiando a los urbanizadores piratas frente a los urbanizadores autorizados, estos últimos, quienes, en cumplimiento de sus obligaciones legales, han tenido que ceder obligatoriamente estas zonas.

1.3 En tercer lugar, cuando las entidades territoriales, por motivos de utilidad pública, requieren comprar predios en zonas legalizadas o sin legalizar, la única opción que les asiste es adquirir dichos inmuebles en aras de que prime el interés general sobre el interés particular. Si bien es cierto que la entidad tiene la obligación de establecer si los inmuebles que pretende adquirir tienen algún problema jurídico,

económico o fiscal, no es menos cierto que en caso de presentarse alguno, no pueden escoger comprar otro inmueble que reemplace al anterior, porque los programas que estas entidades adelantan imponen una delimitación espacial específica que así lo impide.

Ahora bien, el ordenamiento civil señala las acciones que estas entidades podrán adelantar para obtener el saneamiento de los títulos de los inmuebles en caso de presentarse irregularidades. Sin embargo, las obras que las entidades territoriales requieren adelantar deben realizarse en un tiempo muy corto y las acciones civiles tendientes al saneamiento pueden tardar años.

Más ampliamente explicado, la Ley 388 de 1997 pretendía establecer un mecanismo expedito para la adquisición de predios por motivos de utilidad pública. No obstante, esta ley supone que los inmuebles no tienen problemas jurídicos y el trámite no contempla ningún mecanismo que permita sanear la tradición del inmueble que se va a adquirir. Las entidades territoriales frecuentemente se enfrentan con la situación de que ni siquiera logran hacer la oferta de compra, porque sencillamente se desconoce al propietario inscrito, o porque conociéndolo, y teniendo aquel la voluntad de enajenar el inmueble, no se puede llegar a perfeccionar la tradición porque el saneamiento del título está excesivamente dilatado en el tiempo.

En suma, se requiere que en el momento en que estas zonas entren a formar parte del patrimonio inmobiliario de los entes territoriales se encuentren perfectamente saneadas, que no cuenten con limitaciones en el dominio ni vicios en su tradición, porque se trata de bienes que necesariamente se incorporaron a la propiedad pública.

Por todas las anteriores razones, dentro del contenido de la ley se establece un mecanismo para sanear los vicios en la tradición que tengan los inmuebles.

4. Conclusión

La anterior exposición nos permite establecer dos premisas:

1. En la actualidad existe un número nada despreciable de bienes que en la práctica se encuentran afectos al uso público, pero cuya propiedad no es de los entes territoriales o las entidades oficiales respectivas; ello representa el riesgo de pérdida de estos inmuebles para las comunidades y, al tiempo, representa un obstáculo para la inversión de la administración pública sobre estas zonas.

2. Ninguno de los mecanismos consagrados en la legislación colombiana responde en forma eficaz a los riesgos y obstáculos provenientes de la ausencia del título de propiedad de estas zonas por parte de personas jurídicas de carácter público.

La conclusión obvia entonces es que existe una imperiosa necesidad de consagrar el mecanismo legal que responda a esta problemática, y que, en tanto legal, lo haga de forma general y abstracta, y que en tanto desarrollo de los mandatos constitucionales corresponda con el principio de la función social de la propiedad.


CESAR AUGUSTO LORDUY MALDONADO
Representante a la Cámara

ARTURO CHAR CHALJUB
Senador de la República

BANCADA SENADO

GERMÁN VARÓN COTRINO
Senador de la República

EMMA CLAUDIA CASTELLANOS
Senadora de la República

LUIS EDUARDO DÍAZGRANADOS TORRES
Senador de la República

CARLOS ABRAHAM JIMÉNEZ
Senador de la República

DAIRA GALVIS MÉNDEZ
Senadora de la República

JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA
Senador de la República

DIDIER LOBO CHINCHILLA
Senador de la República

EDGAR JESÚS DÍAZ CONTRERAS
Senador de la República

FABIÁN GERARDO CASTILLO SUÁREZ
Senador de la República

RODRIGO LARA RESTREPO
Senador de la República

ANTONIO ZABARAÍN
Senador de la República

TEMÍSTOCLES ORTEGA NARVÁEZ
Senador de la República

ANA MARÍA CASTAÑEDA
Senadora de la República

CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE
Senador de la República

RICHARD ALFONSO AGUILAR VILLA
Senador de la República

BANCADA CÁMARA DE REPRESENTANTES

JOSÉ IGNACIO MESA
Representante a la Cámara

JOSÉ GABRIEL AMAR SEPÚLVEDA
Representante a la Cámara

KARINA ESTEFANÍA ROJANO PALACIO
Representante a la Cámara

ANGELA PATRICIA SÁNCHEZ LEAL
Representante a la Cámara

JOSÉ DANIEL LÓPEZ JIMÉNEZ
Representante a la Cámara

HERNANDO JOSÉ PADAÚÍ ÁLVAREZ
Representante a la Cámara

KAREN VIOLETTE CURE CORCIONE
Representante a la Cámara

GUSTAVO HERNÁN PUNTES DÍAZ
Representante a la Cámara


ERWIN ARIAS BETANCUR
Representante a la Cámara

ELOY CHICHÍ QUINTERO ROMERO
Representante a la Cámara

GLORIA BETTY ZORRO AFRICANO
Representante a la Cámara

NÉSTOR LEONARDO RICO RICO
Representante a la Cámara

CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX
Representante a la Cámara

DAVID ERNESTO PULIDO NOVOA
Representante a la Cámara

JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO
Representante a la Cámara

CARLOS MARIO FARELO DAZA
Representante a la Cámara

JOSÉ LUIS PINEDO CAMPO
Representante a la Cámara

JAI ME RODRÍGUEZ CONTRERAS
Representante a la Cámara

BAYARDO GILBERTO BETANCOURT PÉREZ
Representante a la Cámara

CIRO FERNÁNDEZ NÚÑEZ
Representante a la Cámara

JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA
Representante a la Cámara

ATILANO ALONSO GIRALDO ARBOLED/
Representante a la Cámara

JORGE MÉNDEZ HERNÁNDEZ
Representante a la Cámara

SALÍM VILLAMIL QUESSEP
Representante a la Cámara

HÉCTOR JAVIER VERGARA SIERRA
Representante a la Cámara

ÓSCAR CAMILO ARANGO CÁRDENAS
Representante a la Cámara

AGUILERO MEDINA ARTEAGA
Representante a la Cámara

OSWALDO ARCOS BENAVIDES
Representante a la Cámara

MODESTO ENRIQUE AGUILERA VIDES
Representante a la Cámara

**CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍ GENERAL**

El día 10 de octubre del año 2018

Ha sido presentado en este Despacho el

Proyecto de Ley Acto Legislativo

No. 199 Con su correspondiente

Exposición de motivos. Por

Cesar Augusto Lorduy

y otros Firmat.

