



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 923

Bogotá, D. C., martes, 10 de junio de 2025

EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 547 DE 2025 CÁMARA

*por medio del cual se busca fortalecer las
organizaciones populares de vivienda y las juntas
de vivienda comunitaria.*

Bogotá, D. C., 3 de junio de 2025.

Doctor

**HONORABLE REPRESENTANTE
GERARDO YEPES CARO**

Presidente

Comisión Séptima Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Bogotá, D. C.

**Referencia: Presentación informe de ponencia
para primer debate del Proyecto de Ley número
547 de 2025 Cámara, por medio del cual se busca
fortalecer las organizaciones populares de vivienda
y las juntas de vivienda comunitaria.**

Respetado señor Presidente:

Atendiendo a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y atendiendo a lo dispuesto en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992 procedemos a someter a consideración de la comisión el informe de **PONENCIA POSITIVA** para primer debate en la Cámara de Representantes del Proyecto de Ley en referencia.

Cordialmente,


MARTHA ALFONSO JURADO
Coordinadora ponente
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde


ALFREDO MONDRAGÓN GARZÓN
Ponente
Representante a la Cámara
Pacto Histórico

JORGE ALEXANDER QUEVEDO
Ponente
Representante a la Cámara
Partido Conservador

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 547 DE 2025 CÁMARA

*por medio del cual se busca fortalecer las
organizaciones populares de vivienda y las juntas
de vivienda comunitaria.*

1. OBJETO DE LA INICIATIVA

El objeto de la presente iniciativa es fortalecer las Organizaciones Populares de Vivienda (OPV) y las Juntas de Vivienda Comunitaria, mediante la implementación de estrategias de acompañamiento y apoyo, así como la creación de instrumentos que faciliten el acceso efectivo de sus asociados a los subsidios de Vivienda de Interés Social (VIS) y Vivienda de Interés Prioritario (VIP).

2. TRÁMITE DEL PROYECTO

El Proyecto de Ley 547 de 2025 se radicó ante la Cámara de Representantes el día 12 de marzo de 2025, por el representante a la Cámara Bayardo Gilberto Betancourt Pérez. El pasado 22 de abril la suscrita y los honorables Representantes Alfredo Mondragón Garzón y Jorge Alexander Quevedo fueron designados como ponentes del presente proyecto de ley.

Sobre esa designación la suscrita solicitó al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a través del Oficio CI-02-157-2025, que emitiera concepto del proyecto de ley en cuestión. El día 22 de mayo solicitó una prórroga para emitir la misma y a la fecha no ha sido allegado el respectivo concepto.

Por último, se solicitó, a través del Oficio CI-02-158-2025, al Consejo Superior de Política Criminal emitir también su concepto. A la fecha este tampoco ha sido allegado.

3. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

ARTÍCULO DESCRIPCIÓN

Primero	Señala el objeto del proyecto
Segundo	Define las Organizaciones Populares de Vivienda (OPV)
Tercero	Establece los requisitos de los miembros de las OPV
Cuarto	Requisitos relacionados con la propiedad y características del lote de terreno necesario para acceder a los subsidios
Quinto	Condiciones que deben cumplir las OPV para participar en las convocatorias de subsidios
Sexto	Plazo y condiciones para la reglamentación de las convocatorias de subsidios por parte del Ministerio de Vivienda
Séptimo	Definición de recursos para proyectos de VIS y VIP presentados por las OPV
Octavo	Obligación de las entidades territoriales de destinar un porcentaje de sus recursos a proyectos de vivienda presentados por las OPV
Noveno	Inclusión de las OPV en la elaboración de planes de desarrollo y políticas públicas de vivienda
Décimo	Obligación de las entidades territoriales de brindar asesoría y acompañamiento a las OPV

Décimo primero	Creación de un registro especial para las OPV en las entidades territoriales
Décimo segundo	Modificación del artículo 247 de la Ley 599 de 2000 para incluir fraudes relacionados con vivienda de interés social y OPV
Décimo tercero	Vigencia de la ley

4. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

El presente proyecto de ley tiene como finalidad fortalecer las Organizaciones Populares de Vivienda (OPV) y las Juntas de Vivienda Comunitaria, mediante la implementación de estrategias de acompañamiento y apoyo, así como la creación de instrumentos que faciliten el acceso efectivo de sus asociados a los subsidios de Vivienda de Interés Social (VIS) y Vivienda de Interés Prioritario (VIP). Las OPV han demostrado ser una herramienta eficaz para la construcción social y la mejora de las condiciones de vivienda de los ciudadanos. Sin embargo, enfrentan múltiples desafíos, como la estigmatización y la falta de recursos. Este proyecto de ley busca proporcionar el apoyo necesario para que estas organizaciones puedan cumplir su misión y contribuir significativamente a la reducción del déficit de vivienda en Colombia.

4.1. El problema de la vivienda en Colombia

Existen varios indicadores que ponen en evidencia la magnitud y alcance de la problemática de la vivienda en Colombia, que no se circunscribe solamente a la falta de una vivienda propia, sino también a las condiciones de habitabilidad.

En este contexto, el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) producido por el Dane, que evalúa la pobreza directa, entendida como “*los resultados de satisfacción (o no privación) que tiene un individuo respecto a ciertas características que se consideran vitales*”¹, contiene cinco dimensiones para medir la pobreza, dentro de las que se destaca “Condiciones de la Vivienda y servicios públicos”, que permite establecer algunas condiciones de habitabilidad para los hogares, como son el material de las paredes y pisos y el hacinamiento crítico. Es importante señalar que, de acuerdo con la metodología del Dane, la privación por hacinamiento crítico se entiende como aquella persona que “*pertenece a un hogar donde hay tres o más personas por cuarto. Un hogar rural se considera en privación, si hay más de tres personas por cuarto*”.

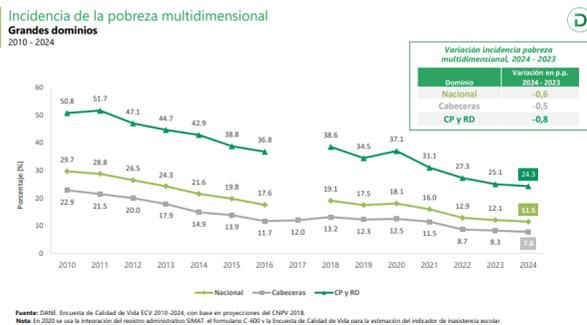
De acuerdo con lo que se muestra en la siguiente gráfica, para 2024 se presentó una reducción de la pobreza multidimensional en los hogares de Colombia, al pasar de 12.1% en el total nacional, a 11.5%, es importante anotar que en los distintos ámbitos geográficos de medición, la pobreza

¹ Pobreza Multidimensional en Colombia, Boletín técnico 2024. Dane, abril 22 de 2025, pág.2.

multidimensional se redujo: en las zonas de cabecera, pasó de 8.3% a 7.8% entre 2023 y 2024, mientras que en las zonas de centros poblados y rural disperso pasó de 25.1% a 24.3%; como se puede observar, fue en estas zonas del país donde se presentó una mayor reducción de la pobreza multidimensional; esto es una buena noticia dado que, históricamente, la pobreza multidimensional ha golpeado con mayor fuerza a los municipios pequeños y las zonas rurales, de modo que una disminución más pronunciada en este ámbito geográfico contribuye a la reducción de la brecha entre las ciudades y el campo.

multidimensional es de 5.2%, en regiones como la Amazonia-Orinoquia y el Caribe, esta contribución llega a 19.6% y 18.1% respectivamente. De este modo, cualquier política que busque incentivar la adquisición de vivienda debe tener en cuenta estas realidades diferenciadas, de modo que se pueda privilegiar, en el otorgamiento de subsidios de vivienda VIS o VIP, ya sea para adquisición o para mejoramiento, a las regiones con mayores problemas.

A su vez, al analizar en detalle la dimensión Vivienda dentro del indicador de Pobreza Multidimensional, se tiene que la incidencia del hacinamiento crítico es de 2.9%.



Contribuciones a la incidencia ajustada por indicador - Porcentaje (%)

Dimensión	Indicador	Nacional (%)	Cabeceras (%)	Centros poblados y rural disperso (%)
Educativo	Bajo logro educativo	23,7	23,6	23,8
	Analfabetismo	12,2	11,0	13,4
	Trabajo informal	24,8	25,4	24,2
	Desempleo de larga duración	5,2	6,2	4,2
Educativo	Rezago escolar	8,0	8,4	7,5
	Barreras a servicios para cuidado de la primera infancia	2,1	2,7	1,5
Educativo	Inasistencia escolar	1,9	1,9	1,9
	Trabajo infantil	1,0	0,7	1,4
Educativo	Sin acceso a fuente de agua mejorada	3,3	0,9	5,9
	Inadecuada eliminación de excretas	3,3	2,5	4,2
Educativo	Hacinamiento crítico	2,9	3,5	2,3
	Material inadecuado de pisos	2,4	0,9	4,0
Educativo	Material inadecuado de paredes exteriores	0,9	1,2	0,6
	Sin aseguramiento en salud	5,3	7,4	3,0
Educativo	Barreras de acceso a servicios de salud	2,9	3,7	2,0

Al analizar la contribución de las distintas dimensiones que analiza el Dane en la explicación de la magnitud de la pobreza multidimensional, se observa que la dimensión Vivienda, contribuye con 12.8% de la incidencia de pobreza en el total nacional, además, se evidencia que este porcentaje de contribución es mayor en las zonas rurales dispersas, en el que llega a 16,9%, es decir, 4 puntos porcentuales más que en el promedio nacional, lo cual evidencia las dificultades que tienen los hogares del sector rural para acceder a condiciones de habitabilidad dignas para sus familias.

De otro lado, otro instrumento que sirve para comprender la problemática del acceso a vivienda en Colombia es la Encuesta de Calidad de Vida (ECV), la cual “tiene como objetivo general obtener información que permita analizar y realizar comparaciones de las condiciones socioeconómicas de los hogares que habitan en el país, las cuales posibiliten hacer seguimiento a las variables necesarias para el diseño e implementación de políticas públicas. El formulario de la ECV de 2024 incluyó preguntas para las siguientes dimensiones del bienestar de los hogares y las personas que los integran: i) Características de la vivienda, ii) Servicios del hogar, iii) Características y composición del hogar, iv) Salud, v) Atención integral de los niños y niñas menores de 5 años, vi) Educación, vii) Fuerza de trabajo, viii) Tecnologías de información y comunicación (TIC), ix) Trabajo infantil, x) Tenencia y financiación de la vivienda, xi) Condiciones de vida y tenencia de bienes, xii) Compra de bienes y servicios²”.

Gráfico 6. Contribuciones de las dimensiones a la incidencia ajustada (porcentaje)

Grandes dominios Año 2024.

