



# 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° 303

Bogotá, D. C., martes, 18 de marzo de 2025

EDICIÓN DE 18 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

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 545 DE 2025 CÁMARA

*por medio de la cual se modifica la Ley 1622 de 2013, modificada por la Ley 1885 de 2018, se establecen estímulos e incentivos para los consejeros y consejeras de juventud y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., marzo de 2025

Doctor

Jaime Luis Lacouture Peñaloza

Secretario General

Cámara de Representantes

Ciudad

**Asunto: Radicación del proyecto de ley,** *por medio de la cual se modifica la Ley 1622 de 2013, modificada por la Ley 1885 de 2018, se establecen estímulos e incentivos para los consejeros y consejeras de juventud y se dictan otras disposiciones.*

Respetado doctor Jaime Luis Lacouture Peñaloza:

Por medio de la presente, muy comedidamente me permito radicar el proyecto de ley del asunto. En tal sentido, respetuosamente solicito proceder según el trámite previsto legal y constitucionalmente para tales efectos.

Cordialmente,

**HÉCTOR DAVID CHAPARRO**  
Representante a la Cámara  
Partido Liberal

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 545 DE 2025 CÁMARA

*por medio de la cual se modifica la Ley 1622 de 2013, modificada por la Ley 1885 de 2018, se establecen estímulos e incentivos para los consejeros y consejeras de juventud y se dictan otras disposiciones.*

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto modificar la Ley 1622 de 2013, modificada por la Ley 1885 de 2018, para establecer un capítulo nuevo al Título IV, donde se establezcan estímulos e incentivos para los consejeros y consejeras de juventud, para que puedan cumplir de manera eficiente y digna las funciones de participación, interlocución, concertación, vigilancia, control y las demás que les asigne la ley.

**Artículo 2°. Beneficiarios.** Tendrán derecho a los estímulos e incentivos previstos en esta ley, todos los consejeros y consejeras de juventud elegidos en el respectivo periodo, incluidos los suplentes cuando proceda.

**Parágrafo.** La condición de beneficiario o beneficiara será personal e intransferible y se mantendrá siempre y cuando no medie causal de inhabilidad, incompatibilidad o vacancia en los términos de la Ley 1622 de 2013.

**Artículo 3°.** Modifíquese la Ley 1622 de 2013, modificado por la Ley 1885 de 2018, para establecer un Capítulo Nuevo en el Título IV, sobre el Sistema Nacional de las Juventudes, así:

## “CAPÍTULO VII

### Estímulos e incentivos para los consejeros y consejeras de juventud

**Artículo 73 A. Subsidio de transporte y alimentación.** Las entidades públicas del orden nacional y territorial, de manera progresiva y atendiendo al principio de la sostenibilidad fiscal, podrán incluir un rubro que tendrá como finalidad el reconocimiento de un subsidio mensual de transporte y alimentación para que los consejeros y consejeras de juventud puedan desarrollar de manera eficiente y digna las funciones que la ley les asigna.

**Parágrafo 1º.** El subsidio de transporte y alimentación es un único subsidio y no podrá ser inferior a medio (0.5) salario mínimo legal mensual vigente ni superior a un (1) salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV) y su desembolso deberá estar soportado con un informe que deberán presentar los consejeros y consejeras donde se dé cuenta del cumplimiento de las funciones.

**Parágrafo 2º.** El reconocimiento y pago del subsidio para transporte y alimentación no otorga la calidad de funcionarios públicos a los consejeros y consejeras de juventud.

**Parágrafo 3º.** El Gobierno nacional, dentro de los 6 meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, deberá reglamentar la implementación de este artículo.

**Artículo 73 B. Subsidio de Conectividad.** Los consejeros y consejeras de juventud recibirán un auxilio bimensual de conectividad, hasta por el 10% de un salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV), con el fin de facilitar el acceso a internet móvil o fijo, así como otros servicios tecnológicos necesarios para participar en reuniones y actividades virtuales vinculadas a su labor.

**Parágrafo 1º.** Las condiciones de acceso a este beneficio se dará en los términos del artículo 73 B de esta ley.

**Parágrafo 2º.** El Gobierno nacional, dentro de los 6 meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, deberá reglamentar la implementación de este artículo.

**Artículo 73 C. Día Nacional del Consejero de Juventud.** Una vez al año, en el marco de las sesiones previstas en el artículo 50 de esta ley, las autoridades del orden nacional y territorial, realizarán un reconocimiento a los consejeros y consejeras de juventud que se destaquen por su desempeño, liderazgo y contribución a la construcción de políticas públicas para la juventud, a través de un premio que será entregado en el marco del Día Nacional de la Juventud.

**Parágrafo.** Los mecanismos de postulación y elección serán reglamentados por el Gobierno nacional, dentro de los 6 meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.

**Artículo 73 D. Acceso a la información y a la documentación oficial.** Los consejeros y consejeras de juventud tendrán derecho a que se les facilite

con celeridad, la información y documentación oficial, dentro de los ocho (8) días siguientes a la presentación de la solicitud.

**Parágrafo.** El Gobierno nacional, dentro de los 6 meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, deberá reglamentar la implementación de este artículo.”

**Artículo 74 E. Exención de pago de los derechos de inscripción y grado en programas de pregrado y posgrado en las instituciones de educación superior públicas.** Los consejeros y consejeras de juventud estarán exentos al pago de los derechos de inscripción y grado en programas de pregrado y posgrado en las instituciones de educación superior públicas, siempre y cuando lo hayan realizado en el periodo en el que ostentaban tal calidad de consejero o consejera.

**Artículo 74 F. Participación en la oferta institucional.** Las entidades públicas del orden nacional y territorial que oferten convocatorias, estímulos, becas, planes, programas, proyectos deberán establecer dentro de sus criterios de selección un puntaje adicional para incentivar la participación de los consejeros y consejeras de juventud.

**Parágrafo.** El Gobierno nacional, dentro de los 6 meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, deberá reglamentar la implementación de este artículo.”

**Artículo 4º. Responsables.** La competencia para el diseño, implementación y asignación presupuestal para la implementación de los estímulos e incentivos previstos en esta ley, serán responsabilidad en el ámbito de sus competencias de la Nación y de las Entidades Territoriales, de acuerdo con los criterios de autonomía, descentralización y los principios de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad.

**Parágrafo.** Las disposiciones contenidas en el presente artículo se implementarán teniendo en cuenta la situación fiscal de las autoridades nacionales, departamentales, municipales y distritales, en aplicación de los lineamientos de disponibilidad presupuestal establecidos en las leyes orgánicas de presupuesto, el Plan Nacional de Desarrollo, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y Marco de Gasto de los respectivos sectores.

**Artículo 5º. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su publicación, y deroga todas aquellas que le sean contrarias.

  
**HÉCTOR DAVID CHAPARRO**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Liberal

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. Objeto del proyecto de ley

Mediante esta iniciativa, se propone otorgar a los consejeros y consejeras de juventud una serie de estímulos e incentivos para que puedan cumplir de manera eficiente y digna las funciones de participación, interlocución, concertación, vigilancia, control y las demás que les asigne la ley.

Con ese objetivo, se pretenden brindar herramientas para que los/as jóvenes que participan en estos escenarios de la democracia representativa, puedan sustentar las actividades que deben desplegar para el ejercicio de las funciones que les asigna la Ley 1622 de 2013, estatuto de ciudadanía juvenil. Por ello, esta propuesta pretende reconocer el aporte al sistema democrático que brindan los consejeros y consejeras.