SECRETARIO GENERAL

* * *

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 200
DE 2018 CÁMARA**

por la cual se mejora el acceso a la educación superior universitaria pública en población afrodescendiente.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Créase la contribución parafiscal educativa cuyo objeto es mejorar el acceso a la educación pública superior universitaria en la población afrodescendiente de Colombia.

Artículo 2°. La contribución parafiscal que por la presente ley se establece será el equivalente al dos por ciento (2%) del valor de los derechos de matrícula que para cada periodo académico sea fijado por las Instituciones de Educación Superior Universitaria Privadas de Colombia en sus programas de pregrado y posgrado como también a las Instituciones de Educación Superior Universitaria Pública en sus programas de posgrado.

Parágrafo. Quedan exentos del pago de la contribución parafiscal de que trata este artículo, aquellos derechos de matrícula que no excedan el valor correspondiente a siete (7) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 3°. *Distribución de los recursos.* La distribución de los recursos recaudados se asignará a las Instituciones de Educación Superior Universitarias Públicas mediante resolución del Ministerio de Educación Nacional.

El Ministerio de Educación Nacional deberá ponderar la distribución de los recursos teniendo en cuenta la priorización en aquellas universidades públicas con menos recursos y mayor cantidad de estudiantes afrodescendientes admitidos a sus programas académicos de primer semestre.

Artículo 4°. *Destinación de los recursos.* Los recursos que se recauden mediante la presente contribución parafiscal se destinarán exclusivamente para el subsidio de los costos de matrícula de los estudiantes de población afrodescendiente de los estratos 1 y 2 que ingresen a los programas de pregrado de las Instituciones de Educación Superior Universitarias Públicas, para ello, los Consejos Superiores de las universidades públicas definirán los criterios técnicos para la aplicación de este subsidio y la distribución de los ingresos para el financiamiento y fortalecimiento de sus instituciones.

Artículo 5°. *Hecho Generador.* Está constituido por toda matrícula financiera que sea generada por una Institución de Educación Superior Universitaria Privada reconocida como tal por el Ministerio de Educación Nacional, en cualquier lugar del territorio nacional.

Entiéndase por matrícula financiera todo pago periódico, mediante el cual un estudiante cancela a la Institución Universitaria un monto de dinero correspondiente a un período académico que puede ser mensual, trimestral, semestral o anual.

Artículo 6°. *Sujeto Pasivo.* El tributo estará a cargo de cualquier persona natural que ostente la calidad de estudiante matriculado en una Institución de Educación Superior Universitaria Privada en el territorio colombiano y le sea emitida una matrícula financiera.

Artículo 7°. *Sujeto Activo.* Como acreedor de la obligación tributaria del sujeto pasivo,

determinado en el artículo 5° de la presente ley, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), será el sujeto activo en la relación jurídico – tributaria, creada por esta ley.

Artículo 8°. *Base Gravable y Tarifa.* El sujeto pasivo definido en el artículo 6° de la presente ley pagará por concepto de contribución parafiscal un dos por ciento (2%) sobre el valor total de la matrícula financiera estudiantil que sea generado para cada periodo académico.

Artículo 9°. *Causación.* Es obligación de las Instituciones de Educación Superior Universitaria Privadas, recaudar en el porcentaje correspondiente la contribución parafiscal definida en la presente ley so pena de incurrir en sanciones. El Ministerio de Educación Nacional podrá hacer las verificaciones que considere pertinentes, a fin de establecer la veracidad de los reportes de matrícula.

Artículo 10. *Recaudo.* Créese **una Cuenta Especial para el Fortalecimiento del acceso a la Educación Pública Superior Universitaria de Colombia**, como una cuenta especial sin personería jurídica y con destinación específica, manejada por el Ministerio de Educación Nacional, con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística para recaudar y administrar los recursos provenientes de esta contribución.

Artículo 11. *Dirección y administración de la Cuenta Especial.* La Dirección y administración de la Cuenta Especial será ejercida por el Ministerio de Educación Nacional, para cuyo efecto deberá: a) Desarrollar las operaciones administrativas, financieras y contables de la Cuenta Especial, de acuerdo con las normas reguladoras de estas materias, b) Velar por que ingresen efectivamente a la Cuenta Especial los recursos provenientes de la presente contribución, c) Distribuir los recursos de la Cuenta Especial de acuerdo con lo estipulado en la presente ley, d) Elaborar la proyección anual de ingresos y gastos y los indicadores de gestión, e) Rendir informes anuales que requieran los organismos de control, las Comisiones Sextas de Senado de la República y Cámara de Representantes u otras autoridades del Estado, f) Las demás relacionadas con la administración de la Cuenta Especial.

Artículo 12. *Control.* Las Instituciones de Educación Superior Universitaria Públicas en ejercicio de las funciones que le son propias, según su autonomía, implementarán un sistema de administración de los recursos provenientes de esta Cuenta Especial, respecto de los cuales la Contraloría General de la República ejercerá el correspondiente control fiscal. El Ministerio de Educación Nacional, a través de la Cuenta Especial, deberá trasladar los recursos provenientes del recaudo de que trata esta ley a las cuentas de las universidades estatales semestralmente de acuerdo

con la distribución definida en el artículo 3° de la presente ley y la resolución expedida por el Ministerio de Educación Nacional para tal efecto. El incumplimiento de esta obligación generará las responsabilidades disciplinarias, fiscales y penales correspondientes.

Parágrafo. Las universidades estatales presentarán informes anuales, avalados por sus Consejos Superiores, al Ministerio de Educación Nacional con la especificación de los recursos recibidos a través de la Cuenta Especial y el detalle de la ejecución de los mismos.

Artículo 13. *Régimen de la Contribución Parafiscal.* La administración y sanciones de la contribución parafiscal serán los contemplados en el Estatuto Tributario para el impuesto sobre las ventas. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), tendrá competencia para efectuar la fiscalización, los procesos de determinación, aplicación de sanciones y la resolución de los recursos e impugnaciones a dichos actos, así como para el cobro coactivo de la contribución parafiscal, intereses y sanciones aplicando los procedimientos previstos en el Estatuto Tributario.

Artículo 14. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Atentamente;



MILTON HUGO ANGULO VIVEROS
Representante a la Cámara
Departamento del Valle del Cauca

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La educación supone un factor vital para una excelente calidad de vida, el ser humano se encuentra en un completo aprendizaje a lo largo de su vida, a partir de su nacimiento y finaliza en su muerte, sin duda el educarse es un derecho representativo de la especie humana.

Desde la Constitución Política de 1991, la educación en Colombia se estableció como un derecho y un servicio público obligatorio, a partir de este momento se ha buscado a través de políticas públicas y nuestra legislación, aumentar tanto en cobertura y calidad como en el Presupuesto General de la Nación.

La intención de este proyecto de ley es poder enfrentar tan sólo una sola arista del problema actual del acceso a la educación superior en Colombia de la población afrodescendiente, y lograr reducir las brechas sociales existentes,

sabiendo de antemano que la educación pública superior es el sector que más retorno económico le genera al país.