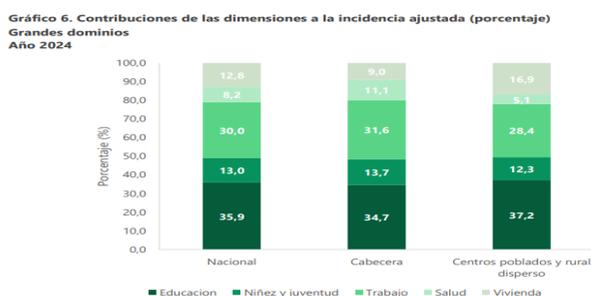
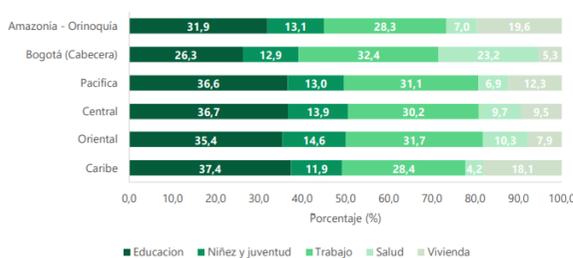


Gráfico 7. Contribuciones de las dimensiones a la incidencia ajustada (porcentaje) Grandes dominios Año 2024



También, queda claro que no solo existen brechas en materia de vivienda entre ámbitos geográficos, sino también entre regiones: mientras que en Bogotá la contribución de la dimensión vivienda a la pobreza

Como se puede observar, dos de las dimensiones de la ECV son: i) características de la vivienda y ii) tenencia y financiación de la vivienda. De acuerdo con la información suministrada por el Dane, se observa un primer elemento de la problemática del acceso a la vivienda en Colombia: desde 2021, el porcentaje de hogares que viven una vivienda arrendada supera al porcentaje de hogares que habitan una vivienda propia. En efecto, mientras que en arriendo para el año 2024 vivían el 40.4% de los hogares colombianos, apenas el 36% viven en una vivienda propia totalmente pagada. En la tabla siguiente también se observa que, desde 2019, se viene presentando una reducción del porcentaje de personas que habitan un hogar propio que estén

² Boletín Técnico Encuesta Nacional de Calidad de Vida. Bogotá, abril 24 de 2025, pág. 2.

pagando, lo cual puede ser indicador de que más hogares están teniendo dificultades para acceder a vivienda propia.

Tabla 4. Hogares según tipo de tenencia de la vivienda que ocupan (%)
Total nacional
2019, 2020, 2021, 2022, 2023, 2024

Tipo de tenencia	Total nacional					
	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Propia totalmente pagada	41,6	37,3	34,7	34,9	36,4	36,0
Propia, la están pagando	4,6	4,8	4,7	4,1	4,1	3,5
En arriendo o subarriendo	35,7	36,9	38,6	40,2	40,3	40,4
Con permiso del propietario, sin pago alguno (usufructuario)	14,1	14,6	15,4	13,9	14,5	14,0
Poseción sin título (ocupante de hecho)	2,2	3,4	3,6	4,5	3,4	3,8
Propiedad colectiva	1,8	3,0	3,1	2,4	2,5	2,3

Fuente: DANE, ECV.

Lo anterior guarda una estrecha relación con el objeto del presente proyecto de ley, en tanto este busca precisamente fortalecer uno de los instrumentos para el acceso a vivienda propia, como son las Organizaciones Populares de Vivienda, las cuales con su enfoque comunitario pueden jugar un papel importante en la desconcentración de los subsidios en personas de más altos ingresos, y redirigirlos a hogares con menor capacidad adquisitiva.

De otro lado, es importante recordar que, en Colombia, la Encuesta Nacional de Calidad de Vida permite también medir el déficit habitacional, tan cuantitativo como cualitativo. El déficit cuantitativo “*identifica a los hogares que habitan en viviendas con deficiencias estructurales y de espacio, esto es, para los cuales es necesario adicionar nuevas viviendas al stock total de viviendas del país de tal forma que exista una relación uno a uno entre la cantidad de viviendas adecuadas y los hogares que requieren alojamiento. Este concepto reconoce que las deficiencias estructurales y de espacio de las viviendas en las que habitan estos hogares no son susceptibles de ser mejoradas para superar la condición de déficit*”³.

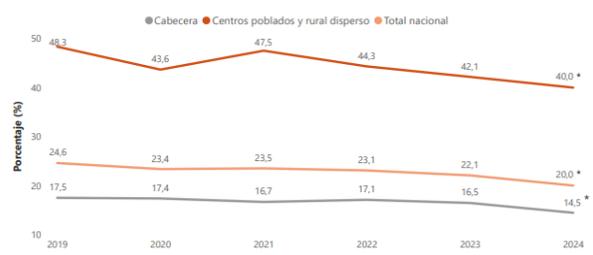
Entre tanto, el cualitativo “*identifica a los hogares que habitan en viviendas que requieren mejoramientos o ajustes para cumplir con condiciones de habitabilidad adecuadas. Este concepto reconoce que las deficiencias que tienen las viviendas en las que habitan estos hogares son susceptibles de ser corregidas mediante mejoramientos de vivienda. Por lo anterior, para los hogares que habitan en viviendas que se consideran en déficit cualitativo no es necesario adicionar nuevas viviendas para garantizar que se encuentren en condiciones adecuadas de habitabilidad, sino realizar intervenciones que corrijan las deficiencias que se identifican mediante los componentes del déficit cualitativo*”⁴.

Estos dos tipos de déficit componen el déficit habitacional del país.

Como se puede observar en la siguiente gráfica, el déficit cualitativo en Colombia ha venido cayendo en los últimos años, pero a un ritmo muy reducido. Mientras que en 2023, este déficit fue de 22.1% en el total nacional, para 2024 llegó a 20%. Sumado a

lo anterior, existe una enorme brecha entre el déficit en los centros poblados y las zonas rurales dispersas, cuyo déficit llega a 40%, frente al que se presenta en las cabeceras municipales, que es de 14.5%

Porcentaje de hogares en déficit habitacional, según tipo (%)
Total nacional, áreas y departamentos
Años 2019-2024



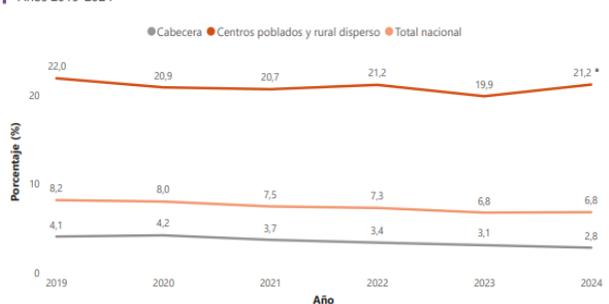
Deficiencias no estructurales susceptibles de mejoramiento. Comprende hacinamiento mitigable, material de pisos, cocina, agua para cocinar, alcantarillado, energía, recolección de basuras.

Nota: Las diferencias con * son estadísticamente significativas al 95% de confianza.
Fuente: DANE, ECV.

En cuanto al déficit cuantitativo de vivienda, este muestra de forma clara la problemática del acceso a una vivienda propia por parte de millones de colombianos y colombianas: como se observa en la siguiente gráfica, la disminución del déficit cuantitativo se ha estancado en Colombia alrededor de 6.8% de los hogares, que equivalen aproximadamente a 985 mil hogares que requieren una vivienda propia, pero no logran acceder a ella. Además, la gráfica muestra que el retroceso más importante se presenta en los centros poblados y las zonas rurales dispersas, en las que el déficit cualitativo aumenta de 19.9% a 21.2%.

(Continúa en la siguiente página)

Porcentaje de hogares en déficit habitacional, según tipo (%)
Total nacional, áreas y departamentos
Años 2019-2024



Deficiencias estructurales o de espacio que requieren adición al stock. Comprende tipo de vivienda, material de paredes, cohabitación, hacinamiento no mitigable.

Nota: Las diferencias con * son estadísticamente significativas al 95% de confianza.
Fuente: DANE, ECV.

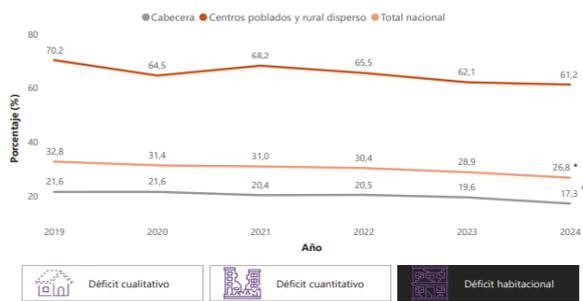
Así las cosas, el déficit habitacional (combinación del déficit cuantitativo y cualitativo) se ubica en 17.3% para el total nacional, lo cual representa una reducción frente al 19.6% de 2024, pero debido fundamentalmente a la caída del déficit cualitativo, asociado a las necesidades de mejoramiento de vivienda, y no al cuantitativo que como vimos presentó un estancamiento en las cabeceras y un incremento en la zona rural de Colombia. Es decir, en la actualidad el cuello de botella para superar con mayor rapidez el déficit habitacional en Colombia está asociado a la falta de acceso a vivienda propia por parte de los hogares colombianos.

³ Boletín Técnico Dane, Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2024. Bogotá, abril 22 de 2025, pág. 26

⁴ Boletín Técnico Dane, Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2024. Bogotá, abril 22 de 2025, pág.26.

Porcentaje de hogares en déficit habitacional, según tipo (%)

Total nacional, áreas y departamentos
Años 2019-2024



Nota: Las diferencias con * son estadísticamente significativas al 95% de confianza.

Lo anterior pone en evidencia los serios límites que caracterizan a la política de vivienda que se ha diseñado en los últimos treinta años en Colombia, y que se ha caracterizado por el fomento a la financiarización de la economía colombiana, y que se ha prestado para nutrir una lógica de especulación inmobiliaria, en la que los subsidios de vivienda van a parar a manos de capas medias y no a aquellas familias con mayores dificultades de ahorro, precisamente porque al no poder demostrar capacidad de ahorro no logran acceder a los subsidios, y por esta vía los subsidios terminan beneficiando a segmentos poblacionales de mayores ingresos, que adquieren vivienda no para habitar en ella, sino para desarrollar una lógica de especulación (comprar para arrendar). Esto es lo que hay detrás del comportamiento reciente, que muestra cómo el porcentaje de personas que habitan una vivienda arrendada es superior al porcentaje de personas que viven en una vivienda propia.

Tal y como señala Rolhik⁵ “La mercantilización de la vivienda, así como el uso incrementado de esta como un bien de inversión, integrado al mercado financiero globalizado, ha afectado profundamente el disfrute del derecho a la vivienda en todo el mundo. La creencia de que los mercados podrían regular la asignación de la vivienda como el más racional de los medios de la distribución del recurso, combinado con productos experimentales “creativos” financieros sostenidos por la vivienda, llevó al diseño de políticas públicas hacia el abandono del significado conceptual de la vivienda como un bien social, como parte de lo común acordado por una sociedad para compartir y proveer a aquellos con menos recursos: un medio para distribuir la riqueza”.