Con esta iniciativa legislativa se establecen mecanismos concretos de apoyo a los consejeros y consejeras de juventud, tales como subsidios de transporte y alimentación, auxilio de conectividad, acceso ágil a información oficial, reconocimiento mediante el Día Nacional del Consejero de Juventud, la exención de pagos en derechos de inscripción y grado en instituciones de educación superior públicas e incentivos para promover la participación de los consejeros y consejeras de juventud de la oferta institucional. Estas medidas permitirán reducir las desigualdades económicas y geográficas que pueden impedir que muchos jóvenes asuman activamente sus responsabilidades en los consejos de juventud.

### 2. Justificación

De acuerdo con informes de la Consejería Presidencial para la Juventud<sup>1</sup>, se dispone que de conformidad a las cifras de la Organización de las Naciones Unidas presentadas mediante el Informe Mundial de Juventud, la proporción de población juvenil entre los 15 y 28 años corresponde al 15,5% de la población mundial, valor que es equivalente a 1210 millones de personas, cifra que se estima crecerá para el año 2030 a un total de 1290 millones, representando el 15,1% de la población mundial.

Por su parte, para el caso de Colombia, según cifras obtenidas del Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) de 2018, el 25,93% de la población colombiana integraba el rango etario de 15 a 29 años. En valores absolutos, la población juvenil ascendía a 11.367.009 de personas, donde 5.691.567 eran hombres y 5.675.442 mujeres, cifras que correspondían al 26,7% y 25,2% del total de hombres y mujeres del país, respectivamente (DANE, 2018).

Más recientemente el Gobierno nacional informa que la juventud colombiana, comprendida entre los 14 y 28 años, representa el 26,1 % de la población total del país (11.519.020 personas), de los cuales el 49 % son mujeres y el 51 % son hombres<sup>2</sup>.

Por su parte, en el Conpes 4040 se señala que en relación con la juventud rural, del total de jóvenes, el 25 % habita en estas zonas y representa el 24 % de su población, lo que equivale a 2,9 millones de personas; de estos el 15 % (441.932 personas) es juventud indígena y el 13 % (367.115 personas) juventud negra, afrocolombiana, raizal y palenquera (NARP), de acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2019). Así mismo, el Registro Nacional de Reincorporación indica que, de los 12.768 exintegrantes de las FARC-EP el 19,4 % tienen entre 18 y 28 años. Sobre la juventud en situación de pobreza, según cálculos del Departamento Nacional de Planeación (DNP), el 9,4 % se encuentra en pobreza monetaria extrema, 46,9 % en pobreza monetaria y el 18 % presenta pobreza multidimensional (Departamento Nacional de Planeación, 2021).

De todo este grupo poblacional el estado ha reconocido que la juventud en Colombia afronta desafíos y problemáticas de carácter multidimensional en su curso de vida que limitan su vinculación como agentes de desarrollo político, económico, social, ambiental y cultural en el país. Los jóvenes se desenvuelven principalmente en cinco entornos: hogar, educativo, laboral, comunitario y de espacio público y digital. En dichos entornos se identifican obstáculos que no favorecen efectivamente su desarrollo integral y por ende limitan sus potencialidades<sup>3</sup>.

En ese sentido, se describe que en Colombia existe una baja incidencia de los jóvenes en los asuntos públicos a través de las instancias de participación ciudadana. Al respecto se señala en el Conpes que, pese a la existencia y variedad de las instancias de participación descritas, la ciudadanía y las juventudes no conocen de su existencia ni las identifican como espacios para el ejercicio de su participación. Así lo demuestra la encuesta realizada por Fabio Velásquez (2018) para la Fundación Foro Nacional por Colombia y, que indagó por el conocimiento que tienen los ciudadanos sobre estas instancias. Los resultados arrojaron que ninguna instancia es conocida por más del 20% de los encuestados, sin embargo, es mayor el porcentaje de conocimiento en el segmento poblacional joven comparado con los adultos y los adultos mayores.

En resumen, aunque mediante la Ley 1622 de 2013 modificada por la Ley 1885 de 2018, se buscó darle mayores herramientas de participación a los jóvenes, instancias de interlocución entre el Gobierno y esta población para la definición de los asuntos públicos, entre otros; lo cierto es que a la fecha continúan existiendo dificultades en la implementación de las medias, generando inconvenientes a la hora de garantizar el ejercicio del derecho a la participación

<sup>1</sup> Ver: <https://drive.google.com/file/d/1Dwjg9qXduZTMcQpT3gLARniCxLVIWLI/view>.

<sup>2</sup> Ver: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desa->

[rollo%20Territorial/SisPTOrientaciones/Orientaciones%20-%20Juventudes.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/SisPTOrientaciones/Orientaciones%20-%20Juventudes.pdf).

<sup>3</sup> Ver Conpes 4040 de 2021. Enlace: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/4040.pdf>

ciudadana y a la interacción entre la ciudadanía y el Estado. En razón a este panorama, mediante este proyecto de ley se quiere brindar mayor protección económica para que los jóvenes que hacen parte del sistema nacional de juventudes puedan ejercer de manera digna y eficaz sus funciones.

Recordar que aunque el artículo 59 de Ley Estatutaria 1622 de 2013 obliga a las alcaldías y las gobernaciones a adoptar Programas Especiales de Apoyo a sus respectivos consejos de juventud, que contemplen entre otros aspectos, asesoría para su funcionamiento y consolidación como mecanismos de participación e interlocución del Sistema Nacional de las Juventudes y agentes dinamizadores de las Agendas Territoriales y Nacional de las Juventudes, así como estímulos de carácter educativo, cultural y recreativo, estableciendo en sus respectivos presupuestos los recursos suficientes para garantizar su funcionamiento permanente; lo cierto es que hoy la inmensa mayoría de entidades territoriales no cuentan con una reglamentación sobre estos puntos, por lo que esta iniciativa pretende llenar esa omisión en la que se ha incurrido en muchos territorios del país.

Con este proyecto de ley se quiere avanzar en uno de los propósitos fijados en las bases del Plan Nacional de Desarrollo mediante el cual este Gobierno se propuso implementar una estrategia nacional de apoyos y estímulos al Subsistema de Participación, en articulación con las entidades territoriales y departamentales<sup>4</sup>. Pero, además esta iniciativa no está cosa diferente al desarrollo de lo previsto en el numeral 3 del artículo 2º de la Ley 1622 de 2013, donde se dispone que justamente una de las finalidades del estatuto es “garantizar la participación, concertación e incidencia de las y los jóvenes sobre decisiones que los afectan en los ámbitos social, económico, político, cultural y ambiental de la Nación”<sup>5</sup>.

#### **Marco Normativo:**

##### **- Constitucional**

**Artículo 2º.** Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el

cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

**Artículo 13.** Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

**Artículo 40.** Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

1. Elegir y ser elegido.
2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.
3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.
4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.
5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas.
6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.
7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse.

Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública.

**Artículo 44.** Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno

<sup>4</sup> Ver: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-03-17-bases-plan-nacional-desarrollo-web.pdf>

<sup>5</sup> Ver: <https://colombiajoven.gov.co/Elecciones/PublishingImages/consejosdejuventud/Mecanismos%20jurídicos%20CMJS.pdf>

de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

**Artículo 45.** El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral. El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.

**Artículo 93.** Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia. El Estado Colombiano puede reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en los términos previstos en el Estatuto de Roma adoptado el 17 de julio de 1998 por la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas y, consecuentemente, ratificar este tratado de conformidad con el procedimiento establecido en esta Constitución. La admisión de un tratamiento diferente en materias sustanciales por parte del Estatuto de Roma con respecto a las garantías contenidas en la Constitución tendrá efectos exclusivamente dentro del ámbito de la materia regulada en el.