Se busca entonces con este proyecto de ley, romper las barreras tradicionales de los créditos educativos: estudios de crédito, codeudor, intereses, mora, capitalización de intereses y otros que hacen que muchas personas teman acceder a los créditos y que esa barrera se rompa con el aporte privado de las personas que tienen más oportunidades a través de un aporte parafiscal.

Es importante tener en cuenta que, indistintamente de la modalidad que se adopte para el financiamiento total o parcial de la educación superior de los más necesitados, es necesario contar con mecanismos de ayuda al incapacitado económico asegurando de esta manera que nadie pueda dejar de tener acceso a la educación superior por falta de recursos.

En todo el mundo se reconoce la importancia de la educación, entidades como la Unesco, la han definido como un bien público y se ha interpretado como una prioridad a través de las agendas políticas de los gobiernos (Poggi, 2014, p.11), por lo tanto debemos comprender que el punto de partida es la educación como primer elemento de equidad social

Con relación a la cobertura es preciso anotar lo mencionado por Pérez Dávila, F. L. (2018). Políticas educativas en Colombia: en busca de la calidad. *Actualidades Pedagógicas*, (71), 193-213. doi: <http://dx.doi.org/10.19052/ap.4430>:

“...En las últimas décadas, Colombia ha enmarcado sus políticas educativas en torno a la globalización y la educación; para la década de los ochenta, se presentaron “reformas de primera generación que transitaron en la búsqueda de la eficiencia y la calidad, orientado a la formación de recursos humanos que permitan aumentar la competitividad internacional de las economías nacionales” (Gorostiaga, 2011, citado en Munévar, 2017, p. 69). Esto se refleja en la Constitución Política de 1991, donde se establece la educación como un derecho y un servicio público obligatorio que tiene función social (artículos 67 y 68). A partir de este momento histórico, se ha buscado tanto cantidad –cobertura– como calidad en la educación; de esta manera, la nación “enfrenta el reto del desigual desarrollo de la educación, tanto en cobertura como en la calidad de los aprendizajes, que afecta a los sectores socioeconómicamente más desfavorecidos, a las zonas rurales, a ciertas regiones geográficas y a las etnias minoritarias” (Duarte, Bos y Moreno, 2012, p. 2)...”.

Con relación a la cobertura menciona:

...“En términos de cobertura, Cassella (2015) sostiene que las políticas educativas públicas

“se han enfocado en disminuir la matrícula privada, aumentando la pública como enfoque hacia la búsqueda de equidad de la población más vulnerable, con la estrategia de la gratuidad escalonada” (p. 10), que empezó con la básica primaria, siguió con la básica secundaria, luego con la educación media y en los últimos años con el nivel preescolar, en la población de edades entre cero y cinco años. Infortunadamente, pese a estas políticas, se presentan profundas desigualdades en cuanto a matrículas y asistencia al sistema educativo: Mientras el 71% de los niños del quintil de ingreso más pobre asiste a preescolar, el 88% del quintil más rico lo hace. En la secundaria, el 77% de los jóvenes de 13 a 17 años del quintil de ingreso más pobres asiste a la secundaria, mientras el 92% de los jóvenes más ricos lo hace. Similares inequidades se observan entre los niños y jóvenes que residen en zonas urbanas y rurales. (Duarte et al., 2012, p. 2). Esto revela las discrepancias que se presentan entre los niños y jóvenes de acuerdo con el nivel socioeconómico y el lugar donde cohabitan, a pesar de que el Decreto 1860 de 1994, en su artículo 4°, plantea que todos los habitantes en el país “sin discriminación alguna, recibirán como mínimo un año de educación preescolar y nueve años de educación básica que se podrán cursar directamente en establecimientos educativos de carácter estatal, privado, comunitario, cooperativo, solidario o sin ánimo de lucro”. En este sentido, durante los últimos años en Colombia, con el objetivo de tener una mayor cobertura y una calidad significativa en la educación pública, se han creado múltiples programas a gran escala, los cuales se pueden dividir en dos grupos: programas de subsidio a la oferta y programas de subsidio a la demanda (Barrera-Osorio et al., 2012, p. 16). Una de esas estrategias importantes que se contempló en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, que promueve el acceso y la permanencia de los menores en el sistema educativo, además de desarrollar en ellos hábitos saludables de alimentación y su desarrollo integral, es el Programa de Alimentación Escolar (PAE), dirigido por el MEN a través de la Ley 1450 de 2011, la cual tiene el objetivo de alcanzar las coberturas universales y promover el desarrollo, orientación, ejecución y articulación con las entidades territoriales (Departamento Nacional de Planeación, 2010). De acuerdo con Delgado (2014), “se estima que cerca del 60% de los estudiantes de entidades públicas (5 millones de estudiantes) participan actualmente de estos programas” (p. 11). Sin embargo, Duarte et al. (2012) afirma que las inequidades en cuanto a cobertura están presentes en zonas urbanas y rurales, al observar “altas desigualdades según el nivel socioeconómico de los niños y el área donde residen, en particular en los primeros y últimos años de escolaridad” (p. 2). Lo anterior ya había sido advertido por

los entes encargados de la educación en el país y se han venido gestionando varias propuestas de acuerdo con las características particulares de esta población. Desde la perspectiva de Delgado (2014), el principal desafío es la atención a la población rural, ya que es imperioso desarrollar estrategias enfocadas a aumentar la terminación de la educación básica y media, así como la reincorporación social y educativa de los niños y jóvenes rurales en situación de desplazamiento o damnificados por el conflicto armado. Además, es fundamental crear estrategias que focalicen la expansión de la oferta y las mejoras en eficiencia en los niños y jóvenes de bajos ingresos, los que se ubican en el sector rural y los que hacen parte de las minorías étnicas, con el fin de cerrar las brechas sociales y poblacionales reconocidas.

Dicho lo anterior, podemos comprender que aún no tenemos un verdadero análisis e impacto sobre el tema de gratuidad de la educación superior en Colombia, y para esto ello es necesario comprender que la educación superior es un instrumento para aumentar la movilidad social.

Un estudio publicado por el portal www.compartirpalabramaestra.org (<https://compartirpalabramaestra.org/academia/alianza-compartir-fedesarrollo/una-financiacion-de-la-educacion-superior-en-colombia-para-la-movilidad-social>) escrito por Susana Martínez-Restrepo, María Cecilia Pertuz y Juan Mauricio Ramírez, indica que: ... “los egresados de este nivel educativo tienen mayores ingresos, menor desempleo y menores tasas de informalidad que aquellas personas que sólo terminaron la educación media (bachillerato). Por ejemplo, mientras que la tasa de informalidad laboral es del 43% para las personas de 22 a 29 años con educación media, para aquellos con educación superior es sólo del 12% (ENCV, 2013). La tasa de desempleo es de 14% y 9%, respectivamente, y los ingresos laborales mensuales son en promedio de \$448.000 y \$1.469.508 (ENCV, 2013).