Lo anterior quiere señalar que, en la práctica, la actual política de vivienda inaugurada a comienzos de los años noventa, en la que se reemplaza la intervención directa del Estado en la provisión de una oferta de vivienda popular, hacia un enfoque de mercado en el que el enroque entre las constructoras y el sector financiero determina dónde y cuánto se construye, ha determinado las dificultades que muchos hogares tienen para acceder a una vivienda

propia, y de paso, determinó en gran medida el declive de las organizaciones populares de vivienda, a pesar del papel que jugaron en el pasado como instrumento comunitario y solidario para que organizaciones de hogares pudieran participar de la construcción de sus propias soluciones habitacionales.

Como señala Parias Durán⁶ la primera etapa de la implementación de la política neoliberal en materia de vivienda se da a comienzos de los noventa, cuando se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se liquida el Instituto Colombiano de Crédito Territorial y se entrega la producción y financiación de la vivienda de interés social al mercado, estableciendo como política el subsidio a la demanda. En este marco, la nueva política de vivienda se enfrenta a una contradicción insalvable: “en la práctica la incursión del sector capitalista en el mercado popular de la vivienda presenta una paradoja que se convierte en una barrera estructural para el acceso al sistema de vivienda social: las familias deben demostrar ser muy pobres para acceder al subsidio y simultáneamente deben demostrar tener recursos y solvencia suficientes para cumplir con los compromisos con el sector financiero.”

En un segundo momento de la misma política, bajo el gobierno Santos, se adopta el mecanismo de Macroproyectos de Interés Social Nacional, en los que, según Parias “se otorga injerencia en los asuntos que la Ley 388 de 1997 confiere a los municipios y distritos, como lo confirma la Sentencia C-149/10 de la Corte Constitucional, ya que puede modificar las normas urbanísticas previstas en los POT para asegurar la viabilidad de la operación que se adopta con el Macroproyecto. Así mismo, el Gobierno nacional queda habilitado para reglamentar las condiciones mínimas de área y suelo útil destinado a VIP y VIS que deban cumplir los Macroproyectos”.

El otro componente central de la profundización de la política, es el incremento sustancial en el monto de los subsidios de vivienda, que en apariencia tienen como noble propósito aumentar las posibilidades de acceso a la vivienda por parte de los hogares más vulnerables, pero que en la práctica se convierten en un estímulo a la especulación inmobiliaria por parte de las constructoras. Esto ha conducido a que los recursos públicos otorgados en forma de subsidios, resulta alimentando la ganancia de los constructores y del sector financiero, por la vía del incremento en el precio final de las viviendas, independientemente de si se está presentando o no un aumento de los costos de construcción. Esto es lo que alimenta la lógica de la financiarización de la economía: política de subsidios cuyos recursos no van a parar

⁵ Rolnik, Raquel, La Financiarización de la Vivienda propia y el derecho a la Vivienda. Revista Bitácora 24, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2014, pág. 99.

⁶ Parias Durán, Adriana. *El Continuidismo de la Política neoliberal de Vivienda durante el gobierno de Juan Manuel Santos*. Revista Deslinde, diciembre 2014. Disponible en <https://deslinde.co/el-continuidismo-de-la-politica-neoliberal-de-vivienda-durante-el-gobierno-de-juan-manuel-santos/>

directamente a los beneficiarios del mismo, sino al proveedor de mercado del bien producido, en este caso, la vivienda.

Teniendo en cuenta este contexto, se destaca la importancia del presente proyecto de ley, porque a pesar de que no pretende cambiar de fondo la actual política de vivienda, abre la puerta para recuperar la dimensión popular y comunitaria del acceso a la vivienda propia, al fortalecer las Organizaciones Populares de Vivienda, e incorporarlas como actores clave a la hora de proveer los subsidios de vivienda dirigidos hacia estas, de modo que en paralelo a la financiación estricta por lógica de mercado, se pueda recuperar el carácter colectivo y comunitario.

5. ANTECEDENTES NORMATIVOS

El ordenamiento jurídico colombiano ha reconocido históricamente el papel de las formas asociativas y comunitarias como actores legítimos en el desarrollo de proyectos de vivienda. Además, el Estado colombiano ha adquirido diversas obligaciones internacionales sobre el derecho a la vivienda.

No obstante, estos reconocimientos han sido insuficientes y fragmentados. A continuación, se relacionan las principales normas que fundamentan y contextualizan la presente iniciativa.

5.1 Tratados internacionales suscritos y ratificados por Colombia

La Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) señalan que el derecho a la vivienda es un derecho humano fundamental, así:

“Artículo 25

*1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, **la vivienda**, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”.*

Y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) señala lo siguiente:

“Artículo 11

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

Estas normas hacen parte de bloque de constitucionalidad debido a que el Estado colombiano

suscribió y ratificó estos tratados internacionales. Sobre este tema es importante resaltar que el Comité DESC, que le hace seguimiento al Pacto DESC, ha dicho lo siguiente sobre el derecho a la vivienda:

“En primer lugar, el derecho a la vivienda está vinculado por entero a otros derechos humanos y a los principios fundamentales que sirven de premisas al Pacto. Así pues, “la dignidad inherente a la persona humana”, de la que se dice que se derivan los derechos del Pacto, exige que el término “vivienda” se interprete en un sentido que tenga en cuenta otras diversas consideraciones, y principalmente que el derecho a la vivienda se debe garantizar a todos, sean cuales fueren sus ingresos o su acceso a recursos económicos. En segundo lugar, la referencia que figura en el párrafo 1° del artículo 11 no se debe entender en sentido de vivienda a secas, sino de vivienda adecuada. Como han reconocido la Comisión de Asentamientos humanos y la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000. en su párrafo 5°: “el concepto de “vivienda adecuada”. significa disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable”.

5.2. CONSTITUCIONALES

La Constitución Política de 1991 señala sobre el derecho a la vivienda y sobre el derecho a la igualdad lo siguiente:

- El artículo 51 reconoce el derecho de todos los colombianos a una vivienda digna y establece la obligación del Estado de promover planes de vivienda de interés social, formas asociativas de ejecución y sistemas adecuados de financiación a largo plazo. Esta disposición constituye el fundamento constitucional del presente proyecto, que busca precisamente fortalecer a las Organizaciones Populares de Vivienda (OPV) como formas asociativas que materializan el derecho a la vivienda.

- El artículo 13 establece el principio de igualdad ante la ley y la obligación estatal de proteger especialmente a las personas en condiciones de debilidad manifiesta. Las OPV están integradas mayoritariamente por hogares de bajos ingresos, lo que justifica un tratamiento normativo diferencial para garantizar su acceso efectivo a subsidios y a una vivienda adecuada.

5.3. LEGALES

La Ley 9ª de 1989, en su artículo 62, define por primera vez a las Organizaciones Populares de Vivienda como entidades sin ánimo de lucro, constituidas bajo distintas formas jurídicas, orientadas a la construcción o mejoramiento de vivienda mediante sistemas de autogestión, así:

“Artículo 62- Son organizaciones populares de vivienda aquellas que han sido constituidas y reconocidas como entidades sin ánimo de lucro,

cuyo sistema financiero es de economía solidaria y desarrollan programas de vivienda para sus afiliados por sistemas de autogestión o participación comunitaria. Estas organizaciones pueden ser constituidas por sindicatos, cooperativas, asociaciones, fundaciones, corporaciones, Juntas de acción comunal, fondos de empleados, empresas comunitarias y las demás que puedan asimilarse a las anteriores, en los términos previstos por la ley. Las organizaciones deberán ejecutar sus planes de vivienda en terrenos apios para el desarrollo urbano y de conformidad con todas las normas técnicas, urbanísticas y arquitectónicas vigentes en la localidad. Las entidades que vigilen las actividades de dichas organizaciones, en los términos del Decreto-Ley 78 de 1987 y demás disposiciones sobre el régimen comunitario, adoptarán un reglamento especial que permita la recepción anticipada de dineros de sus compradores para adelantar sus planes y que a la vez resguarde suficientemente los derechos de quienes confíen sus dineros a ellas. Ver: Artículo 20 Ley 3ª de 1991 Vivienda” de Interés Social. Decreto Nacional 2391 de 1989 Reglamenta el artículo 62 en materia de organizaciones populares de vivienda”.

Esta ley constituye la base legal de las OPV, pero carece de un desarrollo normativo integral que permita su fortalecimiento institucional. Este vacío lo pretende llenar el presente proyecto.

La **Ley 3ª de 1991** creó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y establece que el Estado debe prestar asistencia técnica y financiera a las OPV, dándoles prioridad en la ejecución de proyectos habitacionales. El proyecto de ley retoma esta directriz para establecer obligaciones específicas a entidades territoriales y al Ministerio de Vivienda.

La **Ley 49 de 1990** regula los subsidios de vivienda y limita su asignación a hogares con ingresos inferiores a cuatro (4) salarios mínimos. El proyecto de ley busca que las OPV actúen como canal de acceso colectivo a esos subsidios, superando barreras administrativas que dificultan su distribución equitativa.

También la **Ley 546 de 1999** crea el Consejo Superior de Vivienda como órgano de asesoría para la política habitacional, incluyendo representación de las OPV. Sin embargo, este consejo no tuvo continuidad. El proyecto actual pretende reactivar el rol participativo de las OPV en la formulación de políticas públicas, mediante su inclusión obligatoria en los planes de desarrollo locales (Art. 9º del PL 547).

La **Ley 1537 de 2012** establece medidas para facilitar el desarrollo urbano y el acceso a vivienda, y promueve la articulación entre entidades territoriales. La iniciativa se articula con esta ley al obligar a las alcaldías y gobernaciones a destinar un porcentaje de recursos para proyectos liderados por OPV (Art. 8 del PL 547).

Por último, las **Leyes 708 de 2001 y 1114 de 2006** regulan los subsidios de vivienda y su

destinación tanto en zonas rurales como urbanas. El proyecto busca que las OPV, que ya cuentan con lotes y esquemas organizativos, puedan presentar propuestas ante las bolsas de recursos actualmente existentes.

5.3 DECRETOS REGLAMENTARIOS Y RESOLUCIONES

El Decreto 2391 de 1989 y la Resolución 044 de 1990 de la Superintendencia de Sociedades, reglamentan la recepción anticipada de dineros por parte de OPV y establecen mecanismos de protección a los aportantes. El proyecto propone formalizar y fortalecer el control estatal sobre estas organizaciones mediante un registro obligatorio (Art. 11 del PL 547).