#### - Legal

**Ley 2294 de 2023.** *Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”.*

**Ley Estatutaria 1885 de 2018,** *por la cual se modifica la Ley Estatutaria 1622 de 2013 y se dictan otras disposiciones.*

**Ley 1757 de 2015,** *por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.*

**Ley 1622 de 2013 Ley Estatutaria de Ciudadanía Juvenil,** *por medio de la cual se expide el Estatuto de Ciudadanía Juvenil y se dictan otras disposiciones.*

**Ley 1098 de 2006,** *por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia.*

#### - Jurisprudencial

La Corte Constitucional ha enfatizado que la democracia participativa es un eje fundamental de la Constitución de 1991. En la Sentencia C-065 de 2021, la Corte señaló que el concepto de democracia participativa implica la aplicación de los principios democráticos en diversas esferas, permitiendo que el pueblo, a través de sus representantes o directamente, participe en la creación del derecho y en la conformación de los órganos mediante los cuales actúa el poder público.

Además, la jurisprudencia constitucional ha destacado que el principio democrático es universal y expansivo, abarcando múltiples escenarios

y procesos tanto públicos como privados, y nutriéndose de todo lo que vitalmente pueda interesar a la persona, la comunidad y el Estado. Este principio encauza el conflicto social a partir del respeto y la constante reivindicación de un mínimo de democracia política y social que debe ampliarse progresivamente.

En este contexto, es imperativo que el Estado colombiano, a través de sus instituciones democráticas, implemente acciones y políticas que promuevan, fortalezcan y beneficien a los actores que participan en los espacios de participación ciudadana. Es fundamental incentivar la participación de nuevos actores y acelerar el diálogo democrático que emerge de las instancias de organización política y comunitaria, como los Consejos Municipales de Juventud.

### 3. Impacto Fiscal

Partiendo del objeto de esta iniciativa de dignificar y compensar los gastos mínimos en los que incurren los consejeros de juventud, como pueden ser la alimentación, el transporte entre otros, es cierto que puede tener un impacto fiscal que será variable según el número de consejeros que opten acceder a los mismos y que acrediten el cumplimiento de funciones. De acuerdo con algunas cifras de la Consejería Presidencial para la Juventud, en el 2021 fueron elegidos 12.874 consejeros y consejeras de juventud<sup>6</sup>, lo que significa que esta es la población potencialmente beneficiaria de los incentivos económicos y no económicos que se presentan en el proyecto de ley.

Con base en la cifra de potenciales beneficiarios y teniendo en cuenta los parámetros del subsidio de transporte y del subsidio de conectividad se puede llegar a una cifra aproximada de 120.952 millones de costo anual, suponiendo que todos los consejeros accedan a esos beneficios. Es pertinente señalar que, además de ser incierto el número real de beneficiarios, este costo no es asumido totalmente por la nación, sino que será distribuido y asumido por las entidades territoriales y privados en los términos previsto en la Ley 1622 de 2013.

En todo caso, es necesario mencionar que frente a lo previsto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, la Corte Constitucional en profusas sentencias de constitucionalidad (C-859 de 2001, C-911 de 2007, C-502 de 2007, C-577/09 C- 766 de 2010, C-373/10 entre otras) ha sido enfática en señalar que:

“(…) en materia de gasto público, la competencia parlamentaria desarrolla el principio superior de legalidad del gasto público, según el cual corresponde al Congreso, en su condición de órgano de representación popular, ordenar las erogaciones necesarias para ejecutar los compromisos inherentes al Estado Social de Derecho (artículos 150 y 347 Constitución Política). Sin embargo, el legislador primario por vía de excepción reservó para el

<sup>6</sup> Ver. <https://colombiajoven.gov.co/consejosdejuventud>

Ejecutivo la iniciativa legislativa en relación con algunos aspectos (artículo 154 Constitución Política)”.

**“(…) El mencionado artículo 7° de la Ley 819 de 2003 se erige como una importante herramienta tanto para racionalizar el proceso legislativo como para promover la aplicación y el cumplimiento de las leyes, así como la implementación efectiva de las políticas públicas. Pero ello no significa que pueda interpretarse que este artículo constituye una barrera para que el Congreso ejerza su función legislativa o una carga de trámite que recaiga sobre el legislativo exclusivamente. (…)”** (subrayado fuera de texto).

“La Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa. Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica.”.

Lo que quiere decir que la Ley 819 de 2003, de ninguna manera puede interpretarse como una norma de sometimiento de las facultades legislativas al ejecutivo. Por el contrario, su propósito es el de permitir la concordancia y materialidad de las leyes conforme a las realidades fiscales y macroeconómicas del país. En ese sentido la iniciativa que se pone a consideración contiene un artículo que subsume esta regla, diluyendo el argumento de inviabilidad por impacto fiscal, que en todo caso se insiste no puede significar un veto hacia el legislador.

#### 4. Conflictos de interés

Con base en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, según el cual “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 torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de

interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

“Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así: (…)

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado;

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión;

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

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;**

b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro;

c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente;

d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual;

e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación;

f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (…”. (Subrayado y negrilla fuera de texto).

De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este proyecto de ley pueden tener posible conflicto de interés quienes actualmente tengan familiares en los parentescos que dispone la ley que sean consejeros de juventud, de lo contrario se considera que no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los honorables Representantes, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. Salvo la hipótesis mencionada, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.

Por las razones planteadas, pongo a consideración del Congreso de la República este proyecto de ley.

Cordialmente,

  
**HÉCTOR DAVID CHAPARRO**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Liberal

#### Fuentes de Consulta:

<https://www.undp.org/es/colombia/speeches/primeras-elecciones-consejos-de-juventud-en-municipios-y-ciudades-de-colombia>.

<https://www.dnp.gov.co/LaEntidad/subdireccion-general-prospectiva-desarrollonacional/direccion-desarrollo-social/Paginas/sistema-nacional-de-politicas-publicas-de-juventud.aspx>.

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-03-17-bases-plan-nacional-desarrollo-web.pdf>. [https://concejodebogota.gov.co/concejo/site/docs/20220103/asocfile/20220103094031/edicion\\_3360\\_pa\\_268\\_269\\_pd\\_de\\_2022.pdf](https://concejodebogota.gov.co/concejo/site/docs/20220103/asocfile/20220103094031/edicion_3360_pa_268_269_pd_de_2022.pdf)

<https://www.consejodeestado.gov.co/wp-content/uploads/2020/12/ConsJuv.pdf>.

<https://www.laceja-antioquia.gov.co/publicaciones/768/por-primera-vez-los-consejeros-municipales-de-juventud-recibiran-estimulos-economicos/>.

<https://www.ufps.edu.co/public/archivos/evento/9e228dceb9eb7edbb78337f2d3184fa.pdf>.

<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=120599&dt=S>. <https://colombiajoven.gov.co/participaconsejosdejuventud1>. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=120599&dt=S>.

<https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/237/11001-03-06-000-2020-00188-00.pdf>.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/T-637-01.htm>. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/T-150-22.htm>. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/c-484-17.htm>.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/c-065-21.htm>. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/7426/11412>.