Nos indican que para que la educación superior logre ser un verdadero instrumento de movilidad social es necesario garantizar:

1. **Acceso:** Un mayor número de estudiantes de los estratos socioeconómicos más bajos (por ejemplo Sisbén 1 y 2) deben poder ingresar a la educación superior. Actualmente, menos del 10% de los estudiantes son de estratos 1 y 2, y se concentran principalmente en niveles técnicos y tecnológicos (Sánchez & Otero, 2012). La financiación de la educación superior debe incluir modelos para garantizar esta equidad en el acceso, e igualmente en la permanencia.
2. **Permanencia:** Para lograr una mayor movilidad social, la deserción no puede estar relacionada con el nivel socioeconómico

del estudiante. Actualmente, entre quienes desertan, cerca del 50% pertenecen a familias con menores ingresos (menos de 2 salarios mínimos) (MEN, 2010), lo que sugiere que existe una relación directamente proporcional entre los costos de matrícula y de sostenimiento, y la deserción.

3. **Calidad:** Las Instituciones de Educación Superior (IES), deben garantizar una formación de calidad. Actualmente, sólo el 11% de las 348 IES en Colombia están acreditadas en alta calidad. De estas, el 79% son universidades, y sólo un 21% son instituciones tecnológicas e instituciones universitarias, es decir, que muy pocas instituciones técnicas profesionales tienen acreditación (CNA-SNIES, 2015). La financiación de la educación superior debe incluir incentivos para que la calidad de las Instituciones de Educación Superior públicas y privadas mejore, con el fin de alcanzar mayores niveles en acreditación de IES y de Programas.

4. **Indicadores laborales:** Por último, para lograr una mayor movilidad social, los egresados de la educación superior deben tener suficientes retornos a la educación, que les garanticen ingresos suficientes para pagar sus créditos educativos, y mejorar su estilo de vida, en comparación con sus padres. Actualmente, un egresado de un nivel universitario de estratos 1 y 2 gana \$2.333.509, en comparación con uno de estratos 4 o 5, que gana en promedio \$2.783.858 (Martínez-Restrepo & Rodríguez, 2015). El nivel de endeudamiento tiene como morosos actualmente a más de 150.000 egresados de la educación superior en Colombia, que no pueden realizar los pagos de sus créditos educativos (El País, 2015).

Los estudiantes de diferentes niveles socioeconómicos que acceden a educación pública de calidad en primaria y secundaria, deberían poder llegar a la educación superior pública y privada y de calidad, y recibir los mismos retornos a la educación, según sus áreas de especialización y experiencia.

Uno de los debates actuales sobre la movilidad social en estudiantes de bajos ingresos, y acerca de la financiación de la educación en Colombia se centra entre los defensores y los detractores del programa del Ministerio de la Educación Nacional (MEN), “Ser Pilo Paga”. Este programa otorga créditos-becas condonables, de matrícula y manutención, a estudiantes de bajos ingresos que hayan alcanzado buenos puntajes en la prueba SABER 11. Sin evaluar aún si el Programa

cumple sus objetivos o no, el tema es que, si sirve, actualmente sólo mejora la situación de acceso a la educación superior de un 2% de los estudiantes (Wasserman, 2016).

Por consiguiente, el debate en torno a la equidad en el acceso y la permanencia en la educación superior no debe centrarse solamente en la viabilidad o pertinencia del programa “Ser Pilo Paga”. **En cambio, dicha discusión se debe llevar a cabo en Colombia en torno a la creación de un sistema de financiación de la educación superior que permita a más estudiantes de bajos ingresos beneficiarse de este nivel educativo, y lograr mejores ingresos y una mayor movilidad social.** Su importancia radica en que las características de la financiación de la educación básica, media y superior de un país, están altamente relacionadas con la movilidad social de sus ciudadanos.

En Colombia hemos realizado grandes avances, ya que se está invirtiendo más en la educación como porcentaje del PIB y como porcentaje del gasto público, pero esto no es suficiente para mejorar la movilidad social de los estudiantes.

Créditos Icetex

Los créditos educativos del Icetex prestan el valor total (o parte del valor) de la matrícula a los estudiantes que acceden a la educación superior. Existen diferentes créditos en términos de porcentaje de préstamos, plazos de pago y tasas de intereses, los cuales dependen del estrato socioeconómico y/o del Sisbén del estudiante⁹. En el 2014, los créditos del Icetex beneficiaron al 22% de los estudiantes que ingresaron a la educación superior, y a unos 29.000 estudiantes de bajos ingresos con subsidios de sostenimiento (Icetex, 2014).

La Línea ACCES se creó con el objetivo de financiar la demanda de los estudiantes de bajos ingresos que no cumplieran con las garantías crediticias del Icetex. Bajo este formato, el Estado se porta como garante de los créditos, se ofrecen tasas de interés más bajas y programas complementarios en alianzas público-privadas. El crédito ACCES, durante 11 años, ha financiado a más de 280.000 estudiantes, de los cuales más de 106 mil préstamos han sido para estudiantes de estratos 1 y 2 con una tasa de interés igual al IPC. Por el contrario, la tasa de interés de los créditos para otros estratos puede llegar al 15% efectivo anual, y dichos sectores no reciben préstamos por el 100% de la matrícula.

Aunque el Icetex ha sido un gran instrumento para permitir el acceso a la educación superior de muchos estudiantes de bajos ingresos, el nivel de endeudamiento es alto, y como se mencionó, para 2015 contaba con más de 150.000 egresados morosos (El País, 2015). Es importante entender

quiénes son estos estudiantes, y si su capacidad de pago se ha visto afectada debido a las altas tasas de interés de sus deudas (pueden ser hasta 15% efectivo anual), a la forma como se estructuran los pagos, o al hecho de que no están recibiendo los retornos a la educación necesarios para poder pagar sus deudas. Uno de los problemas de los estudiantes beneficiarios de Icetex es que el 61% de ellos acceden a programas no acreditados, es decir, programas con baja calidad educativa y sin reconocimiento (El País, 2015), lo que afecta el desarrollo de sus habilidades, sus oportunidades laborales y su capacidad de pagar los créditos educativos. Otro problema es que muchos de dichos estudiantes no pueden pagar los créditos por los bajos salarios con los que ingresan al mercado laboral, y el año de gracia –en muchos casos– no es suficiente. Vale la pena resaltar que ahora el Icetex se encuentra en un proceso de mejoramiento de sus servicios de cobranza, por medio de la eliminación de intermediarios, y del fortalecimiento de las bolsas de empleo, para buscar que los egresados puedan encontrar empleo y continuar pagando su crédito (El Tiempo, 2016). A la vez, no pedirá un codeudor a los estudiantes de estratos 1, 2 y 3 que soliciten crédito en la línea Tú Eliges¹⁰ (El Tiempo, 2016). A partir de la introducción del Programa Tú Eliges, los estudiantes pueden escoger el porcentaje del crédito que desean pagar durante el período de estudio.