El Decreto número 2190 de 2009, del Ministerio de Vivienda, establece los requisitos para acceder al Subsidio Familiar de Vivienda y determina que no puede ser otorgado a quienes ya posean vivienda. Este decreto se relaciona con el artículo 3º del proyecto, que exige a los afiliados de las OPV no tener propiedad inmobiliaria para acceder a los beneficios.

Por último, el Decreto número 1077 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda), compila la normativa en materia de vivienda y ordenamiento territorial. La iniciativa se alinea con este decreto al exigir que los lotes aportados por las OPV cuenten con licencia de urbanismo y estén en zonas aptas para desarrollo de VIS, conforme a la Ley 388 de 1997 (Art. 4 del PL 547).

5.4 JURISPRUDENCIA

En múltiples ocasiones la Honorable Corte Constitucional se ha pronunciado sobre el derecho a la vivienda. Sobre esto es importante resaltar los siguientes pronunciamientos:

- Sentencia C-936 de 2003. Enfatizó que los subsidios de vivienda deben gestionarse bajo principios de equidad y eficiencia, priorizando a los más vulnerables. El PL 547 introduce mecanismos de focalización más inclusivos mediante esquemas organizativos y comunitarios.

- Sentencia T-585 de 2006. La Corte Constitucional reconoció que el derecho a la vivienda digna no se reduce a la entrega física de un inmueble, sino que incluye condiciones adecuadas de acceso. Este proyecto de ley busca precisamente remover las barreras estructurales que enfrentan las OPV en su acceso a subsidios y asistencia técnica.

6. POTENCIALES CONFLICTOS DE INTERÉS

El artículo 3º de la Ley 2003 de 2019 que modificó el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 establece lo siguiente:

“el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que

los otros Congresistas tomen una decisión en tomo a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.

De igual forma, a Ley 2003 de 2019 en su artículo 1° señala que:

“El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así: Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los Congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones. [...] Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias: a) Cuando el congresista participe, Discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores”. (Subrayado Fuera del Texto).

De acuerdo a lo anterior, en el trámite de este proyecto podrán incurrir en conflicto de interés los congresistas o sus parientes dentro de los grados de consanguinidad, afinidad o civil establecidos en el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, que puedan verse beneficiados con la presente iniciativa.

7. IMPACTO FISCAL DE LA INICIATIVA

La Ley 819 de 2003 “por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto,

responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”, establece, en su artículo 7° que

“El impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”.

El presente proyecto de ley en su articulado, no ordena a las entidades públicas erogaciones presupuestales y tampoco otorga beneficios tributarios, en tanto que los recursos destinados provendrán de la redistribución de partidas existentes en el Ministerio de Vivienda y de las entidades territoriales, sin afectar el Marco Fiscal de Mediano Plazo. En ese sentido, la presente iniciativa no acarrea la necesidad de presentar un análisis de impacto fiscal por parte de los autores, ni del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

8. PLIEGO DE MODIFICACIONES

A continuación, se relacionan las modificaciones al texto propuesto para segundo debate:

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<p>TÍTULO: POR MEDIO DEL CUAL SE BUSCA FORTALECER LAS ORGANIZACIONES POPULARES DE VIVIENDA Y LAS JUNTAS DE VIVIENDA COMUNITARIA.</p>	<p>TÍTULO: POR MEDIO DEL CUAL SE BUSCA FORTALECER LAS ORGANIZACIONES POPULARES DE VIVIENDA Y LAS JUNTAS DE VIVIENDA COMUNITARIA.</p>	<p>Se suprime “y las juntas de vivienda comunitaria”, porque en el desarrollo del articulado no se hace alusión a esta figura.</p>
<p>Artículo 1°. Objeto. Fortalecer las Organizaciones Populares de Vivienda (OPV) a través de estrategias de acompañamiento y apoyo, así como la creación de instrumentos para facilitar el acceso efectivo de sus asociados a los subsidios de Vivienda de Interés Social (VIS) y Vivienda de Interés Prioritario (VIP)</p>	<p>Artículo 1°. Objeto. Fortalecer las Organizaciones Populares de Vivienda (OPV) a través de estrategias de acompañamiento, y apoyo, así como la creación y de instrumentos para facilitar el acceso efectivo de sus asociados a los subsidios de Vivienda de Interés Social (VIS) y Vivienda de Interés Prioritario (VIP).</p>	<p>Se mejora redacción para mayor claridad del artículo.</p>
<p>Artículo 2°. Organizaciones Populares de Vivienda. Las Organizaciones Populares de Vivienda (OPV), son personas jurídicas sin ánimo de lucro cuyo único objeto será desarrollar programas de construcción o mejoramiento de vivienda para sus afiliados, a través de sistemas de autogestión o participación comunitaria.</p> <p>Pueden ser constituidas por sindicatos, cooperativas, asociaciones, fundaciones, corporaciones, juntas de acción comunal, fondos de empleados, empresas comunitarias y las demás que puedan asimilarse a las anteriores, en los términos previstos por la ley.</p>	<p>Artículo 2°. Organizaciones Populares de Vivienda. Las Organizaciones Populares de Vivienda (OPV), son personas jurídicas sin ánimo de lucro cuyo único objeto será desarrollar programas de construcción o mejoramiento de vivienda para sus afiliados, a través de sistemas de autogestión o participación comunitaria.</p> <p>Pueden ser constituidas por sindicatos, cooperativas, asociaciones, fundaciones, corporaciones, juntas de acción comunal, fondos de empleados, empresas comunitarias y las demás que puedan asimilarse a las anteriores, en los términos previstos por la ley.</p>	<p>Se mejora redacción para mayor claridad del artículo</p>

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<p>Los afiliados a las OPV participan mediante aportes en dinero y/o trabajo comunitario, y podrán desarrollar las actividades de construcción de vivienda a través de autoconstrucción o construcción delegada.</p> <p>Parágrafo. La autogestión que menciona este artículo hace referencia a la participación de todos los afiliados en las áreas operativa, técnica, administrativa y financiera de la organización.</p>	<p>Los afiliados a las OPV participan mediante aportes en dinero y/o trabajo comunitario, y podrán desarrollar las actividades de construcción de vivienda a través de autoconstrucción o construcción delegada.</p> <p>Parágrafo. La autogestión <u>a que se refiere el presente</u> que menciona este artículo <u>versa sobre</u> hace referencia a la participación de todos los afiliados en las áreas operativa, técnica, administrativa y financiera de la organización.</p>	
<p>Artículo 3°. Requisitos de los miembros de la OPV. Los integrantes de la OPV deberán cumplir mínimo los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ser mayor de edad. 2. Cumplir con los criterios de priorización y focalización que defina el Gobierno nacional. 3. No tener vivienda propia o lote urbano, así como tampoco algún miembro de su familia. 4. Solicitar expresa y voluntariamente su ingreso a la asociación y ser admitido por la asamblea o por la junta directiva, previo estudio de su documentación. <p>El reglamento de cada OPV deberá establecer unos requisitos internos homogeneizadores de las condiciones sociales y económicas que deben cumplir los integrantes, para poder acceder a los recursos.</p>	<p>Artículo 3°. Requisitos de los miembros de la OPV. Los integrantes de la OPV deberán cumplir mínimo los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ser mayor de edad. 2. Cumplir con los criterios de priorización y focalización <u>de subsidios de vivienda</u> que defina el Gobierno nacional. 3. <u>Ni el solicitante, ni su cónyuge o sus familiares en el primer grado de consanguinidad, deberán tener vivienda propia o lote urbano.</u> 4. Solicitar expresa y voluntariamente su ingreso a la asociación y ser admitido por la asamblea o por la junta directiva, previo estudio de su documentación. <p>Parágrafo 1°. El reglamento de cada OPV deberá establecer unos requisitos internos homogeneizadores de las condiciones sociales y económicas que deben cumplir los integrantes, para poder acceder a los recursos.</p> <p>Parágrafo 2°. La regla contenida en el numeral 3 de presente artículo no aplica si los integrantes de la OPV desean aportar un lote para la realización del respectivo proyecto de vivienda.</p>	<p>Se reorganiza el artículo.</p> <p>Para el numeral 2 se incluye que quienes quieran participar de las OPV deben cumplir con los criterios de priorización y focalización de subsidios de vivienda que defina el Gobierno nacional.</p> <p>Para el numeral 3 se añade grados de parentesco.</p> <p>Se crea un párrafo con una excepción a la regla contenida el numeral 3 para que quien posea un lote y lo destine al proyecto de vivienda objeto de la OPV pueda participar de la misma.</p>
<p>Artículo 4°. - La OPV debe contar con un lote de terreno. Para iniciar los trámites de acceso a subsidios para los integrantes de una OPV, es necesario que dicha organización cuente con un lote de terreno de su propiedad, que haya sido adquirido por sus propios recursos o que haya sido objeto de una donación; sin perjuicio de que el terreno se encuentre englobado, este deberá contar con licencia de urbanismo, expedida por la autoridad competente.</p> <p>En todo caso el terreno deberá cumplir con los parámetros de localización para el desarrollo de vivienda de que trata la Ley 388 de 1997.</p> <p>Parágrafo. El valor de dicho lote se dividirá a prorrata de cada uno de los asociados beneficiarios del proyecto para determinar el aporte individual de cada uno.</p>	<p>Artículo 4°. - La OPV debe contar con un lote de terreno <u>Lote de Terreno de la OPV</u>. Para iniciar los trámites de acceso a subsidios para los integrantes de una OPV, es necesario que dicha organización cuente con un lote de terreno de su propiedad, que haya sido adquirido por sus propios recursos o que haya sido objeto de una donación, <u>incluso de parte de uno o varios de los miembros de la OPV</u>; sin perjuicio de que el terreno se encuentre englobado, este deberá contar con licencia de urbanismo, expedida por la autoridad competente.</p> <p>En todo caso el terreno deberá cumplir con los parámetros de localización para el desarrollo de vivienda de que trata la Ley 388 de 1997.</p> <p>Parágrafo. El valor de dicho lote se dividirá a prorrata de cada uno de los asociados beneficiarios del proyecto para determinar el aporte individual de cada uno.</p>	<p>Se modifica la redacción del título del artículo, y se incorpora en el primer inciso la expresión “incluso de parte de uno o varios miembros de la OPV”, de modo que el lote con el que cuenta la OPV pueda ser donado por alguno de sus miembros, como su aporte en especie al proyecto comunitario de construcción de vivienda.</p>