[https://concejodebogota.gov.co/concejo/site/docs/20220103/asocfile/20220103094031/edicion\\_3360\\_pa\\_268\\_269\\_pd\\_de\\_2022.pdf](https://concejodebogota.gov.co/concejo/site/docs/20220103/asocfile/20220103094031/edicion_3360_pa_268_269_pd_de_2022.pdf)

SECRETARÍA GENERAL

El día 12 de Marzo del año 2025  
 Ha sido presentado en este despacho el  
 Proyecto de Ley 545 Acto Legislativo         
 No. 545 Con su correspondiente  
 Exposición de Motivos, suscrito Por:  
H. R. Héctor Chaparro

SECRETARÍA GENERAL

\*\*\*

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 546 DE 2025 CÁMARA

*por medio de la cual se reconoce bonificación especial al personal administrativo de instituciones educativas del Estado, ubicadas en zonas de difícil acceso.*

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

**Artículo 1º.** Adiciónese un párrafo al artículo 2º de la Ley 1297 de 2009, el cual quedara así:

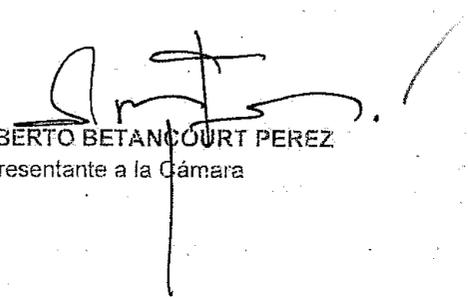
**ARTÍCULO 2º. INCENTIVOS A DOCENTES DE ZONAS DE DIFÍCIL ACCESO.** Los docentes estatales que presten servicios en zonas de difícil acceso, que acrediten cualquiera de los títulos académicos requeridos para el ejercicio de la docencia al servicio del Estado, mientras presten sus servicios en esas zonas, disfrutarán de una bonificación especial, según reglamentación que expida el Gobierno nacional. Esta bonificación también se pagará a los docentes que se contraten en los términos del párrafo 1º de esta ley siempre que acrediten título de normalista superior, licenciado o profesional. Además, con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones, destinados a mantener, evaluar y promover la calidad educativa, se contratará anualmente la capacitación de los

docentes vinculados a la educación estatal en las zonas de difícil acceso, conducente a título para los no titulados y de actualización para los demás.

**PARÁGRAFO.** El personal administrativo de las Instituciones Educativas del Estado ubicadas en zonas definidas como de difícil acceso, tendrá derecho a la misma bonificación especial de la que trata el presente artículo, según reglamentación que expida el Gobierno nacional.

**Artículo 2º.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



GILBERTO BETANCOURT PEREZ  
Representante a la Cámara

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 546 DE 2025  
CÁMARA**

*por medio de la cual se reconoce bonificación especial al personal administrativo de instituciones educativas del Estado, ubicadas en zonas de difícil acceso.*

**Antecedentes y contexto**

A partir del año 2001, con la promulgación de la Ley 715 del mismo año, el Estado abrió la posibilidad de que los docentes que laboran áreas rurales de difícil acceso tengan estímulos consistentes en bonificación, capacitación, y tiempo, entre otros.

Posteriormente en el año 2009, la Ley 1297 reguló los incentivos a docentes de zonas de difícil acceso, y en el año 2010 el Decreto número 521 reglamentó la normatividad vigente, en lo relacionado con los estímulos para los docentes y directivos docentes de los establecimientos educativos estatales ubicados en las zonas de difícil acceso.

Es entonces a partir de la expedición de estas normas, que los docentes que desempeñan sus labores en las denominadas zonas de difícil acceso cuentan con una bonificación especial, equivalente al quince por ciento (15%) del salario básico mensual que devenguen, normatividad que no tuvo en cuenta al personal administrativo de las Instituciones Educativas ubicadas en zonas de difícil acceso, a pesar de estar sometidos a las mismas situaciones que los docentes para acceder a sus lugares de trabajo ubicados en zonas de difícil acceso.

Esta clara discriminación a los funcionarios del área administrativa y de servicios generales designados a estas instituciones educativas no tiene ningún sustento técnico o legal, razón por la cual

es una clara y flagrante vulneración al derecho a la igualdad por omisión.

**Marco Constitucional y Legal:**

|   |  |
|---|--|
| <p><b>Ley 715 de 2001</b></p>             | <p><b>ARTÍCULO 24. Sostenibilidad del Sistema General de Participaciones.</b></p> <p>...</p> <p>Los docentes que laboran en áreas rurales de difícil acceso podrán tener estímulos consistentes en bonificación, capacitación, y tiempo, entre otros, de conformidad con el reglamento que para la aplicación de este artículo expida el Gobierno nacional.</p> <p>...</p>   |
| <p><b>La Ley 1297 de 2009</b></p>         | <p><b>Artículo 2º. Incentivos a docentes de zonas de difícil acceso.</b></p> <p>Los docentes estatales que presten servicios en zonas de difícil acceso, que acrediten cualquiera de los títulos académicos requeridos para el ejercicio de la docencia al servicio del Estado, mientras presten sus servicios en esas zonas, disfrutarán de una bonificación especial, según reglamentación que expida el Gobierno nacional. Esta bonificación también se pagará a los docentes que se contraten en los términos del parágrafo 1º de esta ley siempre que acrediten título de normalista superior, licenciado o profesional. Además, con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones, destinados a mantener, evaluar y promover la calidad educativa, se contratará anualmente la capacitación de los docentes vinculados a la educación estatal en las zonas de difícil acceso, conducente a título para los no titulados y de actualización para los demás.</p> |
| <p><b>Decreto número 521 de 2010,</b></p> | <p>Por el cual se reglamentan parcialmente el inciso 6º del artículo 24 de la Ley 715 de 2001 y el artículo 2º de la Ley 1297 de 2009, en lo relacionado con los estímulos para los docentes y directivos docentes de los establecimientos educativos estatales ubicados en las zonas de difícil acceso.</p>   |

**JUSTIFICACIÓN**

El inciso 6º del artículo 24 de la Ley 715 de 2001, reconoce el derecho de los docentes que laboran en áreas rurales de difícil acceso, a tener estímulos consistentes en bonificación, capacitación, y tiempo, entre otros, de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno nacional. Igualmente, el artículo 2º de la Ley 1297 de 2009 regula los incentivos a docentes de zonas de difícil acceso.

A su vez, el Decreto número 521 de 2010, reglamento parcialmente el inciso 6º del artículo 24 de la Ley 715 de 2001 y el artículo 2º de la Ley

1297 de 2009, en lo relacionado con los estímulos para los docentes y directivos docentes de los establecimientos educativos estatales ubicados en las zonas de difícil acceso, precisando que se entiendo como zona de difícil acceso, aquella zona rural que cumple con los criterios establecidos en el decreto y que en todo caso será el gobernador o alcalde de cada entidad territorial certificada en educación el que determine cada año, mediante acto administrativo, y simultáneamente con el que fija el calendario académico, las zonas rurales de difícil acceso y las sedes de los establecimientos educativos estatales de su jurisdicción, de conformidad con la ley, considerando una de las siguientes situaciones:

1. Que sea necesaria la utilización habitual de dos o más medios de transporte para un desplazamiento hasta el perímetro urbano.
2. Que no existan vías de comunicación que permitan el tránsito motorizado durante la mayor parte del año lectivo.
3. Que la prestación del servicio público de transporte terrestre, fluvial o marítimo, tenga una sola frecuencia, ida o vuelta, diaria.

Esta normativa define y reconoce las dificultades a que se enfrentan los docentes que prestan sus servicios en las zonas de difícil acceso, principalmente en el acceso a transporte por las condiciones físicas de los lugares en los que se deben desplazar, otorgando una bonificación especial de transporte a los docentes que prestan sus servicios en estas zonas.