Becas-Créditos de universidades e instituciones locales

Existen algunas iniciativas de becas universitarias que se entregan no sólo por mérito académico, sino también por una combinación de mérito y nivel socioeconómico. Algunas de estas iniciativas son:

El Programa “Quiero Estudiar” de la Universidad de los Andes busca apoyar a estudiantes con excelentes resultados en las pruebas Saber 11, que no tengan los recursos económicos para pagar la matrícula. Esta beca cubre el 95% de la matrícula semestral durante toda la carrera. El estudiante, al finalizar los estudios y al tener empleo, debe donar el 20% de sus ingresos por el doble del tiempo que disfrutó de la beca. Para 2015 el 5,7% de los estudiantes de la Universidad de los Andes hacían parte de este programa (Universidad de los Andes, 2015).

Otro ejemplo es la **Beca-Crédito ICESOS, Universidad ICESI de Cali, Cali**, que busca complementar los préstamos que realice el estudiante de estratos 1 y 2 a través del Icetex, con una beca del 25% del valor de la matrícula (Universidad ICESI, 2016). Los estudiantes, a la vez, deben pagar un 1,5% del valor de la matrícula que corresponde al impuesto Procultura. El

programa también da almuerzos diarios, subsidio de transporte y fotocopias (Universidad ICESI, 2016).

Jóvenes en Acción Urbanos y Rurales

Igualmente, existen programas de otras entidades estatales como el Departamento para la Prosperidad Social (DPS), que entrega subsidios de alrededor de \$200.000 pesos mensuales para incentivar el acceso a la educación superior, principalmente en programas universitarios, técnicos y tecnológicos del Sena e IES. El objetivo es beneficiar a jóvenes que estén en situación de desplazamiento, indígenas, jóvenes que hagan parte de la Red Unidos, que tengan medida de protección del ICBF, o estén por debajo del nivel II del Sisbén de la ciudad donde residen (DPS, s.f.a.)¹¹. En el caso de los estudios que realicen en el Sena, los jóvenes no salen con deuda financiera, debido a que en esta institución los estudios son gratuitos. Durante los estudios de programas técnicos profesionales, tecnológicos o universitarios en IES, los estudiantes reciben incentivos adicionales para la matrícula, por permanencia y buen desempeño (DPS, s.f.b.).

Existen otras fuentes de financiación para la educación superior que son ofrecidas por parte de entidades bancarias privadas como Bancolombia o Banco Pichincha. Si bien estos créditos representan más opciones para poder ingresar a la educación superior, tienen tasas de interés del 20,27% efectivo anual en Bancolombia, y tasas desde el 19,56% hasta el 29,38% efectivo anual en el Banco Pichincha, requieren fiadores solventes, no cubren necesariamente el 100% de los costos de matrícula, y excluyen costos de mantenimiento.

Es fundamental buscar como meta social la equidad, y que más universidades de alta calidad trabajen internamente para permitir el acceso, garantizar la permanencia, y ayudar a sus estudiantes a que logren una transición exitosa al mercado laboral. Si bien, los programas mencionados han logrado dar más opciones a los jóvenes de bajos recursos para acceder a la educación superior en Colombia, aún hay mucho trabajo por hacer.

Este proyecto de ley entonces, ayuda a cumplir un objetivo específico y es contribuir a financiar la matrícula de los estudiantes de estratos 1, 2 que ingresen a las Instituciones de Educación Superior, pues el Estado no tiene la capacidad para aumentar la oferta y costo de educación superior por su propia cuenta. Las limitaciones en el gasto público impiden que el Gobierno aumente esa oferta por su cuenta.

La mayor parte de la demanda corresponde a estudiantes provenientes de los estratos socioeconómicos más bajos, con grandes dificultades económicas para financiar su educación superior. A esta población se orientó el proyecto de ley

pues las carencias económicas son hoy uno de los principales obstáculos al acceso de estos jóvenes al nivel superior. Por tanto, se establece en este proyecto un pequeño alivio focalizado en los grupos socioeconómicos con menor participación en la matrícula de este nivel cual es la población afrodescendiente.

Este análisis se entronca con el debate sobre opciones de política social: “focalización vs. universalismo” (Ocampo 2008; Molina 2006). La opción universalista se orienta a proveer igualdad social de oportunidades educativas a toda la población, independientemente de su origen, género, nivel socioeconómico y capital cultural previo, asegurando el derecho social a las oportunidades educativas. La opción de focalización cumple una función remedial, busca compensar y atenuar, en determinados grupos de población, las carencias o inequidades en el acceso a la educación.

Ahora bien, por tratarse de una contribución parafiscal, el legislador cuenta con competencia constitucional y legal para su creación y regulación integral de su régimen jurídico, de manera que se encuentra investido de una amplia libertad de configuración en la materia, de conformidad con el artículo 150 numeral 12 y 338 de la Constitución Política, de forma que puede determinar no solo la destinación de dichos recursos, aspecto que se deriva de la naturaleza jurídica propia de estos gravámenes, sino también lo relativo al recaudo, manejo, administración, control y vigilancia respecto de los mismos.

En relación con las contribuciones parafiscales, la Corte se ha pronunciado en múltiples fallos (ver Sentencias C-678 de 1998, C-840 de 2003, C-543 de 2001, C-375 de 2010 y C-651 de 2011, entre muchas otras), en donde ha sostenido que estas fueron incorporadas en el ordenamiento jurídico por la Constitución de 1991, y su naturaleza jurídica se caracteriza por ser (i) una expresión de la soberanía fiscal en cabeza del Estado (artículos 150-12 y 338 Superiores); (ii) un gravamen para la generación de ingresos públicos; (iii) unos recursos que no se incorporan o se encuentran por fuera del presupuesto nacional; (iv) unos dineros que tienen una afectación o una destinación específica para un sector económico, gremial o de previsión social determinado; (v) un beneficio para el propio sector gravado; (vi) un gravamen que se encuentra bajo el manejo y administración que determine la ley, a través de un organismo autónomo, oficial o privado; (vi) un gravamen que debe respetar el principio de legalidad al igual que cualquier impuesto; (vii) unos recursos que por su origen son de la misma estirpe de los impuestos o contribuciones fiscales; (viii) y un gravamen que se diferencia de los impuestos o contribuciones fiscales en razón de su destinación específica, de la

determinación específica de los sujetos gravados y de sus beneficiarios.

Ahora bien, respecto a la importancia del proyecto de ley por su enfoque diferencial, es pertinente indicar que los cambios constitucionales del año 1991, en el cual transitamos de un Estado de Derecho a un Estado Social de Derecho, donde pasamos de un estado monocultural a un Estado multicultural, pluriétnico, que recoge para el tema educativo, los saberes ancestrales, trae consigo igualmente unos sujetos colectivos, como son los grupos étnicos, que mediante luchas reivindicativas logran aperturas educativas, amparados en el reconocimiento constitucional de sus derechos.