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<p>Artículo 5°. Requisitos mínimos que deben cumplir las OPV. Para poder participar en las convocatorias para subsidios de vivienda de interés social, las OPV deberán cumplir mínimo con los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Llevar constituidas mínimo un año. 2. El número de afiliados no podrá ser inferior a veinte (20) personas, ni superior al número de viviendas que se proyecte construir. 3. Ser propietaria de un lote que cumpla los requisitos establecidos para el Gobierno nacional para la construcción de VIS o VIP. 4. Que esté constituida para un mínimo de diez años. <p>El Ministerio de Vivienda podrá, a través de reglamentación al respecto, imponer condiciones adicionales.</p>	<p>Artículo 5°. Requisitos mínimos que deben cumplir las OPV. Para poder participar en las convocatorias para subsidios de vivienda de interés social <u>(VIS) y de vivienda de Interés Prioritario (VIP)</u>, las OPV deberán cumplir mínimo con los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Llevar constituidas mínimo un año <u>antes de la fecha de apertura de la convocatoria para acceder a subsidios de vivienda, de conformidad con el calendario que para la materia establezca el Ministerio de Vivienda.</u> 2. El número de afiliados no podrá ser inferior a veinte (20) personas, ni superior al número de viviendas que se proyecte construir. 3. Ser propietaria de un lote que cumpla los requisitos establecidos <u>para por</u> el Gobierno nacional para la construcción de VIS o VIP. 4. Que esté constituida para un mínimo de diez años. <u>5. Estar registrada ante la Secretaría o Dirección de planeación de la alcaldía municipal respectiva, conforme a lo dispuesto en el artículo 11 de la presente ley.</u> <p>Parágrafo. El Ministerio de Vivienda podrá, a través de reglamentación al respecto, <u>imponer establecer</u> condiciones adicionales.</p>	<p>Se agrega en el primer inciso a las Viviendas de Interés Prioritario. Además, se precisa en el numeral 1 a partir de cuándo se cuenta la fecha de constitución de las OPV para acceder a los subsidios; además, se agrega el numeral 5, incorporando el requisito de inscripción ante la secretaría de planeación respectiva, guardando relación con el artículo 11.</p>
<p>Artículo 6°. Reglamentación de los proyectos de vivienda presentados por las OPV. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de esta ley, el Ministerio de Vivienda deberá reglamentar las convocatorias para acceder a los subsidios de vivienda, en los que se incluya a las Organizaciones Populares de Vivienda (OPV), para lo cual considerará las particularidades de estas organizaciones, sus integrantes y el tema del lote de terreno con el que ellas llegan a postularse.</p>	<p>Artículo 6°. Reglamentación de los proyectos de vivienda presentados por las OPV. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de esta ley, el Ministerio de Vivienda deberá <u>realizar los ajustes relacionados con la reglamentación de las convocatorias y requisitos para otorgar subsidios de vivienda de Interés Social y de Vivienda de Interés Prioritario, de modo que las Organizaciones Populares de Vivienda puedan participar y ser beneficiarios de las mismas,</u> reglamentar las convocatorias para acceder a los subsidios de vivienda, en los que se incluya a las Organizaciones Populares de Vivienda (OPV), para lo cual considerará las particularidades de estas organizaciones, sus integrantes y el tema del lote de terreno con el que ellas llegan a postularse.</p>	<p>Se mejora la redacción para mayor claridad del artículo.</p>

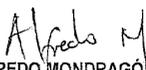
TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<p>Artículo 7°. Bolsa de recursos para proyectos OPV. El Ministerio de Vivienda, en el término de seis (6) meses, contados a partir de la promulgación de la presente ley, deberá definir los recursos para los proyectos de Vivienda de Interés Prioritario (VIP), y proyectos de Vivienda de Interés Social (VIS), presentados por las Organizaciones Populares de Vivienda (OPV), de los municipios de categorías 2 a 6. Esta definición de recursos se hará a partir de la reorganización de las fuentes de financiación existentes, con lo cual no se generará más gasto público.</p>	<p>Artículo 7°. Bolsa de recursos para proyectos OPV. El Ministerio de Vivienda, en el término de seis (6) meses, contados a partir de la promulgación de la presente ley, deberá <u>definir establecer</u> los recursos para los proyectos de Vivienda de Interés Prioritario (VIP), y proyectos de Vivienda de Interés Social (VIS), <u>presentados por otorgados</u> a las Organizaciones Populares de Vivienda (OPV), de los municipios de categorías 2 a 6. Esta <u>definición asignación</u> de recursos se hará a partir de la <u>reorganización redistribución</u> de las fuentes de financiación existentes; <u>de los recursos asignados en cada vigencia para la política de subsidios de vivienda ejecutada por el Ministerio de Vivienda y Fonvivienda.</u> con lo cual no se generará más gasto público.-</p>	<p>Se mejora la redacción para que quede claro que no se pretende asignar mayores responsabilidades presupuestales al gobierno en materia de recursos para subsidios de vivienda, sino que se propone una redistribución de los mismos que incluya recursos para proyectos de vivienda presentados por las OPV.</p>
<p>Artículo 8°. Recursos propios de las entidades territoriales para proyectos de OPV. Las entidades territoriales, municipios y departamentos, deberán destinar anualmente un porcentaje de los recursos propios que tengan en dicha vigencia para proyectos de vivienda de interés social, a los proyectos presentados por las OPV, este porcentaje en ningún caso podrá ser menor del diez por ciento (10%) y puede ser dado a las OPV en dinero o en especie, ya sea a través de un lote de terreno, diseño de obras, materiales para construcción, etc.</p>	<p>Artículo 8°. Recursos propios de las entidades territoriales para proyectos de OPV. Las entidades territoriales, municipios y departamentos, <u>deberán podrán</u> destinar anualmente un porcentaje de los recursos propios que tengan en dicha vigencia para proyectos de vivienda de interés social, a los proyectos presentados por las OPV. <u>este porcentaje en ningún caso podrá ser menor del diez por ciento (10%) y Estos recursos pueden</u> ser dados <u>a las OPV</u> en dinero o en especie, ya sea a través de un lote de terreno, diseño de obras, materiales para construcción, <u>entre otros mecanismos.</u> etc.</p>	<p>Se suprime la expresión “deberán” por “podrán”, de modo que quede facultativo la posibilidad de que los entes territoriales converjan en la financiación de proyectos de vivienda liderados por Organizaciones Populares de Vivienda.</p>
<p>Artículo 9°. Participación de las OPV en Elaboración de Políticas públicas o Planes de desarrollo. En la elaboración del plan de desarrollo y de las políticas públicas de vivienda de interés social de las entidades territoriales se deberá convocar públicamente a los representantes legales de las OPV que estén interesados en participar en la formulación de estas, de conformidad con los procedimientos y requisitos establecidos en la ley.</p>	<p>Artículo 9°. Participación de las OPV en Elaboración de Políticas públicas o Planes de desarrollo. En la elaboración del plan de desarrollo, <u>en el plan de ordenamiento territorial</u> y de las políticas públicas de vivienda de interés social de las entidades territoriales se deberá convocar públicamente a los representantes legales de las OPV que estén interesados en participar en la formulación de estas, de conformidad con los procedimientos y requisitos establecidos en la ley.</p>	<p>Se añade que para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial se deben convocar a las OPV.</p>
<p>Artículo 10. Asesoría y Acompañamiento a las OPV por parte de las entidades territoriales. Los departamentos y municipios deberán destinar, en la dependencia que estimen pertinente de su estructura administrativa, un equipo de profesionales para brindar asesoría y acompañamiento a las OPV que así lo requieran tanto para su creación, como para la formulación de proyectos orientados a la consecución de recursos en beneficio de sus integrantes.</p>	<p>Artículo 10. Asesoría y Acompañamiento a las OPV por parte de las entidades territoriales. Los departamentos y municipios deberán destinar <u>en la respectiva Secretaría o Dirección de Planeación,</u> o en la dependencia que estimen pertinente de su estructura administrativa, un equipo de profesionales para brindar asesoría y acompañamiento a las OPV que así lo requieran tanto para su creación, como para la formulación de proyectos orientados a la consecución de recursos en beneficio de sus integrantes.</p>	<p>Se incluye a las secretarías de planeación como la entidad respectiva para hacer el proceso de acompañamiento a las OPV en la formulación de los proyectos de vivienda.</p>

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<p>Artículo 11. Registro y control de las OPV en las entidades territoriales. Para tener certeza de las OPV que existen en el país y en específico en cada municipio, las OPV deberán inscribirse, dentro de los seis meses siguientes a la promulgación de esta ley en las secretarías de planeación de las alcaldías municipales, o en la entidad que haga sus veces, en un registro especial que estas dependencias crearán, con el fin de llevar un censo de las OPV existentes en el municipio.</p>	<p>Artículo 11. Registro y control de las OPV en las entidades territoriales. Para tener certeza de las OPV que existen en el país y en específico en cada municipio, Las OPV deberán inscribirse, dentro de los seis meses siguientes a la promulgación de esta ley en las secretarías o direcciones de planeación de las alcaldías municipales, o en la entidad que haga sus veces, en un registro especial que estas dependencias crearán, con el fin de llevar un censo de las OPV existentes en el municipio.</p>	<p>Se elimina la expresión “y control” en el título del artículo, se elimina la expresión “para tener certeza de las OPV que existen en el país y en específico en cada municipio”, y se elimina la expresión final del inciso, por considerarlo redundante.</p>
<p>Artículo 12. Modifíquese el numeral 1 del artículo 247 de la Ley 599 de 2000 “Código Penal”, el cual quedará así:</p> <p>1. El medio fraudulento utilizado tenga relación con vivienda de interés social, <u>vivienda de interés prioritario y organizaciones populares de vivienda.</u></p>	<p>Artículo 12. Modifíquese el numeral 1 del artículo 247 de la Ley 599 de 2000 “Código Penal”, el cual quedará así:</p> <p>2. El medio fraudulento utilizado tenga relación con vivienda de interés social, vivienda de interés prioritario y organizaciones populares de vivienda.</p>	<p>Este artículo se elimina debido a que las reformas al Código Penal deben hacerse a través de la Comisión Primera Constitucional Permanente.</p>
<p>Artículo 13. Vigencia. La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 13. Vigencia. La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Sin modificaciones.</p>

9. PROPOSICIÓN

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriormente expuestas, se presenta **PONENCIA POSITIVA** y se solicita respetuosamente a los integrantes de la Comisión Séptima Constitucional permanente de la Cámara de Representantes dar primer debate al **Proyecto de Ley número 547 de 2025, por medio del cual se busca fortalecer las organizaciones populares de vivienda y las juntas de vivienda comunitaria.**


MARTHA ALFONSO JURADO
 Coordinadora ponente
 Representante a la Cámara
 Partido Alianza Verde


ALFREDO MONDRAGÓN GARZÓN
 Ponente
 Representante a la Cámara
 Pacto Histórico

JORGE ALEXANDER QUEVEDO
 Ponente
 Representante a la Cámara
 Partido Conservador

10. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE ANTE LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 547 DE 2025 CÁMARA

por medio del cual se busca fortalecer las organizaciones populares de vivienda.