El personal administrativo de estas instituciones educativas se ve enfrentado a las mismas dificultades del personal docente, sin embargo no cuenta con el reconocimiento de esta bonificación porque tanto la ley como el decreto solo se refieren a los docentes, dejando desamparadas a las personas que prestan sus servicios en estas zonas de difícil acceso en las áreas administrativas y de servicios generales de las Entidades Educativas Estatales, sin una justificación clara y valedera para ellos.

Esta exclusión en la normatividad, genera una desigualdad en los derechos de unas mismas personas que cumplen con iguales condiciones laborales, reconociendo una bonificación especial solo a unos dejando desamparadas a otras, sin justificación legal o técnica alguna. Esto es una clara vulneración a un derecho de rango constitucional como lo es derecho a la igualdad.

EL derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución Nacional establece que:

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

*El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.*

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

En cuanto a la aplicación de este artículo en el ámbito laboral, existe un amplio desarrollo del principio de la igualdad y la no discriminación en la jurisprudencia de las altas cortes, así, encontramos sentencias que ratifican la obligación de dar el mismo trato a supuestos de hecho similares, el deber de garantizar una igualdad real que es un trato igual a las personas que estén bajo iguales condiciones, y el desarrollo del principio “a trabajo igual salario igual”.

#### **Sentencia T-079 del 28 de febrero de 1995 Corte Constitucional**

*“Es obvio que la discriminación salarial atenta contra la IGUALDAD como derecho fundamental constitucionalmente protegido e inherente a la relación laboral. Lo cual implica, en principio, que habrá discriminación cuando ante situaciones iguales se da un trato jurídico diferente, por eso se proclama el principio A TRABAJO IGUAL SALARIO IGUAL.”.*

#### **Sentencia T-018/99 Corte Constitucional:**

*“En reiterada jurisprudencia de esta Corporación, se ha señalado que el derecho a la igualdad, no plantea una igualdad matemática, sino una igualdad real, que busca un trato igual a las personas que se encuentran bajo unas mismas condiciones, y que justifica un trato diferente sólo cuando se encuentran bajo distintas condiciones. Con base en este derecho fundamental contenido en la Carta Política es que se ha dado desarrollo al principio de “a trabajo igual, salario igual”. No se puede dar un trato discriminatorio entre trabajadores, que cumpliendo una misma labor con las mismas responsabilidades, sean objeto de una remuneración diferente. Al respecto cabe señalar que no se puede dejar en manos del mismo empleador, la posibilidad de que éste desarrolle criterios, subjetivos, amañados y caprichosos que pretendan justificar un trato discriminatorio entre trabajadores que desarrollan la misma actividad.”.*

#### **Corte Suprema de Justicia SL6217-2014, 26 de noviembre de 2014, radicado 45830.**

*“De esta manera, las diferencias en las retribuciones de trabajadores que desempeñen iguales o semejantes trabajos, solo podrán justificarse cuando ellas obedezcan a criterios objetivos, como se explicará ahora.*

*B. Los criterios de valoración para determinar un trato igualitario.*

*Ha de darse un tratamiento igual (en beneficios o cargas), cuando dos entes u objetos compartan uno o varios elementos comunes, con base en los cuales se predique su igualdad. Al respecto, esta Sala, en sentencia de anulación del 4 de diciembre de 2012, Rad. 55501, se expresó así:*

[...] En otras palabras, la igualdad de trato y no discriminación en el trabajo, exige tratamiento igualitario en materias salariales y prestacionales para los trabajadores dentro de un mismo contexto laboral, cuando los trabajadores se encuentren en igualdad de condiciones.

Lo anterior quiere decir que no son admisibles tratos diferenciados en temas salariales, prestacionales, en oportunidades de promoción, en seguridad y salud ocupacionales, en formación, etc., cuando esos tratos se basen en motivos irrelevantes –o sea, no objetivos-, pues en tales casos el trato será discriminatorio.”

#### **Sentencia C–571 de 2017 Corte Constitucional:**

“El derecho a la igualdad está previsto en el artículo 13 de la Constitución Política, así como en instrumentos internacionales de derechos humanos que, en virtud del artículo 93 numeral 2, hacen parte del bloque de constitucionalidad. De este derecho se desprenden dos mandatos básicos: (i) otorgar el mismo trato a supuestos de hecho equivalentes y (ii) otorgar un trato diferente a situaciones de hecho disímiles. Como se observa, el rasgo esencial del derecho a la igualdad es que implica un juicio de comparación entre dos personas o grupos de personas. Para determinar con mayor precisión el alcance del derecho a la igualdad, la Corte ha especificado estos dos mandatos generales en cuatro reglas, a saber: (i) debe darse un tratamiento distinto a situaciones de hecho que no tienen ningún elemento en común; (ii) debe darse el mismo trato a situaciones de hecho idénticas; (iii) debe darse un trato paritario a situaciones de hecho que presenten similitudes y diferencias, cuando las similitudes sean más relevantes que las diferencias; y (iv) debe darse un trato diferente a situaciones de hecho que presenten similitudes y diferencias, cuando las diferencias sean más relevantes que las similitudes. Con el propósito de determinar cuándo se presenta alguna de las hipótesis mencionadas antes, la Corte ha tenido en cuenta un juicio a partir de tres etapas de análisis. Primero, se debe establecer el criterio de comparación (también denominado *tertium comparationis*). Segundo, se debe definir si en el plano fáctico y en el plano jurídico existe realmente un trato igual o diferenciado. Así, una vez establecido el criterio de comparación, debe verificarse si efectivamente existe un trato igual o un trato diferenciado o si en realidad el cargo por vulneración del derecho a la igualdad parte de una indebida comprensión o interpretación de lo que establece la medida analizada. De este juicio pueden entonces desprenderse dos hipótesis: o los grupos o personas no son comparables a la luz del criterio de comparación y, en consecuencia, no se afecta el mandato de trato igual; o los grupos o personas si pueden ser asimiladas y, en esa medida, se presenta una afectación prima facie del derecho a la igualdad. Si ocurre lo segundo (si las personas o grupos pueden ser asimilados), en tercer lugar, se debe determinar si la diferencia de trato se encuentra constitucionalmente justificada, el análisis que

varía, pues puede hacerse en intensidades distintas, teniendo como propósito salvaguardar el principio democrático y la separación de poderes, sin afectar gravemente los derechos inalienables de la persona (artículos 1º, 5º y 113 de la Constitución, respectivamente). En este sentido, la Corte ha señalado que el juicio de proporcionalidad no puede ser aplicado con la misma intensidad en todos los casos. De no proceder así (es decir, si siempre se aplicara la misma intensidad en el análisis de proporcionalidad), las competencias de los diferentes órganos del Estado, al igual que las posibilidades de actuación de los particulares en ejercicio de la libre iniciativa privada, podrían resultar anuladas o afectadas gravemente. Ello se debe a que, en últimas, en este paso lo que se analiza es si la diferenciación prevista por la medida analizada es o no proporcional. Con fundamento en lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha reconocido tres intensidades que pueden tenerse en cuenta para este análisis, a saber: leve, intermedia y estricta. En cada caso deberá el juez valorar las diferentes razones que concurren para fundamentar la intensidad del juicio, de acuerdo con los criterios jurisprudencialmente establecidos”.