Es así como las universidades hacen aperturas de espacios que en otrora eran limitados con su correspondiente vulneración de derechos, y se avizora el tema de la inclusión, empero permaneciendo la inequidad en cuanto al acceso y permanencia en los espacios de educación superior, la desigualdad de acceder a este espacio académico por desigualdades económicas y sociales, y la incapacidad de asumir la diversidad étnica, todo ello generando tensiones, en razón a la no asunción de diversidad étnica-cultural ante la educación homogeneizante, desdeñándose desde el claustro universitario la formación en medio de la diversidad étnica y cultural, el reconocimiento a estos sujetos colectivos de protección reforzada y la inclusión social, política y económica.

El presente proyecto de ley, es la expresión de contribución desde la Rama Legislativa, a través de una Acción afirmativa en un contexto de inequidad y racismo estructural en la educación superior, aportar a cerrar brechas de exclusión, inequidad y racismo estructural.

La acción afirmativa (también conocida como discriminación positiva), es el término que se da a esta acción legislativa, que pretende establecer políticas y/o normas jurídicas, que den a nuestros jóvenes afrocolombianos, que históricamente han sufrido discriminación a causa de injusticias sociales, un trato preferencial en el acceso o distribución de ciertos recursos y derechos, así como acceso a determinados bienes. El objetivo es el de mejorar la calidad de vida de los jóvenes negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros desfavorecidos y compensarlos por los perjuicios o la discriminación de la que han sido víctimas.

La diferenciación positiva correspondería al reconocimiento de la situación de marginación social de la que han sido víctimas los jóvenes negros, afrocolombianos raizales y palenqueros y que ha repercutido negativamente en el acceso a las oportunidades de desarrollo económico, social y cultural, y que han sufrido persecuciones y tratamientos injustos en el pasado que explican su postración actual, el tratamiento legal especial

enderezado a crear nuevas condiciones de vida, tiende a instaurar la equidad social y consolidar la paz interna y, por lo mismo, adquiere legitimidad constitucional¹.

Empero para adentrarnos en esta diferenciación étnica, son muy importantes los datos estadísticos, para la población y la realidad socioeconómica, porque son el referente que recoge datos cuantitativos vitales para el diseño, planeación, implementación, y evaluación de políticas públicas y toma de decisiones, tanto para políticas públicas, como distribución de presupuesto de acuerdo a la población.

Hoy día se avanza en la inclusión de la variable étnica para la recopilación de información estadística, anotándose que los censos se deben realizar cada 10 años, contando el país con una mora estadística de 13 años para un censo, en razón a que el último censo se realizó en el año 2005, y aun en la actualidad se realiza el Censo Nacional de Población y Vivienda año 2018.

En la recopilación de información secundaria, se encuentran en la actualidad los datos estadísticos del Censo del año 2005, y este arroja que la población afrocolombiana, reportó un total de 4.311.757 de población afrocolombiana, incluyendo las categorías de raizal, palenquero, negro, mulato y afrocolombiano, cifra que representa un 10.4% del total nacional. Sin embargo la Comisión Intersectorial para el Avance de la Población Afrocolombiana, Raizal y Palenquera con base en los trabajos de investigación de Barbary & Urrea (2004), Ramírez y Viáfara (2001) estiman que la población afrocolombiana está entre un 18% y 22% sobre el total nacional; el 30% de esta población vive en el Chocó Biogeográfico, más del 50% reside en la zona rural, y un 45%, aproximadamente, viven en las grandes y medianas ciudades, en los barrios marginados; un porcentaje mínimo vive en condiciones satisfactorias.

A partir de los años 40 se ha presentado una oleada de migraciones del campo a las ciudades. Este fenómeno se debe a cuatro causas fundamentales: búsqueda de trabajo, baja rentabilidad de las actividades productivas, menoscabo de la seguridad alimentaria, el desplazamiento forzoso ocasionada por la violencia de los grupos alzados en armas, la violencia común, las masacres y el estudio.

El 80% de los afrocolombianos viven por debajo de la línea de pobreza absoluta, posee el mayor coeficiente de desigualdad de distribución de los ingresos, el 74% recibe salarios por debajo del mínimo legal, el Índice de Desarrollo Humano es de 0.66 que es el más bajo de la población colombiana, bajísimo índice de telecomunicaciones, alto índice de desempleo en la zona rural y urbana, bajo nivel institucional en el

ámbito nacional departamental y municipal, y bajo nivel de las instituciones que apoyan el desarrollo específico de las comunidades afrocolombianas.

La Comisión Intersectorial para el Avance de la Población Afrocolombiana (Ministerio de Cultura, 2009), evaluó las condiciones de vida de la población afrocolombiana, palenquera y raizal; y presentó al Gobierno nacional para la superación de las barreras de desarrollo económico y social de esta población, entre los que cabe mencionar los siguientes, que corresponden a las principales problemáticas de la población afrodescendiente del país:

- Racismo y discriminación racial.
- Baja participación y representación de la población afro en espacios políticos e institucionales de decisión.
- Débil capacidad institucional de los procesos organizativos de la población afrocolombiana, palenquera y raizal.
- Mayores dificultades para el acceso, permanencia y calidad en el ciclo educativo, lo cual limita el acceso a empleos de calidad, y opciones de emprendimiento, reduciendo las oportunidades de superación de la pobreza.
- Desigualdad en el acceso al mercado laboral y vinculación a trabajos de baja especialización y remuneración (empleos de baja calidad).
- Escaso reconocimiento y valoración social de la diversidad étnica y cultural como uno de los factores que definen la identidad nacional.
- Deficiencias, en materia de seguridad jurídica, de los derechos de propiedad de los territorios colectivos.
- Insuficiencia en la incorporación e implementación de las iniciativas y propuestas que surgen de la población afrocolombiana, palenquera y raizal.
- Baja disponibilidad de información sobre población afro, que amplíe la cuantificación y focalización de los beneficiarios, y que alimente una política pública adecuada a las particularidades étnicas y territoriales.

En dichas Recomendaciones, la Comisión concluye la necesidad de encaminar acciones en pro de la igualdad de oportunidades y la participación ciudadana y comunitarias de la población afrocolombiana. En ese sentido considera, que pese al establecimiento de las plataformas, iniciativas y medidas, y a pesar de las declaraciones y planes de acción generados en estos espacios, es evidente que aún existe una brecha entre las decisiones de los gobiernos y la realidad de la población afrodescendiente en la región, por lo cual es necesario seguir generando acciones concretas y evidentes, que

¹ Sentencia T-422 de 1996.

permitan garantizar un Goce Efectivo de los Derechos étnicos y ciudadanos de la población afrocolombiana, de ahí la presente iniciativa legislativa con enfoque diferencial étnico.