El Congreso de la República de Colombia

Decreta:

Artículo 1°. Objeto. Fortalecer las Organizaciones Populares de Vivienda (OPV) a través de estrategias de acompañamiento, apoyo, y de instrumentos para facilitar el acceso efectivo de sus asociados a los subsidios de Vivienda de Interés Social (VIS) y Vivienda de Interés Prioritario (VIP).

Artículo 2°. Organizaciones Populares de Vivienda. Las Organizaciones Populares de Vivienda (OPV), son personas jurídicas sin ánimo de lucro cuyo único objeto será desarrollar programas de construcción o mejoramiento de vivienda para sus afiliados, a través de sistemas de autogestión o participación comunitaria.

Pueden ser constituidas por sindicatos, cooperativas, asociaciones, fundaciones, corporaciones, juntas de acción comunal, fondos de empleados, empresas comunitarias y las demás que puedan asimilarse a las anteriores, en los términos previstos por la ley.

Los afiliados a las OPV participan mediante aportes en dinero y/o trabajo comunitario, y podrán desarrollar las actividades de construcción de vivienda a través de autoconstrucción o construcción delegada.

Parágrafo. La autogestión a que se refiere el presente artículo versa sobre la participación de todos los afiliados en las áreas operativa, técnica, administrativa y financiera de la organización.

Artículo 3°. Requisitos de los miembros de la OPV. Los integrantes de la OPV deberán cumplir mínimo los siguientes requisitos:

1. Ser mayor de edad.
2. Cumplir con los criterios de priorización y localización de subsidios de vivienda que defina el Gobierno nacional.
3. Ni el solicitante, ni su cónyuge o sus familiares en el primer grado de consanguinidad, deberán tener vivienda propia o lote urbano.
4. Solicitar expresa y voluntariamente su ingreso a la asociación y ser admitido por la asamblea o por la junta directiva, previo estudio de su documentación.

Parágrafo 1°. El reglamento de cada OPV deberá establecer unos requisitos internos homogeneizadores de las condiciones sociales y económicas que deben cumplir los integrantes, para poder acceder a los recursos.

Parágrafo 2°. La regla contenida en el numeral 3 de presente artículo no aplica si los integrantes de la OPV desean aportar un lote para la realización del respectivo proyecto de vivienda.

Artículo 4°. Lote de Terreno de la OPV. Para iniciar los trámites de acceso a subsidios para los integrantes de una OPV, es necesario que dicha organización cuente con un lote de terreno de su propiedad, que haya sido adquirido por sus propios recursos o que haya sido objeto de una donación, incluso de parte de uno o varios de los miembros de la OPV; sin perjuicio de que el terreno se encuentre englobado, este deberá contar con licencia de urbanismo, expedida por la autoridad competente.

En todo caso el terreno deberá cumplir con los parámetros de localización para el desarrollo de vivienda de que trata la Ley 388 de 1997.

Parágrafo. El valor de dicho lote se dividirá a prorrata de cada uno de los asociados beneficiarios del proyecto para determinar el aporte individual de cada uno.

Artículo 5°. Requisitos mínimos que deben cumplir las OPV. Para poder participar en las convocatorias para subsidios de vivienda de interés social (VIS) y de vivienda de Interés Prioritario (VIP), las OPV deberán cumplir mínimo con los siguientes requisitos:

1. Llevar constituidas mínimo un año antes de la fecha de apertura de la convocatoria para acceder a subsidios de vivienda, de conformidad con el calendario que para la materia establezca el Ministerio de Vivienda.
2. El número de afiliados no podrá ser inferior a veinte (20) personas, ni superior al número de viviendas que se proyecte construir.
3. Ser propietaria de un lote que cumpla los requisitos establecidos por el Gobierno nacional para la construcción de VIS o VIP.
4. Que esté constituida para un mínimo de diez años.

5. Estar registrada ante la Secretaría o Dirección de Planeación de la alcaldía municipal respectiva, conforme a lo dispuesto en el artículo 11 de la presente ley.

Parágrafo. El Ministerio de Vivienda podrá, a través de reglamentación al respecto, establecer condiciones adicionales.

Artículo 6°. Reglamentación de los proyectos de vivienda presentados por las OPV. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de esta ley, el Ministerio de Vivienda deberá realizar los ajustes relacionados con la reglamentación de las convocatorias y requisitos para otorgar subsidios de vivienda de Interés Social y de Vivienda de Interés Prioritario, de modo que las Organizaciones Populares de Vivienda puedan participar y ser beneficiarios de las mismas.

Artículo 7°. Bolsa de recursos para proyectos OPV. El Ministerio de Vivienda, en el término de seis (6) meses, contados a partir de la promulgación de la presente ley, deberá establecer los recursos para los proyectos de Vivienda de Interés Prioritario (VIP), y proyectos de Vivienda de Interés Social (VIS), otorgados a las Organizaciones Populares de Vivienda (OPV), de los municipios de categorías 2 a 6. Esta asignación se hará a partir de la redistribución de los recursos asignados en cada vigencia para la política de subsidios de vivienda ejecutada por el Ministerio de Vivienda y Fonvivienda.

Artículo 8°. Recursos propios de las entidades territoriales para proyectos de OPV. Las entidades territoriales, municipios y departamentos, podrán destinar anualmente un porcentaje de los recursos propios que tengan en dicha vigencia para proyectos de vivienda de interés social, a los proyectos presentados por las OPV. Estos recursos pueden ser dados en dinero o en especie, ya sea a través de un lote de terreno, diseño de obras, materiales para construcción, entre otros mecanismos.

Artículo 9°. Participación de las OPV en Elaboración de Políticas públicas o Planes de desarrollo. En la elaboración del plan de desarrollo, en el plan de ordenamiento territorial y de las políticas públicas de vivienda de interés social de las entidades territoriales se deberá convocar públicamente a los representantes legales de las OPV que estén interesados en participar en la formulación de estas, de conformidad con los procedimientos y requisitos establecidos en la ley.

Artículo 10. Asesoría y Acompañamiento a las OPV por parte de las entidades territoriales: Los departamentos y municipios deberán destinar en la respectiva Secretaría o Dirección de Planeación, o en la dependencia que estimen pertinente de su estructura administrativa, un equipo de profesionales para brindar asesoría y acompañamiento a las OPV que así lo requieran, tanto para su creación, como para la formulación de proyectos orientados a la consecución de recursos en beneficio de sus integrantes.

Artículo 11. Registro de las OPV en las entidades territoriales. Las OPV deberán inscribirse, dentro de los seis meses siguientes a la promulgación de esta ley en las secretarías o direcciones de planeación de las alcaldías municipales, o en la entidad que haga sus veces, en un registro especial que estas dependencias crearán.

Artículo 12. Vigencia. La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,


MARTHA ALFONSO JURADO
 Coordinadora ponente
 Representante a la Cámara
 Partido Alianza Verde


ALFREDO MONDRAGÓN GARZÓN
 Ponente
 Representante a la Cámara
 Pacto Histórico

JORGE ALEXANDER QUEVEDO
 Ponente
 Representante a la Cámara
 Partido Conservador

CARTA DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL INFORME DE PONENCIA PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 130 DE 2024 CÁMARA

por medio de la cual se exalta como patrimonio Cultural e inmaterial (LRPCI) - del Ámbito Nacional el género musical Calypso y los bailes típicos del Pueblo Raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa catalina y se dictan otras disposiciones.

2. Despacho del Viceministro General


 Radicado: 2-2025-035777
 Bogotá D.C., 9 de junio de 2025 10:56

Honorable Representante
JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES
 Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
 Carrera 7 No. 8-68, Edificio Nuevo del Congreso
 Bogotá D.C.

Radicado entrada
 No. Expediente 27250/2025/OFI

Asunto: Comentarios al informe de ponencia propuesto para segundo debate al Proyecto de Ley No. 130 de 2024 Cámara, "Por medio de la cual se exalta como patrimonio Cultural e inmaterial (LRPCI) — del Ámbito Nacional el género musical Calypso y los bailes típicos del Pueblo Raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y se dictan otras disposiciones".

Respetado Presidente:

En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia propuesto para segundo debate al Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El presente proyecto de ley, de iniciativa congresional, tiene por objeto "salvaguardar, fomentar, reconocer e impulsar la música y el baile tradicional típico del pueblo Raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia, y Santa Catalina, como integrante del patrimonio cultural e inmaterial, por medio de un registro de marca que identifique el origen y la tradición"².

Para tal fin, la iniciativa establece que la Nación, principalmente en cabeza del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes (MCAS), lo siguiente:

- Facultar para incluir en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial (LRPCI) del ámbito nacional el género musical Calypso y los bailes típicos del Pueblo Raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y se apruebe el Plan Especial de Salvaguardia (PES).
- El deber de propiciar y financiar la elaboración de ese Plan de Salvaguarda de la música y bailes típicos del Pueblo Raizal del Archipiélago.
- Autorizar para que, en coordinación con la Gobernación y de conformidad con sus funciones constitucionales y legales, contribuyan con el fomento, internacionalización, promoción, divulgación, financiación y desarrollo de los valores culturales que se originan alrededor de la música y bailes típicos del Pueblo Raizal del Archipiélago.
- El deber de apoyar el trabajo investigativo y las publicaciones en los temas de música y bailes típicos del pueblo raizal.

- El deber de crear el sistema de información de la música y baile típico del Archipiélago de San Andrés, Providencia, y Santa Catalina, como herramienta para la gestión del conocimiento que permita promocionar las tradiciones a nivel nacional e internacional, así como orientar, producir y difundir información relevante.
- El deber de crear un programa de fortalecimiento de las expresiones de la música y bailes típicos del Pueblo Raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.
- El deber de promover la enseñanza y transferencia de las técnicas asociadas a la música y baile tradicional típico del pueblo Raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia, y Santa Catalina.
- El deber de crear el clúster creativo de desarrollo económico cultural, música y baile típico denominado "Raizal Heritage Route" o la ruta de la herencia del Pueblo Raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia, y Santa Catalina. Las rutas turísticas Raizal Heritage Route del Archipiélago de San Andrés, Providencia, y Santa Catalina.
- El deber de determinar un porcentaje de los recursos del Fondo Emprender del SENA para abrir convocatoria cerrada con destino a los proyectos que buscan salvaguardar, fomentar, reconocer e impulsar la música y el baile tradicional típico del pueblo Raizal y/o dotar los establecimientos comerciales u organizaciones que tengan el registro de marca dentro del Archipiélago de San Andrés, Providencia, y Santa Catalina.
- El deber de disponer de una línea de crédito con condiciones especiales para los establecimientos comerciales u organizaciones que tengan el registro de marca dentro del Archipiélago de San Andrés, Providencia, y Santa Catalina.