En este caso, el ordenamiento jurídico vigente le está dando un trato desigual a situaciones de hecho iguales, vulnerando el derecho fundamental a la igualdad y el principio de “a trabajo igual, salario igual”, puesto que tanto docentes como personal no docente del área administrativa y de servicios generales que deben laborar en zonas de difícil acceso, deben someterse a las mismas condiciones para llegar a su lugar de trabajo, sin embargo solo a algunos individuos, en este caso los docentes, se les otorga un derecho especial materializado en la bonificación que les permite sobrellevar de mejor manera las condiciones de difícil acceso a su lugar de trabajo, mientras tanto, los empleados del área administrativa y de servicios generales de la misma Institución Educativa que deben someterse a las mismas difíciles condiciones, son excluidas de este derecho especial materializado en la bonificación sin que medie una justificación válida para este trato desigual.

Es necesario entonces, en aras de defender el derecho a la igualdad que la bonificación a que hacen relación el artículo, 24 de la Ley 715 de 2001, el artículo 2º de la Ley 1297 de 2009 y Decreto número 521 de 2010 sea reconocida también a los trabajadores, no docentes, de las Instituciones Educativas Estatales que se encuentren en zonas de difícil acceso, en las mismas condiciones y montos establecidos para el personal docente.

#### **Impacto Fiscal:**

El artículo 7º, de 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, determina que en la exposición de motivos y en las ponencias de los proyectos de ley se debe hacer explícito el costo fiscal que se genera por el gasto ordenado o por el

otorgamiento de beneficios tributarios, que debe ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, al mismo tiempo que debe señalar la fuente de financiación de dicho costo.

Ahora bien, en cumplimiento a la disposición referida, se deja de manifiesto que, el gasto de que trata el proyecto de ley, no se impone u ordena, sino que se autoriza, para que el Gobierno incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación y/o impulse a través del Sistema Nacional de Cofinanciación las apropiaciones requeridas para dar cumplimiento a lo allí estipulado.

Frente a este acápite es importante manifestar que la Corte Constitucional le ha reconocido al Congreso de la República la facultad que tiene para aprobar proyectos de ley que comporten gasto público, siempre y cuando no se imponga su ejecución, sino que se faculte al Gobierno para incluir las partidas correspondientes en el Presupuesto General de la Nación, en los siguientes términos: *“La jurisprudencia ha indicado que tanto el Congreso de la República como el Gobierno nacional poseen iniciativa en materia de gasto público. El Congreso está facultado para presentar proyectos que comporten gasto público, pero la inclusión de las partidas presupuestales en el presupuesto de gastos es facultad exclusiva del Gobierno. También ha indicado que el legislador puede autorizar al Gobierno nacional para realizar obras en las entidades territoriales, siempre y cuando en las normas respectivas se establezca que el desembolso procede a través del sistema de cofinanciación”*<sup>7</sup>.

Además, téngase en cuenta que, para la Honorable Corte Constitucional<sup>8</sup>, el análisis del impacto fiscal de las normas, en el cuerpo del proyecto de ley, no es requisito sine qua non para su trámite legislativo, el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que *“es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el marco fiscal de mediano plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto (...)”*<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-411 de 2009. Magistrado Ponente: Juan Carlos Henao Pérez. Recuperada de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2009/C-441-09.htm>.

<sup>8</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-507 de 2008. Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño. Recuperada de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-507-08.htm> (...).

<sup>9</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-866 de 2010. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Recuperada de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2010/C-866-10.htm>.

Lo anterior significa que, en cualquier momento del trámite legislativo, el Ministro de Hacienda y Crédito Público podrá ilustrarle a este congreso las consecuencias económicas del presente proyecto de ley, ya sea de manera oficiosa o a petición; toda vez que, de acuerdo con el proceso de racionalidad legislativa, la carga principal del análisis de impacto fiscal reposa en esta cartera por contar con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica; esto sin desconocer que el trámite del proyecto no se viciaría, sino se llegase a contar con tal pronunciamiento por parte de Hacienda<sup>10</sup>.

#### Conflicto de Intereses:

De acuerdo con el artículo 3º de la **Ley 2003 de 2019**, *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.*

Estos criterios serán guías para que los otros Congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, los Congresistas al momento de la votación pueden encontrar otras causales que les generen este tipo de impedimentos por lo cual podrán manifestarlo.

La Ley 2003 de 2019 contempla las circunstancias que requieren el análisis que debe hacerse el Congresista, para determinar los posibles impedimentos en que puede incurrir en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa, así:

“Artículo 1º. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así: (...)

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

<sup>10</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-502 de 2007. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Recuperada de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/c-502-07.htm>.

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.

b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.

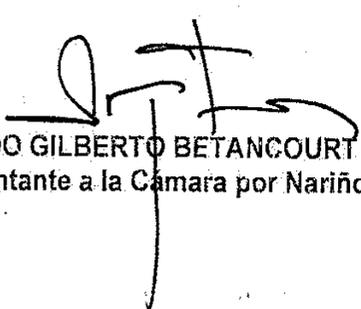
c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

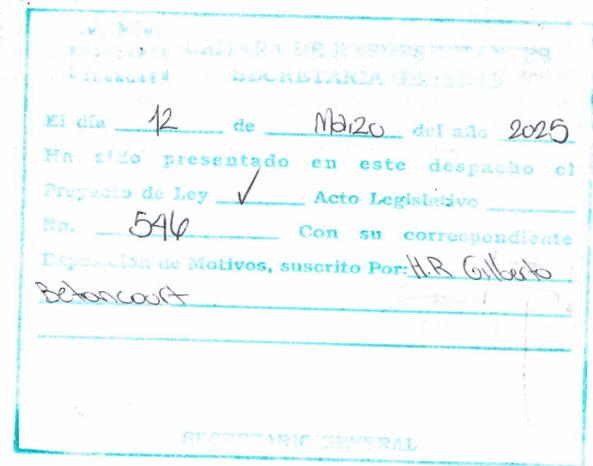
d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...)"

Por tanto, y de forma orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este proyecto de ley existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Representantes que consideren pueden verse afectados de forma positiva o negativa con la normatividad propuesta, al tratarse de una iniciativa de carácter particular y directa dirigida al gremio de constructores y fiduciarias y con lo cual se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo y actual. Sin embargo, la decisión es netamente personal en cuanto a la consideración de hallarse inmerso en un conflicto de interés, por lo que se deja a criterio de los representantes basado en la normatividad existente y a juicio de una sana lógica

  
**BAYARDO GILBERTO BETANCOURT PÉREZ**  
 Representante a la Cámara por Nariño



\*\*\*

**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.*

**El Congreso de la República de Colombia**

**DECRETA:**

**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), ~~a través de la redistribución de los recursos con los que cuente el Ministerio de Vivienda para el apoyo de estos programas.~~

**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 que menciona este artículo hace referencia a 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 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.

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.

**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.

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, las OPV deberán cumplir mínimo con los siguientes requisitos:

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.

El Ministerio de Vivienda podrá, a través de reglamentación al respecto, imponer 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 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.

**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.

**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.

**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.

**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.

**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.

**Artículo 12.** Modifíquese el numeral 1 del artículo 247 de la Ley 599 de 2000 “Código Penal”, el cual quedará así:

El medio fraudulento utilizado tenga relación con vivienda de interés social, vivienda de interés prioritario y organizaciones populares de vivienda.

**Artículo 13. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### Antecedentes y contexto

Décadas atrás los gobiernos nacionales han venido implementando diferentes políticas de vivienda social para mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos, sin embargo, no ha sido posible solucionar el déficit y las familias han buscado alternativas en las que sean ellas las que tomen la iniciativa de buscar su solución de vivienda y que el Estado las apoye, a través de aportes en dinero, o en especie generando así la construcción social.