Las brechas en el campo educativo no sólo se explican por el acceso desigual a condiciones materiales, sino que están afectadas por la condición étnico-racial, que limita el acceso de los afrocolombianos/as a las oportunidades educativas, existiendo una estrecha relación entre el estatus socioeconómico de la población negra y sus menores oportunidades de acceso a niveles educativos superiores.

En la educación superior se han dado algunos avances significativos relacionados con la implementación de políticas de inclusión especial, o políticas de acción afirmativa para afrodescendientes en la región, que favorecen el acceso de estos grupos a la educación superior, entre los que se encuentran:

El Fondo Especial de Créditos Educativos de Comunidades Negras, es un mecanismo por medio del cual se facilita el acceso, la permanencia y la graduación de estudiantes de las Comunidades Negras al Sistema de Educación Superior incluyente, a fin de garantizarles el derecho a tener igualdad de oportunidades en relación con el resto de la sociedad colombiana. (La expresión Comunidades Negras incluye a las Poblaciones Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras).

El crédito condonable se concede para educación formal, presencial o a distancia dentro del país en los siguientes niveles:

- **Pregrado:** Técnica, Tecnológica o Universitaria en Colombia.
- **Posgrado:** Especialización, Maestría, Doctorado y Posdoctorado en Colombia.

CUBRIMIENTO DEL CRÉDITO CONDONABLE:

- Matrícula.
- Sostenimiento.
- Trabajo de grado.

Existen iniciativas del ámbito privado que hacen carrera para cooptar espacios educativos étnicos, como:

El Centro Colombo Americano, en convenio con la Agencia de Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID), “Del Pueblo de los Estados Unidos de América”, ofrece a la población universitaria de descendencia afrocolombiana e indígena, el programa de becas para estudios de inglés Martín Luther King Jr. –MLK– Fellowship Program, el cual facilita el desarrollo de la competencia comunicativa en el idioma inglés a un nivel intermedio-alto a los estudiantes universitarios beneficiarios. El programa ofrece cursos de inglés orientados por

el Centro Colombo Americano y un componente de liderazgo y responsabilidad comunitaria para los becarios étnicos.

El Ministerio de Educación Nacional y la Agencia Nacional para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID), en conjunción de esfuerzos con la Fullbright Colombia apoya la formación a nivel de profesionales colombianos pertenecientes a comunidades negras para programas de Maestría o Doctorado en universidades de los Estados Unidos.

En el año 2003 mediante la Resolución 097/03, el Consejo Académico de la Universidad del Valle, aprobó el 4% del cupo de cada programa académico para aspirantes pertenecientes a las comunidades negras. Se partió de la definición de comunidades negras descrita en el artículo 2°, y en el artículo 45 de la Ley 70 del 27 de agosto de 1993. Posteriormente, el Consejo Superior aprobó la Resolución número 038 del 13 de mayo de 2010, a través de la que la Universidad del Valle establece “la exención en el valor de la matrícula básica de los Programas Académicos de Pregrado denominada “Comunidades Negras o Afrocolombianas”. Cabe aclarar que en ninguna de las resoluciones la universidad se refiere a los cupos como parte de una política de acción afirmativa o de cupos, sino que se denomina la “Condición de Excepción Comunidades Afrocolombianas para el ingreso a los Programas Académicos de Pregrado”.

Fondo de Comunidades Indígenas Álvaro Ulcué Chocué: El Fondo está dirigido a estudiantes pertenecientes a las Comunidades Indígenas, con el propósito de facilitar el ingreso de los indígenas colombianos a programas de pregrado y posgrado en instituciones de Educación Superior que estén registradas ante el MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL A TRAVÉS DEL SNIES – Sistema Nacional de Información de Instituciones de Educación Superior.

Igual se considera de importancia para el GEDH de esta población diferenciada, que son sujetos colectivos de protección reforzada, en razón al amparo jurídico de protección que gozan desde un marco normativo nacional, y desde la perspectiva del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, por ello se aporta este aporte conceptual:

¿Qué es una comunidad negra?: Es el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado, además revelan y conservan conciencia de identidad que las distinguen de otros grupos étnicos. (Artículo 2° - Ley 70 de 1993).

¿Qué es una población afrocolombiana?: Son los grupos humanos que hacen presencia en todo el territorio nacional (urbano-rural), de raíces y descendencia histórica, étnica y cultural

africana nacidos en Colombia, con su diversidad racial, lingüística y folclórica.

El enfoque diferencial es un desarrollo progresivo del principio de igualdad y no discriminación. Aunque todas las personas son iguales ante ley, esta afecta de manera diferente a cada una, de acuerdo con su condición de clase, género, grupo étnico, edad, salud física o mental y orientación sexual.

Por lo anterior, para que la igualdad sea efectiva, el reconocimiento, el respeto, la protección, la garantía de derechos y el trato deben estar acordes con las particularidades propias de cada individuo. Las acciones adelantadas por el Estado para este fin deben atender la diferencia. En este sentido y atendiendo lo contemplado en la Constitución (artículo 13), el Estado debe promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptar medidas en favor de grupos que históricamente han sido discriminados, excluidos o marginados. El Estado debe proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica, social, física o mental se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta, y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

La educación está consagrada como un derecho fundamental en Colombia. El artículo 67 de la Constitución Política la define como un servicio público que tiene una función social, que busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura.

En educación Superior han existido avances en esta materia. Mientras en el año 2010, solo tres de cada diez jóvenes ingresaban a este nivel de la educación, en 2017 lo hicieron cinco de cada diez jóvenes. Empero, es la histórica complejidad de acceso y permanencia a la educación superior, que esta cifra solo es un atenuante para la falta de oportunidades de acceso a la educación superior de nuestros jóvenes afrocolombianos.

En la actualidad, alrededor del 60% de los nuevos estudiantes que acceden a la Educación Superior provienen de hogares con menores ingresos, y dadas las condiciones coyunturales de violencia en territorios étnicos, existe desplazamiento forzado por causas de violencia del conflicto armado, pero igual, existe desplazamiento para mejorar condiciones sociales y económicas de las zonas rurales a centros urbanos, recogiendo Órdenes constitucionales a través de Autos Étnicos, que entronizan condiciones étnicas dada la profunda y determinante causalidad entre el gran peso asumido por las comunidades étnicas en sus territorios, asumiendo carga de este conflicto político y armado, principalmente la mujer negra, afrocolombiana raizal y palenquera, los niños, los jóvenes que lesionan posibilidades de un Goce Efectivo de Derechos Humanos (GEDH).

El enfoque diferencial aplicado a las políticas públicas es reconocer la pluralidad y la diversidad de las poblaciones que, por sus características y condiciones, se encuentran en mayor grado de desventaja y con menores posibilidades de gozar plenamente y/o restablecer efectivamente sus derechos.