Por último, el artículo 14 autoriza al Gobierno nacional a través del Ministerio de Cultura para que se incorporen en el presupuesto general de la Nación recursos para impulsar y apoyar ante otras entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales, la obtención de recursos económicos adicionales o complementarios a los que autoriza apropiarse en el presupuesto de cada vigencia fiscal, destinadas al objeto de la iniciativa congresional.

Al respecto, es pertinente señalar que la financiación por parte de la Nación de las medidas descritas en el proyecto de ley, dependerá de la priorización³ que de las mismas realice cada una de las entidades o sectores involucrados del nivel nacional, atendiendo a la disponibilidad de recursos que se apropien en el Presupuesto General de la Nación para cada vigencia fiscal y en concordancia con la autonomía presupuestal que supone la facultad de la entidad correspondiente para programar, ejecutar y realizar el control de su propio presupuesto sin interferencia alguna de otra entidad. Este postulado está contenido en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996⁴) que al respecto dispone:

"Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes".

Conforme con lo anterior, las personas jurídicas de derecho público tienen la capacidad de priorizar, comprometer y ordenar el gasto en desarrollo de sus apropiaciones conforme lo disponen la Constitución Política y la ley. Ahora bien, sobre la capacidad de ejecución del Presupuesto y la ordenación del gasto, la Corte Constitucional en Sentencia C—101 de 1996⁵ manifestó:

¹ Artículo 26. Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del Proyecto Anual del Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos y las capacidades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente las apropiaciones a las cuales se refiere el parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993. Los proyectos de ley mediante los cuales se decretan gastos de funcionamiento sólo pueden ser presentados, dictados o reformados por iniciativa del Gobierno a través del ministro de Hacienda y Crédito Público y del ministro del ramo, en forma conjunta (Ley 179 de 1994, artículo 181) (Se subraya).
² Colombia. Presidente de la República. Artículo 110, Decreto 111 (15, enero, 1996). "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1992 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto".
³ Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C—101 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

"... El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del Presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado —limitado por los recursos aprobados en la ley de Presupuesto—, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto (...)".

Por tanto, el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto confiere a los órganos públicos que son secciones presupuestales y a los que tienen personería jurídica, la facultad de comprometer los recursos y ordenar el gasto dentro de los límites establecidos por la Constitución Política y la ley, lo cual precisa que es el ordenador del gasto quien ejecuta los recursos apropiados en la respectiva sección presupuestal. Así, corresponde a la entidad competente, en el marco de su autonomía, priorizar los recursos aprobados en la ley anual del Presupuesto para atender las necesidades de gasto en la correspondiente vigencia fiscal.

Por otra parte, resulta conveniente poner de presente que, si bien el Congreso de la República tiene la facultad de autorizar gasto público, es el Gobierno nacional quien debe definir, según las prioridades que se hayan establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, qué partidas se deben incluir en el Presupuesto General de la Nación. Así lo ha entendido la Corte Constitucional y lo ha reiterado en varias providencias. En efecto, en la Sentencia C—1250 de 2001⁶, sostuvo lo siguiente:

"(...) corresponde al Congreso, en su condición de órgano de representación popular, decretar, por medio de la ley, los gastos que considere convenientes para el cumplimiento de los cometidos estatales.

No obstante, el artículo 154 de la Constitución reserva para el Ejecutivo la iniciativa en materia presupuestaria⁷. Ello quiere decir que las leyes que decretan gasto son una simple autorización, en virtud de la cual, tales gastos podrán ser incorporados en una ley de presupuesto, si así lo propone luego el Gobierno.

Lo anterior porque, al decir del artículo 346 Superior, corresponde al Gobierno formular el Presupuesto de Rentas y Ley de Aprobaciones, en el cual sólo se podrán incorporar partidas que correspondan a créditos judicialmente reconocidos, a gastos decretados conforme a las leyes anteriores, a gastos propuestos por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del Poder Público y el servicio de la deuda, y los destinados a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

Con arreglo a estas competencias, el artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto —Decreto 111 de 1996—, preceptúa "Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente, las apropiaciones a las cuales se refiere el parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993" (...). (El resaltado no se encuentra en el texto original).

Así mismo, ha establecido ese Alto Tribunal⁸ que "respecto de leyes o proyectos de leyes que se refieren a la asignación de partidas del Presupuesto Nacional para el cubrimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del Legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de Presupuesto, pero que

¹ "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de Presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones".
² Gaceta del Congreso de la República No. 316 de jueves 20 de marzo de 2025. Página 5.

³ Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C—1250 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.
⁴ El artículo 154 de la Constitución prevé: "Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 39, 79, 11 y 22 y las literales a, b, c, del numeral 19 del artículo 150, las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen arrendos o suscripciones de Estado a empresas industriales o comerciales y las que ordenen exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales".
⁵ Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C—197 de 2001. M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil. Objeciones presidenciales al Proyecto de Ley No. 2279—Senado, 24/7—Cámara "Mediante la cual la Nación se asocia a la construcción de los 250 años de fundación del municipio de Chirigacha, Departamento del Cesar y se ordena la restauración de obras de infraestructura e interés social".

Continuación oficio
ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello". (Las subrayas no se encuentran en el texto original).

Lo anterior en consonancia con el Estatuto Orgánico del Presupuesto que dispone que cada sección presupuestal debe incluir en los respectivos anteproyectos de presupuesto los programas y proyectos, que, de acuerdo con sus competencias, se proponga realizar durante la respectiva vigencia fiscal.

Es por lo anterior que los gastos que produce esta iniciativa para la nación podrán ser atendidos con recursos que serán incorporados al Presupuesto General de la Nación en la medida que sean priorizados por la entidad competente en el marco de su autonomía. Además, para el caso de proyectos del orden territorial, la priorización y asignación de recursos estará condicionada a su selección, de acuerdo con lo dispuesto para los Proyectos de Inversión del Banco Nacional de Programas y Proyectos, de que trata el Decreto 111 de 1996 10.

Sin perjuicio de lo anterior, y con el fin de que el articulado sea consistente con la autorización de gasto para la nación contenida en el artículo 14 del proyecto de ley, se hace necesario que los artículos 6, 7, 8, 10, 11 y 15 se redacten en términos de autorizaciones, so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad, de conformidad con la jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional en la materia. Al respecto, en Sentencia C-755 de 2014 11, indicó lo siguiente:

"... el criterio determinante para establecer si el Congreso violó la regla de iniciativa gubernamental en materia de gasto público no es el carácter imperativo del verbo. Por el contrario, se debe establecer si a partir del análisis integral de la ley surge de manera clara e inequívoca que el Congreso está dándole una orden al Gobierno para apropiar recursos en la ley de presupuesto respectiva. Si ello es así, la disposición analizada será inconstitucional. De lo contrario, ha de entenderse que es ajustada a la Carta Política. Adicionalmente, del análisis de la jurisprudencia es necesario concluir también, que cuando en el proyecto de ley existe una disposición que le otorga la facultad al Gobierno, o lo autoriza para hacer las respectivas apropiaciones, el Congreso no le está dando una orden al Gobierno, y por lo tanto no vulnera la regla constitucional de iniciativa gubernamental en materia de gasto público..." (Subrayas fuera de texto).

En lo que respecta a las propuestas normativas del orden territorial, los artículos 5, 12 y 13 ordenan un gasto directo adicional en el presupuesto de la entidad territorial, para la consecución de los programas allí mencionados, aspecto que hace imperativo el análisis de impacto fiscal y la identificación de una fuente de ingreso adicional para la ejecución de los programas mencionados tal y como lo ordena la Ley 819 de 2003.

Finalmente, dado que algunos artículos consignan el deber de realización de acciones por parte de la nación y de las entidades territoriales, lo que implicarían órdenes de gasto sin fuente de financiamiento, se hace necesario que los autores y ponentes del proyecto de ley establezcan en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 12, el cual determina que todo proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.

En atención a la disposición en cita, corresponde al Congreso de la República dar las deliberaciones específicas en torno a las implicaciones fiscales del proyecto y sus repercusiones respecto de las finanzas y la sostenibilidad fiscal, conforme lo ha exigido la Corte Constitucional en varias sentencias 13. De acuerdo con el alto tribunal, constituye un referente básico para las deliberaciones legislativas, en cumplimiento del artículo en mención, que el Congreso efectúe una mínima comprensión del costo real de la propuesta, del grado de afectación que las medidas generarían en la capacidad

10 Artículo 40. Competencia del gobierno preparar y presentar el proyecto de presupuesto general de la Nación...
11 Ver Corte Constitucional en Ley 38 de 1995, artículo 20. (Se subraya).
12 Ver Corte Constitucional en Ley 38 de 1995, artículo 20 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.
13 Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-755 de 2014, M.P. Clara Stella Ortiz Delgado.
14 Por lo cual se dictan normas legales en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.
15 Ver entre otras: sentencia 075 de 2022, Corte Constitucional de Colombia, Magistrado Ponente Dr. Alejandro Linares Cantillo.

presupuestal del Estado y del origen de los ingresos adicionales con los que se financiarían las medidas propuestas, para efectos de garantizar la sostenibilidad fiscal 14.

En los anteriores términos, en el marco de las competencias establecidas por la Ley 819 de 2003, este Ministerio rinde concepto sobre el proyecto de ley del asunto y solicita se tengan en cuenta sus consideraciones para las deliberaciones legislativas respectivas. Así mismo, manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

CARLOS EMILIO BETANCOURT GALEANO
Viceministro General
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
DAF/DGPPM

Proyectó: Oscar Januario Bocanegra Ramírez
Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco, Leonardo Pazos

Copia: Dr. Jaime Luis Lacouture Peñalza — Secretario de la Cámara de Representantes



Verificar documento firmado digitalmente en: http://medelectronicamh.mhacienda.gov.co

CARTA DE COMENTARIOS ASOCIACIÓN DE LA INDUSTRIA MÓVIL DE COLOMBIA AL TEXTO APROBADO EN TERCER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 83 DE 2023 SENADO, 210 DE 2024 CÁMARA

por medio de la cual se establecen disposiciones para el desarrollo de entornos digitales sanos y seguros para los niños, niñas y adolescentes del país.

Bogotá D.C., junio 6 de 2025.

Señores
Plenaria Cámara de Representantes
Congreso de la República
La ciudad

Asuntos: Comentarios al texto aprobado en tercer debate por la Comisión Sexta Constitucional permanente de la Cámara de Representantes, al Proyecto de Ley 083 de 2023 Senado - 210 de 2024 Cámara "Por medio de la cual se establecen disposiciones para el desarrollo de entornos digitales sanos y seguros para los niños, niñas y adolescentes del país".