Como resultado de estas situaciones han surgido las Organizaciones Públicas de Vivienda que tienen origen reglado como tales desde el año 1989 con la Ley 9ª del mismo año, estas son organizaciones privadas destinadas a construcción social, pero sin ánimo de lucro que pueden constituirse bajo diferentes figuras legales como asociaciones, cooperativas, mutuales, fondos de empleados, entre otros.

Según la Ley 49 de 1990, a los programas VIS y VIP solo pueden tener acceso las familias cuyos ingresos laborales en conjunto no superen los 4 SMMLV, y no posean bienes inmuebles, el valor comercial de la unidad habitacional no podrá superar los 70 SMMLV para vivienda de interés prioritario y 135 SMMLV para Vivienda de Interés Social (VIS). Para personas propietarias de bienes inmuebles (lotes, casas, apartamentos), existe el subsidio para mejoramiento de vivienda, el cual se ofrece de la misma manera y con las mismas características de las unidades de vivienda nueva, pero con la condicionante que debe ser poseedor del bien inmueble.

El Ministerio de Vivienda define el subsidio de vivienda como “un aporte estatal en dinero o en especie entregado por una sola vez al hogar beneficiario, que no se restituye y que constituye un complemento para facilitar la adquisición de vivienda nueva, construcción en sitio propio o mejoramiento de vivienda”.

Para el sector Urbano el subsidio de Vivienda Urbana lo otorga el Fondo Nacional de Vivienda, para quienes no tienen afiliación a una Caja de Compensación Familiar; para el sector rural son asignados por el Banco Agrario de Colombia S. A. El Decreto número 2190 de 2009 establece los requisitos que deben cumplir las familias que quieran acceder a un subsidio familiar de vivienda, así:

- Los ingresos mensuales del hogar no deben ser superiores a cuatro salarios mínimos legales mensuales vigentes (4 SMLMV).
- No haber sido beneficiario de subsidios familiares de vivienda. Lo anterior cubre los subsidios otorgados por el Fondo Nacional de Vivienda, el Instituto Nacional de Vivienda y Reforma Urbana (Inurbe), hoy en liquidación, la Caja Agraria, hoy en liquidación, el Banco Agrario, Focafé, las Cajas de Compensación Familiar y por el Forec, hoy en liquidación.

- En el caso de adquisición o construcción en sitio propio, ninguno de los miembros del hogar debe ser propietario o poseedor de una vivienda a la fecha de postular.

- En el caso de mejoramiento, la vivienda no debe estar localizada en desarrollos ilegales o zonas de riesgo y ninguno de los miembros del hogar debe ser poseedor o propietario de otra vivienda a la fecha de postular.

En el caso de planes de construcción en sitio propio, la solución de vivienda no debe estar localizada en desarrollos ilegales o zonas de riesgo y alguno de los miembros del hogar debe ser propietario del terreno que se pretende construir.

- Si algún miembro del hogar está afiliado a Caja de Compensación Familiar, debe solicitar el subsidio en dicha Caja.

- Los aspirantes al Subsidio Familiar de Vivienda deberán realizar aportes representados en ahorro, con el fin de reunir los recursos necesarios para la adquisición, construcción o mejoramiento, de una vivienda de interés social, con excepción de aquellos cuyos ingresos mensuales sean inferiores a dos (2) salarios mínimos mensuales legales vigentes, para quienes este aporte será voluntario.

Existen diferentes formas en las que se puede hacer este ahorro: en cuentas de ahorro programado para la vivienda, cuentas de ahorro programado contractual para vivienda con evaluación crediticia favorable, aportes periódicos de ahorro, cuota inicial, cesantías y lote de terreno. Si el ahorro se trata de lote de terreno el valor asignado será del 10% del valor final de la vivienda nueva, de la construcción en sitio propio o de la autoconstrucción.

En cuanto a recursos a asignar, el Gobierno nacional ha distribuido los recursos Nacionales en diferentes bolsas tomando en cuenta diferentes aspectos, es así como hay bolsas con recursos para soluciones de vivienda para personas afectadas por recursos naturales, por fenómeno de El Niño, para desplazados por violencia, para víctimas, y para los entes territoriales. En la bolsa de recursos asignados a los entes territoriales está la de los departamentos para que los municipios de dicho territorio que estén en categorías 3 a 6 presenten proyectos de vivienda.

### Marco constitucional y legal:

Constitucionalmente la vivienda digna es un derecho fundamental consagrado en el artículo 51 de la CN de 1991 y que está ligado con el derecho a la vida. “*Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda*”. En el texto Constitucional se da al Estado la obligación de promover las formas asociativas de ejecución de programas de vivienda, de ahí que en las diferentes políticas y programas gubernamentales exista la posibilidad de intervención de las OPV, con lo cual se logra además

la apropiación por parte de las comunidades ya que se utilizan generalmente prácticas de autoconstrucción.

Como desarrollo constitucional del artículo 51 se profiere la Ley 3ª de 1991 que ordena dar prioridad a la ejecución de proyectos de vivienda en asocio con las administraciones locales y las OPV, así como prestarles asistencia técnica y financiera. Se crea un sistema de créditos que será manejado por el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social (Inurbe). En el año 1999 la Ley 546 del mismo año crea el Consejo Superior de Vivienda para asesorar al Gobierno nacional, en este consejo se da lugar a las OPV para discutir temas de vivienda de interés social, sin embargo, este consejo solo logra reunirse en tres ocasiones entre los años 2000 y 2001 sin generar ningún resultado, en el año 2006 la Ministra de Ambiente y Vivienda de la época trata de reactivarlo sin tener éxito en su emprendimiento.

En el año 2003 fue suprimido el Inurbe mediante el Decreto número 554 de 2003, esto fue un duro golpe para las OPV ya que quedaron sin su fuente de financiación y sin una entidad que les diera asesoría y acompañamiento, se deja así desamparado el trabajo de más de 10 años que se había adelantado con las OPV.

A partir de la eliminación del Inurbe se decide crear una nueva institución y se da paso a paso al Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda), para que consolide el Sistema Nacional de Información de Vivienda Urbana y se encargue de las políticas gubernamentales de vivienda de interés social urbana.

La liquidación del Inurbe y el que el Consejo Superior de Vivienda no haya logrado reactivarse dejan a las OPV fuera de la política de vivienda social, al Estado sin injerencia activa en el tema y a las organizaciones con ánimo de lucro, es decir, constructoras, con toda la capacidad de maniobras para acceder a los subsidios que maneja ahora el Fondo Nacional de Vivienda.