Con esta iniciativa legislativa se asiste a recoger directrices de amparo del derecho a la educación superior, que plasmaremos con el soporte del principio de equidad, como expresión del enfoque diferencial étnico para nuestros jóvenes negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros de nuestro país, porque es este enfoque diferencial étnico el amparo de reivindicaciones del derecho de acceso y permanencia en la educación superior, de nuestros jóvenes afrocolombianos que por lo regular provienen del sector rural, o son jóvenes que provienen de familias pertenecientes a las comunidades negras del sector rural y urbano, lo cual les posibilitará el ejercicio de ciudadanía plena desde la diferencia, participando en procesos de inclusión, participación e incidencia política

Dichos requerimientos han sido consignados por órganos como el Comité de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Sistema de la Organización de las Naciones Unidas. En el documento “Derecho a las minorías, normas internacionales y orientaciones para su aplicación”, se manifiesta que para que “los derechos de las minorías tengan efectividad es preciso que se respeten sus identidades distintivas y al mismo tiempo se vele por que todo trato diferencial dado a algunos grupos o a las personas pertenecientes a algunos grupos no oculte prácticas ni políticas discriminatorias. En consecuencia, hay que ejercer una acción positiva para respetar la diversidad cultural, religiosa y lingüística, y hay que reconocer que las minorías enriquecen a la sociedad mediante esa diversidad”.

La promoción y protección de los derechos humanos de los afrodescendientes es un tema de interés prioritario para las Naciones Unidas. La Declaración y el Programa de Acción de Durban reconocieron que los afrodescendientes fueron víctimas de la esclavitud, la trata de esclavos y el colonialismo y que continuaban siéndolo de sus consecuencias.

Lamentablemente, pese a los avances mencionados, el racismo y la discriminación racial, tanto directos como indirectos, tanto de facto como de jure, siguen manifestándose en la desigualdad y las desventajas.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), es un instrumento jurídico internacional, lo que significa que cuando un Estado lo ratifica o adhiere a él, se compromete a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian. Igualmente, los

Estados Parte adquieren la obligación de presentar informes al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el plazo de dos años, los cuales se cuentan desde la entrada en vigor del Pacto, y de ahí en adelante una vez cada cinco años, indicando las medidas judiciales, legislativas y de política adoptadas, y los progresos realizados, con el fin de asegurar el goce de los derechos reconocidos en el Pacto (ONU, 2004). Bajo esta perspectiva, la investigación ha desarrollado el tema relacionado con la protección de los derechos enunciados en el Pacto, los cuales incluyen derecho al trabajo (artículo 6º), derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (artículo 7º), derecho a fundar y a afiliarse a sindicatos (artículo 8º), derecho a la seguridad social y al seguro social (artículo 9º), protección y asistencia a la familia (artículo 10), derecho a un nivel de vida adecuado (artículo 11), derecho al más alto nivel posible de salud física y mental (artículo 12), **derecho a la educación (artículos 13 y 14) y derecho a la cultura y a gozar de los beneficios del progreso científico (ONU, 2016)**. Ratificado por Ley 74 de 1968.

El Decenio Internacional para los Afrodescendientes, proclamado por la Resolución 68/237 de la Asamblea General, que se celebrará de 2015 a 2024, constituye un auspicioso período de la historia en el que las Naciones Unidas, los Estados Miembros, la sociedad civil y todos los demás agentes pertinentes se sumarán a los afrodescendientes y adoptarán medidas eficaces para poner en práctica el programa de actividades en un espíritu de reconocimiento, justicia y desarrollo.

Es de igual de importancia la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de la ONU, y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), órgano que supervisa la aplicación de esta Convención.

El Comité toma nota del compromiso contraído por el Estado Parte de promover la igualdad de derechos de los afrocolombianos y los pueblos indígenas durante el proceso del Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos y alienta al Estado parte a cumplir ese compromiso. El Comité celebra las disposiciones de Derechos Humanos que figuran en la Constitución, que consagran el principio de no discriminación, reconocen la diversidad étnica y cultural y disponen que el Estado debe aplicar medidas para favorecer a los grupos discriminados o marginados a fin de lograr la igualdad en la práctica. El Comité toma nota asimismo del amplio marco legal aprobado para promover los derechos de los afrocolombianos y los pueblos indígenas. El Comité celebra la jurisprudencia de la Corte Constitucional y las extensas referencias de esta a las normas internacionales de Derechos Humanos. El Comité toma nota de los sucesivos planes nacionales de

desarrollo (Conpes), que contienen disposiciones sobre las medidas diferenciadas para favorecer a los grupos y comunidades étnicas desfavorecidos y reconocer sus necesidades específicas. El Comité celebra la política de acción afirmativa en favor de los grupos étnicos.

El presente proyecto de ley, apunta a Principio de Equidad, dada la necesidad de construir respuestas a través de acciones afirmativas, que reconozcan la existencia de diferencias injustas y evitables en términos de oportunidades y posibilidades de ejercer plenamente el Goce Efectivo de Derechos Humanos (GEDH), para superación de inequidades en la etnia afro.

El proyecto de ley, atiende el grupo étnico, y como tal hace parte de proyectos estratégicos y transversales con amplio soporte normativo nacional como son los artículos 7º y 10 de la Constitución Política, la Ley 70 de 1993, o Ley de Negritudes, la Ley 115 de 1994, Decreto Reglamentario 804 de 1995, Plan Decenal de Educación 2016-2026, desde la perspectiva del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), es de importancia el Convenio 169 de la OIT, que se incorpora a nuestro ordenamiento constitucional a través del Bloque de Constitucionalidad, con la Ley 21 de 1991, y los otros que en líneas que anteceden se mencionaron, y que son referente importante para significar el avance en la política de atención educativa a los grupos étnicos, y por la cual se transita a la educación con enfoque diferencial y, por último, los Documentos Conpes para población afrocolombiana².



² Conpes 2909 De 1997: Programa de apoyo para el desarrollo y reconocimiento étnico de comunidades negras, Conpes 3169 de 2002: Política de población afrocolombiana. Conpes 3310 de 2004: Política de acción afirmativa para población afrocolombiana. Conpes 3660 de 2010: Política para promover igualdad de oportunidades para población afrocolombiana.

C O N T E N I D O

Gaceta número 833 - Viernes, 12 de octubre de 2018
CÁMARA DE REPRESENTANTES

	Págs.
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 196 de 2018 Cámara, por medio del cual se crea el seguro obligatorio para repatriación de cuerpos de connacionales que se encuentran en el exterior.	1
Proyecto de ley número 198 de 2018 Cámara, por medio de la cual se crea un Programa Nacional de Becas y Apoyo al Sosténimiento de los Estudiantes de las Instituciones de Educación Superior Técnico, Tecnológico y Universitaria Pública y se dictan otras disposiciones.	3
Proyecto de ley número 199 de 2018 Cámara, por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones.	7
Proyecto de ley número 200 de 2018 Cámara, por la cual se mejora el acceso a la educación superior universitaria pública en población afrodescendiente.	16