Respetados Representantes,

Desde la Asociación de la Industria Móvil de Colombia – Asumóvil en el marco de la discusión del proyecto de ley 083 de 2023 Senado - 210 de 2024 Cámara "Por medio de la cual se establecen disposiciones para el desarrollo de entornos digitales sanos y seguros para los niños, niñas y adolescentes del país, de manera respetuosa presentamos los siguientes comentarios con el propósito de que el texto que será discutido por la Plenaria de la Cámara de Representantes se ajuste a las disposiciones emitidas por la Corte Constitucional y tenga en consideración la naturaleza del entorno digital en el país.

Artículo 2. Entorno Digital Sano y Seguro

El artículo define "entorno digital sano y seguro" como un espacio en línea sin violencia ni conductas inapropiadas, promovido por plataformas y servicios de Internet. Sin embargo, consideramos que debe precisarse la afirmación con el propósito de que esta sea compatible con la naturaleza dinámica del ecosistema digital y con la responsabilidad limitada que es propia de los intermediarios y proveedores de Internet, quienes solo pueden mitigar, no eliminar por completo, los riesgos generados autónomamente por los usuarios. En este contexto, es clave resaltar la corresponsabilidad de padres, madres, cuidadores y maestros, pues según una reciente investigación de Universidad de los Andes (2024), el 60% de los padres no utiliza herramientas de control parental, y apenas el 34% de los maestros ofrece recomendaciones sobre uso seguro de internet, lo que evidencia la necesidad de estrategias de mediación efectiva y alfabetización digital también dirigidas a los adultos. 1

La Corte Constitucional, en sentencias SU-420 de 2019 y T-245 de 2021, ha establecido que los intermediarios no son responsables por el contenido de terceros, ya que hacerlo limitaría

1 Tigo & Universidad de los Andes (2024). Riesgos y oportunidades del uso de internet por niños, niñas y adolescentes en Colombia. Recuperado de: https://www.contigoconectados.com/wp-content/uploads/2024/03/RIESGOS-Y-OPORTUNIDADES-DEL-USO-DE-INTERNET-PARA-NNA-EN-COLOMBIA-RESUMEN-DE-RESULTADOS-V-FINAL.pdf

la difusión de ideas y afectaría la libertad de expresión. Además, cumplir con una disposición de este tipo podría vulnerar el principio de neutralidad de la red, consagrado en el artículo 56 de la Ley 1450 de 2011 y reafirmado en la Resolución CRC 5050 de 2016, que garantiza que los PRST no discriminen ni interfieran con el acceso igualitario a contenidos, aplicaciones y servicios. 2

En ese sentido, trasladar la responsabilidad a las plataformas y proveedores de internet para garantizar un entorno libre de violencia o conductas inadecuadas, en la práctica implica no sólo actos de censura sino una vulneración al principio de neutralidad de la red, y una inaplicabilidad real en la práctica. En ese sentido se propone modificar la redacción para reconocer los esfuerzos continuos de sensibilización y mitigación, evitando obligaciones absolutas que puedan derivar en sanciones o medidas regulatorias desproporcionadas.

Artículo 2. Entorno digital sano y seguro: Es un espacio en línea dentro de los entornos digitales, donde los niños, niñas y adolescentes pueden explorar, aprender y socializar de manera segura, sin estar expuestos a contenido inapropiado, ciberacoso, engaño o cualquier otra forma de riesgo.

Artículo 4. Derechos de los niños, niñas y adolescentes en relación con los entornos digitales sanos y seguros

Las disposiciones contenidas en el artículo 4 deben ser tramitadas como ley estatutaria 3 porque introducen modificaciones sustanciales que afectan derechos esenciales de niños, niñas y adolescentes, tales como la libertad de expresión (Art. 20), la participación (Arts. 40 y 45), la protección de datos y la privacidad (Art. 15), la igualdad (Art. 13) y los derechos de personas con discapacidad (Art. 47). En ese sentido, al imponer obligaciones y restricciones a plataformas digitales y otros actores privados —como supervisar la participación digital, limitar el acceso a tecnologías o regular el uso de datos— se genera una alteración sustancial al ejercicio de estos derechos, por lo que de conformidad con las disposiciones no sólo de la ley 5 de 1992 sino por el precedente marcado en la Sentencia 687 de 2002, el trámite de estos ajustes normativos deberán tramitarse a través de una ley estatutaria por el alcance y regulación de un derecho fundamental.

Numeral 4.9. Derechos de los niños, niñas y adolescentes en relación con los entornos digitales sanos y seguros

2 Además, la Declaración Conjunta sobre la Libertad de Expresión e Internet respalda el principio de mera transmisión, eximiendo a quienes solo brindan servicios técnicos de responsabilidad por los contenidos de terceros, siempre que no intervengan directamente en ellos.

3 Sentencia 687 de 2002 de la Corte Constitucional establece que cuando una norma regula de manera integral un derecho fundamental, debe someterse al régimen de ley estatutaria.

El numeral 4.9 propone garantizar la participación ciudadana de niños, niñas y adolescentes (NNA) en entornos digitales, mezclando dos conceptos distintos: *inclusión digital* (acceso equitativo a tecnología) y *participación ciudadana* (derecho político a incidir en decisiones públicas). Esta mezcla genera riesgos jurídicos y prácticos que requieren claridad.

1. Diferencias clave entre inclusión digital y participación ciudadana:

- **Inclusión digital:** Es una política pública para reducir brechas de acceso a tecnología (dispositivos, internet, alfabetización). Es responsabilidad del Estado garantizar que NNA, sin importar su condición socioeconómica o geográfica, tengan herramientas para interactuar en el mundo digital.
- **Participación ciudadana:** Es un derecho político constitucional que permite a los ciudadanos, incluidos NNA, expresar opiniones y participar en decisiones públicas (ej: consultas, políticas sociales). Su regulación corresponde a leyes específicas (como la Ley 1757 de 2015 de Participación Democrática).

La mezcla de inclusión digital y participación ciudadana en el numeral 9 genera tres riesgos clave: **1)** Confusión de roles, al trasladar a empresas privadas (proveedores digitales) la garantía de derechos políticos que son responsabilidad del Estado, entidad que debe liderar procesos democráticos formales bajo leyes como la 1757 de 2015; **2)** Amenazas a la privacidad, pues exigir participación en plataformas sin controles robustos expone a NNA a vigilancia ilegítima o recolección masiva de datos personales, violando su intimidad (Art. 15 CP); y **3)** Incoherencia jurídica, al fusionar políticas técnicas de infraestructura digital (inclusión) con garantías democráticas (participación), lo que crea ambigüedad normativa, desdibuja competencias institucionales y debilita la seguridad jurídica al someter derechos fundamentales a lógicas comerciales o técnicas.

Artículo 5.6. Responsabilidad del Ministerio de Tecnologías de Información y Comunicaciones en materia de garantizar entornos digitales sanos y seguros.

En relación con la proposición contenida en el numeral 6 del artículo 5, que establece:

*6. Establecer lineamientos para la implementación de principios de desarrollo seguro a empresas de telecomunicaciones y proveedores de servicios en línea, para garantía de los derechos de niñas, niños y adolescentes en el entorno digital. **Esto incluirá la supervisión para que estas implementen medidas adecuadas para prevenir el acceso a contenido sensible o discriminatorio por parte de los menores. También se implementará un protocolo para que las plataformas digitales informen a***

las autoridades judiciales en casos de actividades ilícitas detectadas de las que tengan conocimiento.

El numeral 6 del artículo 5 busca proteger a menores en entornos digitales obligando a empresas de telecomunicaciones y plataformas a bloquear contenidos "sensibles" e informar actividades ilícitas. Sin embargo, esta medida implica censura previa, vulnera la libertad de expresión (Art. 20 CP) y desconoce estándares constitucionales e internacionales.

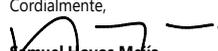
Sobre ese respecto, la Corte Constitucional, en Sentencia T-277 de 2015, estableció que los proveedores de internet (ISP) no son responsables por contenidos de terceros, siempre que no intervenga específicamente en dichos contenidos ni se niegue a cumplir una orden judicial que exija su eliminación cuando esté en condiciones de hacerlo ('principio de mera transmisión'). El numeral 6 contradice esto al obligarlos a bloquear contenidos sin intervención de un juez, trasladando decisiones sobre legalidad a actores privados. Esto configura *censura previa*, prohibida por la Constitución, pues solo un juez puede restringir contenidos tras un debido proceso (Art. 29 CP).

Finalmente, la ley 1978 de 2018 garantiza que los ISP no discriminen contenidos por su tipo, origen o destino. Al exigirles filtrar información, el numeral 6 le atribuye funciones sobre el control de los contenidos, distorsionando su rol técnico y violando este principio, como lo señaló la Corte en la Sentencia C-086 de 2020.

Artículo 14. Régimen de vigilancia y control para empresas de servicios en línea.

Las disposiciones del artículo 14 son innecesarias y problemáticas por tres motivos. Primero, duplican normas vigentes, ya que la Ley 1581 de 2012 y su reglamento ya obligan a todas las empresas —incluidas telecomunicaciones y servicios en línea— a cumplir con la protección de datos, haciendo redundante la creación de un nuevo régimen. Segundo, vulneran el principio de legalidad (Art. 29 y 209 CP) al delegar en la SIC la creación de sanciones, sin que el legislador establezca de forma clara las conductas sancionables y sus respectivas penas, lo que incumple la reserva de ley y el principio de tipicidad. Tercero, generan inseguridad jurídica al imponer obligaciones ambiguas a empresas ya sujetas al régimen general, lo que podría derivar en interpretaciones contradictorias y cargas administrativas injustificadas. Por ello, se solicita eliminar el artículo para evitar duplicidades y garantizar la coherencia con el marco normativo existente.

Esperamos que estos comentarios sean considerados en el marco de la discusión y votación del proyecto de ley de la referencia.

Cordialmente,

Samuel Hoyos Mejía.
Presidente de ASÓMÓVIL.

CONTENIDO

Gaceta número 923 - martes, 10 de junio de 2025

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Págs.

informe de ponencia positiva para primer debate , pliego de modificaciones y texto propuesto del Proyecto de ley número 547 de 2025 cámara, por medio del cual se busca fortalecer las organizaciones populares de vivienda y las juntas de vivienda comunitaria. 1

CARTA DE COMENTARIOS

Carta de comentarios Ministerio Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia propuesto para segundo debate al proyecto de ley número 130 de 2024 Cámara, por medio de la cual se exalta como patrimonio cultural e inmaterial (LRPCI) - del Ámbito Nacional el género musical Calypso y los bailes típicos del Pueblo Raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa catalina y se dictan otras disposiciones. 14

Carta de comentarios Asociación de la Industria Móvil de Colombia al texto aprobado en tercer debate al Proyecto de Ley número 83 de 2023 Senado, 210 de 2024 Cámara, por medio de la cual se establecen disposiciones para el desarrollo de entornos digitales sanos y seguros para los niños, niñas y adolescentes del país. 15