|                                   |   |
|-----------------------------------|---|
| Constitución Nacional artículo 51 | "Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda" |
|-----------------------------------|---|

|  |  |
|--|--|
| Ley 9ª de 1989, por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones, artículo 62. se | 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 aptos 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. |
| Decreto Nacional 2391 de 1989  |  |
| Resolución número 044 de 1990 Superintendencia de Sociedades   | Por medio de la cual se reglamenta la recepción anticipada de dineros con destino al desarrollo de planes y programas de vivienda adelantados por el sistema de autogestión, participación comunitaria o autoconstrucción.   |
| Ley 49 de 1990   | Determina la obligatoriedad de las cajas de compensación familiar a otorgar proyectos de vivienda y planes de financiación a los afiliados a las cajas de acuerdo al número de empleados activos en las empresas.  |

|                            |  |
|----------------------------|--|
| Ley 3ª de 1991             | Se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, el cual está integrado por todas las empresas públicas y privadas dedicadas al desarrollo de esta actividad. Se crea el Instituto Nacional de Reforma Urbana (Inurbe). Integra al Banco Central Hipotecario como subsistema del sistema nacional de vivienda de interés social.   |
| Ley 388 de 1997            | Limita y da las bases para la localización y zonas donde se pueden desarrollar proyectos de vivienda de interés social.  |
| Ley 617 de 2000            | Habla sobre la vivienda de interés prioritaria.  |
| Ley 708 de 2001            | Habla de las normas básicas para la asignación del subsidio de vivienda para la adquisición de unidades de vivienda de interés social.   |
| Ley 1114 de 2006           | Destinación de los subsidios de vivienda a nivel nacional para VIS rural y urbana. Define el ahorro voluntario en el Fondo Nacional del Ahorro y reglamenta la participación e independencia del mismo por parte de las fuerzas militares.   |
| Ley 1432 de 2011           | Modifica el artículo 60 de la Ley 3ª de 1991 referente al subsidio de vivienda familiar como un aporte en dinero o en especie para el acceso a una vivienda de interés social o interés prioritario.   |
| Ley 1537 de 2012           | Ley tendiente a promover y facilitar el acceso o a la vivienda   |
| Decreto número 555 de 2003 | Crea el Fondo Nacional de Vivienda y se delimitan sus objetivos, funciones, recursos, patrimonio, administración conformación directiva, manejo del patrimonio y disposición jurídica.   |
| Decreto número 975 de 2004 | Habla de los aportes otorgados por el Estado para la construcción de vivienda urbana otorgados por el Fondo Nacional de Vivienda. Los valores y los límites del subsidio familiar de vivienda, además de las disposiciones de aplicación al mismo. Las normas de distribución a nivel departamental, los procedimientos y requisitos para el acceso municipal a estos recursos. Las cajas de compensación familiar otorgan los subsidios familiares y mediante este decreto se reglamenta la destinación de los recursos y los requisitos mínimos para la conformación de fondos de vivienda de interés social voluntarios. Habla de la comunicación y otorgamiento de estos subsidios y la publicación de la misma. |

|  |  |
|--|--|
| Decreto número 2190 de 2009                                      | En este decreto se determina el subsidio de vivienda para zonas urbanas, se relaciona la información de aportes a nivel departamental por parte del gobierno y se dispone de forma puntual la forma cómo se asignan estos recursos; los requerimientos mínimos por parte de los postulantes y las condiciones particulares para la asignación del mismo de acuerdo a la clasificación del municipio, al valor definido y a los ingresos del grupo familiar, se determina la forma cómo se otorgan los subsidios y cómo se deben aplicar. |
| Decreto número 1160 de 2010                                      | Habla de los aportes otorgados por el Estado para la construcción de vivienda rural. Los valores y los límites del subsidio familiar de vivienda, además de las disposiciones de aplicación al mismo. Las normas de distribución a nivel departamental, los procedimientos y requisitos para el acceso municipal a estos recursos.   |
| Decreto número 1077 de 2015 Sector Vivienda, Ciudad y Territorio |  |

**Justificación**

Las OPV han tenido muchos fracasos en los proyectos asociativos que han buscado realizar e incluso muchos ciudadanos de escasos recursos han sido vilmente estafados por organizaciones sin escrúpulos, pero este es uno de los menores problemas que enfrentan este tipo de organizaciones que de contar con el apoyo del Estado podría ser una solución real al problema de déficit de vivienda en Colombia.

Para empezar muchas veces se tilda de organizaciones piratas a este tipo de iniciativas, sin embargo son muchos los controles que tienen por parte de las entidades del Estado para garantizar el bienestar de los asociados, de entrada esta estigmatización ya es un problema para el acceso a recursos, en segundo lugar está la disparidad de los asociados que muchas veces dificulta que puedan postularse a los subsidios de una determinada bolsa porque no todos cumplen los requisitos exigidos por el Gobierno nacional, la compra de predio puede ser un proceso muy demorado por los escasos recursos de los asociados lo cual retarda el proceso de construcción.

Todo esto va disminuyendo el potencial de las OPV, haciéndoles perder terreno y competitividad frente a los urbanizadores privados que cuentan con el músculo financiero necesario para adquirir predios y articular los proyectos accediendo fácilmente a los subsidios que da el Estado.

En este sentido el Gobierno nacional y los gobiernos territoriales deberán apoyar a las OPV con acompañamiento y asesoría, la cual perdieron totalmente con la desaparición del Inurbe, constituir

una bolsa especial de recursos para OPV con la cual pueda darse facilidades en los créditos y gestión de subsidios nacionales y municipales, contemplar a las OPV como un componente para el modelo territorial en los planes de desarrollo municipal, permitir que las OPV presenten como aporte de los asociados la tenencia del lote sin necesidad de hacer desenglobe antes de la construcción, entre otros cambios.

Las OPV son una oportunidad de organización social y comunitaria que el Gobierno nacional debe apoyar para disminuir el déficit de vivienda de interés social y al mismo tiempo crear tejido social en las comunidades.

#### **Impacto fiscal:**

El presente proyecto de ley no genera erogaciones presupuestales ni exenciones tributarias, por lo tanto, no tiene impacto fiscal alguno.

#### **Conflicto de intereses:**

De acuerdo con el artículo 3° de la **Ley 2003 de 2019**, *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.*

Estos criterios serán guías para que los otros Congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, los Congresistas al momento de la votación pueden encontrar otras causales que les generen este tipo de impedimentos por lo cual podrán manifestarlo.

La Ley 2003 de 2019 contempla las circunstancias que requieren el análisis que debe hacerse el Congresista, para determinar los posibles impedimentos en que puede incurrir en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa, así:

“Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así: (...)”

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

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.

b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.

c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...).”

Por tanto, y de forma orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este proyecto de ley existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Representantes que consideren pueden verse afectados de forma positiva o negativa con la normatividad propuesta, al tratarse de una iniciativa de carácter particular y directa dirigida al gremio de constructores y fiduciarias y con lo cual se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo y actual. Sin embargo, la decisión es netamente personal en cuanto a la consideración de hallarse inmerso en un conflicto de interés, por lo que se deja a criterio de los representantes basado en la normatividad existente y a juicio de una sana lógica

  
BAYARDO GILBERTO BETANCOURT PÉREZ  
Representante a la Cámara por Nariño

C. R. P. V. CÁMARA DE REPRESENTANTES  
 SECRETARÍA GENERAL

El día 12 de Marzo del año 2025  
 Ha sido presentado en este despacho el  
 Proyecto de Ley  Acto Legislativo  
 No. 544 Con su correspondiente  
 Exposición de Motivos, suscrito Por: HR Gilberto  
Betancourt

  
 SECRETARÍA GENERAL

**CONTENIDO**

Gaceta número 303 - martes, 18 de marzo de 2025

**CÁMARA DE REPRESENTANTES**

**PROYECTOS DE LEY**

**Págs.**

Proyecto de ley número 545 de 2025 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 1622 de 2013, modificada por la Ley 1885 de 2018, se establecen estímulos e incentivos para los consejeros y consejeras de juventud y se dictan otras disposiciones..... 1

Proyecto de ley número 546 de 2025 Cámara, por medio de la cual se reconoce bonificación especial al personal administrativo de instituciones educativas del Estado, ubicadas en zonas de difícil acceso. .... 7

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. .... 12